

GLOBALIZAÇÃO E "CATCHING UP"

Capítulo 1 de *Globalização e Competição*, Rio de Janeiro: Campus/Elsevier: 19-50

Apesar da opinião comumente aceita, globalização e estados-nação são fenômenos que não se contradizem, mas são antes partes de um mesmo universo, que é o universo do capitalismo contemporâneo. “Globalização” é um termo discutível, porque o processo que caracteriza o recente desenvolvimento capitalista aumentou, em vez de diminuir, a importância internacional dos estados-nação, na medida em que a competição mais acirrada entre eles por maiores taxas de crescimento econômico tornou-as ainda mais estratégicas para seus países respectivos. No início dos anos 1990, logo após o colapso do comunismo, a globalização foi apresentada como uma indicação da hegemonia norte-americana e da afirmação de um único caminho para o desenvolvimento econômico – o caminho neoliberal do Consenso de Washington ou da ortodoxia convencional.¹ Do lado oposto, economistas e políticos que se identificam com a nova hegemonia alegaram que a globalização beneficiaria a todos. Martin Wolf (2004: 4) sintetizou essa visão: “O fracasso de nosso mundo não é haver globalização demais, mas de menos”. Na mesma linha, o Banco Mundial (2002) publicou um relatório em que destaca o sucesso da globalização em promover o "catch up" e reduzir a pobreza. A fim de justificar essa conclusão, ele divide os estados-nação em três grupos – os países ricos, os países em desenvolvimento mais globalizados e os países em desenvolvimento menos globalizados – e mostra que, nos anos 1990,

¹ Não tenho nenhuma simpatia pela ortodoxia, que é uma maneira de renunciar a nossa capacidade de pensar, mas rejeito o adjetivo “heterodoxo”, que costuma ser aplicado a economistas que rejeitam a influência ou a oportunidade de implementar suas idéias e políticas, reservando para si mesmos o papel de eterna oposição minoritária. Um bom economista não é nem ortodoxo nem heterodoxo, mas pragmático: ele pode elaborar uma boa política econômica baseada em uma teoria aberta e modesta que o força constantemente a considerar e decidir em condições de incerteza.

enquanto a taxa de crescimento per capita dos países ricos aumentou quase dois pontos percentuais ao ano e a taxa de crescimento dos países em desenvolvimento mais globalizados (correspondendo a quase três bilhões de habitantes) cresceu a taxas de cerca de cinco por cento, nos países menos globalizados as taxas foram negativas, em torno de um por cento. Em seguida, o relatório vê como positivas tanto a globalização comercial quanto a financeira, embora seja obrigado a reconhecer o aumento das crises financeiras. É nisso que reside minha discordância principal. Embora eu considere a *globalização comercial* como uma oportunidade competitiva para os países de renda média – uma oportunidade de *alcançar os desenvolvidos* – afirmo que a *globalização financeira* é geralmente desastrosa para os países em desenvolvimento, pois os torna incapazes de neutralizar a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio.

Não surpreende que os países “mais globalizados” sejam bem-sucedidos, uma vez que são também países “mais capitalistas” – são países que já completaram suas revoluções capitalistas. Ao contrário dos países pobres, são países de renda média que já possuem capacidades técnicas e empresariais combinadas com mão-de-obra barata – o que lhes dá uma vantagem na competição internacional. No entanto, entre esses países precisamos distinguir os de crescimento rápido dos de crescimento lento – temos de distinguir os países que têm suas próprias estratégias nacionais de desenvolvimento daqueles que não as têm. Neste capítulo, meu objetivo principal é discutir por que a globalização comercial é uma oportunidade para os países de renda média da qual muitos estão tirando proveito, enquanto outros não estão. Como veremos, enquanto a globalização comercial é uma oportunidade para países de renda média, a globalização financeira é uma ameaça. A liberalização do comércio é prejudicial apenas para aqueles países pobres que ainda estão tentando começar seu processo de industrialização e que possuem indústrias nascentes.

As globalizações comercial e financeira tendem a andar juntas e sempre haverá economistas prontos a afirmar que é impossível separar uma da outra, mas a

experiência mostra que muitos países, particularmente os asiáticos, foram capazes de separá-las. A condição que torna a globalização comercial uma oportunidade para um país em desenvolvimento, e não uma ameaça, é que ela pode neutralizar os aspectos negativos da globalização financeira, principalmente a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização. Essa tendência, que discuto nos últimos três capítulos deste livro, resulta basicamente de duas características estruturais dos países em desenvolvimento: a doença holandesa, que afeta praticamente todos os países em desenvolvimento, e a atração do capital estrangeiro pelas maiores taxas de lucros e de juros geralmente existentes naqueles países. A doença holandesa é uma falha de mercado particularmente grave porque aprecia a taxa de câmbio sem afetar o saldo em conta corrente, de tal forma que a sobrevalorização pode se tornar permanente. Por sua vez, a atração estrutural do capital estrangeiro também valoriza a moeda nacional, mas isso não seria tão ruim se o capital estrangeiro aumentasse a taxa de investimento do país. Mas, como veremos nos Capítulos 6 e 7, isso não acontece; antes que a política de crescimento com poupança externa gere endividamento externo excessivo e crises do balanço de pagamentos, ela promove a substituição da poupança interna pela poupança externa, de tal forma que o país fica endividado, mas não cresce. Se o país conseguir neutralizar essa tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização, mantendo controle sobre os fluxos financeiros, ele oferecerá oportunidades atraentes para os investimentos voltados para a exportação e crescerá rapidamente; se não conseguir, ficará para trás.

A globalização é um fenômeno histórico abrangente e, portanto, *contraditório*. Algumas das contradições, como as lutas de classe que caracterizaram os primeiros estágios do desenvolvimento capitalista, perderam sua importância relativa na era da globalização; outras, como a contradição entre países ricos com mão-de-obra cara e países de renda média com mão-de-obra barata, aumentaram sua importância. É à luz desta segunda contradição e dos novos papéis desempenhados pelos estados-nação na globalização que examino neste

capítulo o problema do "catch up". Na medida em que a globalização implica um *aumento substancial da competição* entre países ou estados-nação, precisamos saber como eles competem, como definem suas estratégias nacionais de desenvolvimento e como essa competição afeta e modifica o próprio sistema econômico mundial. Para discutir essa questão, a abordagem aqui será econômica, mas também precisará ser política, uma vez que qualquer sistema de mercado onde concorrentes competem regularmente é também um sistema de cooperação que define as regras do jogo competitivo.

O ESTÁGIO ATUAL DO CAPITALISMO

A globalização é, ao mesmo tempo, um processo contínuo de transformação – o processo de integração econômica, social e política acelerada que o mundo vem vivendo desde os anos 1970 – e o nome do estágio atual do sistema econômico capitalista. É o sistema econômico em que todos os mercados nacionais se tornam abertos e todos os estados-nação começam a se comportar de acordo com a lógica da acumulação e competição capitalistas. A natureza dinâmica desse estágio, que reflete a extraordinária rapidez da mudança tecnológica, se revela no próprio nome escolhido para ele – um nome cujo sufixo “ização” implica a idéia de mudança. Sua base tecnológica é a diminuição dos custos de transporte e, sobretudo, a revolução da informática, que tornou as comunicações e a transferência de ativos financeiros dramaticamente mais velozes e mais baratas. Essa revolução tecnológica, ao tornar mais fácil a criação e a integração de mercados em nível global, promoveu de um lado um aumento da competição econômica internacional e de outro uma reorganização da produção, patrocinada pelas empresas multinacionais. Na medida em que as economias nacionais se abriram, sua competitividade internacional passou a ser uma condição necessária para a continuação de seu desenvolvimento econômico.

Na globalização, os estados-nação continuam sendo a unidade político-territorial decisiva. Isso fica claro se levarmos em conta *duas definições* de

globalização – uma forte e a outra fraca. De acordo com a primeira, a globalização é o estágio do capitalismo em que a competição econômica entre estados nacionais por maiores taxas de crescimento se torna generalizada. Se o leitor achar que essa definição é forte, há uma alternativa: a globalização é a competição econômica em nível mundial entre grandes empresas apoiadas por seus respectivos estados-nação. Em ambos os casos é evidente que o estado-nação continua a desempenhar um papel estratégico na globalização. Há uma terceira definição – globalização como competição em nível mundial entre grandes empresas “sem” o apoio de seus respectivos estados-nação. Na verdade, existem grandes empresas, especialmente de consultoria, que são genuinamente multinacionais: Hirst e Thompson (1996) consideram-nas “empresas genuinamente transnacionais”.² Mas, em sua maioria absoluta, as empresas “multinacionais” são empresas nacionais, porque são controladas pelo capital e pelo conhecimento de um ou dois países. A evidência mais clara disso está nas atividades dos embaixadores dos países ricos nos países em desenvolvimento. Cada embaixador sabe bem quais são as “suas” empresas, isto é, as empresas cujos interesses ele deve representar. Ele as conhece e não hesita em proteger seus interesses, já que essa é uma de suas duas missões básicas e legítimas (a outra é proteger os interesses comerciais de seu país). Essas empresas são multinacionais porque estão presentes em muitos países, não porque sua propriedade esteja dividida entre tantos países que elas percam qualquer base nacional. Assim, podemos discutir qual das duas definições é mais confiável – a forte ou a fraca – mas o que continua óbvio em qualquer uma delas é a natureza altamente estratégica das nações, do ponto de vista econômico, na atualidade: cabe a elas usarem seus governos para formular e implementar uma estratégia nacional de competição. Evidentemente, isso não significa que eu esteja afirmando que os estados-nação competem

² Para Hirst e Thompson (1996), empresas “multinacionais” são aquelas que preservam uma base de origem nacional e estão sujeitas a regulação e controle pelo país de origem, enquanto as empresas “transnacionais” têm capital inteiramente livre, sem identificação nacional específica e com uma administração internacional potencialmente inclinada a se localizar e realocar em qualquer lugar do mundo em busca de retornos maiores ou mais seguros.

internacionalmente como fazem as empresas. A competição entre as nações tem uma lógica econômica diferente. O processo é conduzido por políticos, não por empresários. O objetivo é alcançar maiores taxas de crescimento e não maiores taxas de lucro. A demanda não vem dos acionistas mas dos eleitores. Por outro lado, enquanto as empresas são basicamente autônomas, as nações não o são, porque enfrentam o grave problema da hegemonia ideológica externa. As elites nos países em desenvolvimento identificam-se mais facilmente com as elites dos países ricos do que com seu próprio povo. Ora, quando isso ocorre, repete-se o clássico processo imperial pelo qual as elites locais estão associadas ao poder imperial. Assim, os países em desenvolvimento serão realmente competitivos com relação aos países ricos na medida em que estejam aptos a rejeitar essa associação e a desenvolver políticas econômicas e reformas institucionais compatíveis com os interesses nacionais do país.

Uma quarta definição segundo essa mesma linha – com a diferença, porém, de que sua origem não é neoliberal ou globalista, mas marxista – sustenta que a lógica da acumulação capitalista se tornou global, que os capitalistas não têm pátria, que eles investem onde as oportunidades de lucro forem maiores, de tal forma que, mais uma vez, o estado-nação teria perdido autonomia e importância. Essa teoria, um dogma clássico do socialismo internacional, tem um aspecto essencialista inaceitável, mas devemos reconhecer a existência de uma ambigüidade básica nos capitalistas e nas empresas. Essa ambigüidade reside não no fato de que eles buscam o lucro onde quer que possa estar (isso é parte da lógica do mercado), mas no fato de que, politicamente, os capitalistas realmente se sentem às vezes como agentes acima das nações, mas às vezes se apegam às nações em busca de proteção doméstica ou de apoio em suas ações internacionais. Essa ambigüidade é geralmente maior nos países em desenvolvimento do que nos países ricos, em parte porque, naqueles países, os interesses nacionais aos quais os empresários estão associados são menores do que nos países ricos, e em parte porque as sociedades nos países em

desenvolvimento tendem a ser cultural e ideologicamente dependentes. No entanto, se os capitalistas e as empresas são ambíguos, isso não acontece com os políticos que governam os estados-nação. Para eles – exceto em países em desenvolvimento dependentes – não há dúvida de que sua obrigação é proteger o capital, o trabalho e o conhecimento nacionais. Eles sabem que sua eleição e reeleição dependem de seu sucesso nesse empreendimento. E portanto suas ações nacionalistas são evidentes no espaço internacional. Os estados-nação capitalistas sempre reconheceram as fronteiras, mas o capital geralmente as ignora; a democracia, porém, é sempre nacional, porque os políticos nos países democráticos não têm alternativa senão representar seus cidadãos: como não há globalização política, não há globalização democrática.

Depois que a revolução capitalista transformou os estados-nação em entidades políticas e territoriais por excelência, a competição capitalista se tornou a lei econômica fundamental – competição que não se limita às empresas, como supunha a teoria econômica convencional ou neoclássica, mas que envolve diretamente os estados-nação. O sistema econômico mundial se formou durante a era mercantilista, datando do desenvolvimento da tecnologia de transporte marítimo e das grandes descobertas de novos territórios. Braudel (1979) e Wallerstein (1974) chamaram esse processo de internacionalização, que se intensificou a partir do século XVII, de “economia-mundo” e “sistema-mundo”, respectivamente. Eles estavam se referindo, porém, a sistemas parciais, que na verdade não englobavam o mundo todo. O capitalismo já estava então se tornando internacional, a partir de uma perspectiva mercantilista que enfatizava o decisivo papel econômico dos estados-nação. Com a transição para o capitalismo industrial, a organização territorial do mundo em termos de estados-nação se acelerou, mas foi somente no último quarto do século XX, quando o sistema-mundo começou a abranger toda a superfície da Terra, que o capitalismo global se materializou. Nunca antes o capitalismo havia sido tão abrangente, nunca antes esse tipo de organização política e territorial independente – o estado-nação – havia sido mais

dominante e, como veremos, nunca antes o papel do estado-nação havia sido mais estratégico. Entre meados do século XVII, quando os tratados da Westfália marcaram a formação do sistema europeu de estados nacionais, e o século XX, a competição entre estados tornou-se cada vez mais econômica, mas foi combinada com rivalidades militares na medida em que, para definir e expandir os limites do mercado interno, era necessário ou lucrativo recorrer à força. Foi somente a partir do final do século XIX que a competição econômica se tornou predominante. Atualmente, em tempos de globalização, essa competição domina qualquer outra relação, na medida em que todos os países mais importantes estabeleceram fronteiras e não se ameaçam mais com guerras.³

Com a Revolução Industrial e o motor a vapor, o capitalismo mercantilista tornou-se capitalismo industrial, e deu origem no final do século XIX ao que alguns chamaram de a “primeira globalização” (Nogueira Batista Jr. 1998; Berger e Robert 2003). A Grande Depressão dos anos 1930 interrompeu o processo de globalização, na medida em que se reconheceu o fracasso das políticas liberais daquela época, e as economias nacionais se fecharam, mas isso não impediu que o processo de transformação política e social continuasse e se acelerasse, como na Segunda Guerra Mundial. O desenvolvimento econômico recebeu então um novo impulso. Durante o século XX, as taxas de crescimento dos países capitalistas praticamente dobraram, se comparadas às do século anterior. Esse crescimento acelerado da produtividade ou da renda per capita foi provavelmente consequência de quatro fatores. Em primeiro lugar, as políticas macroeconômicas keynesianas permitiram que os mercados coordenassem as economias, mas ao mesmo tempo limitaram suas crises cíclicas. Em segundo lugar, a melhor organização dos trabalhadores possibilitou a redistribuição da renda e a ampliação do mercado interno. Em

³ Como sintoma dessa competição, em um suplemento publicado pelo *Le Monde*, “Les Cahiers de la Competitivité” [*Os Cadernos da Competitividade*], patrocinado pela indústria francesa (29 de agosto de 2007), a primeira história começa com a seguinte frase: “É essencial para a França preservar sua posição no mundo e garantir a competitividade de suas empresas”.

terceiro lugar, o desenvolvimento tecnológico continuou a se acelerar, inicialmente caracterizado pela produção em série e pela linha de montagem (as características que definiram a regulação fordista), e posteriormente pela revolução da informática que caracterizaria a fase da globalização. Em quarto lugar, o controle das grandes empresas foi transferido para administradores profissionais, e foram estabelecidos padrões mais elevados de eficiência administrativa. No capitalismo dos técnicos o próprio conceito de capital se modificou.

Esta última causa das taxas de crescimento mais elevadas está relacionada à principal transformação social ocorrida no século XX: a expansão da burocracia e sua transformação em uma classe social profissional, juntamente com a burguesia e a classe trabalhadora. À medida que o trabalho começou a ser realizado fora das unidades familiares e principalmente em organizações burocráticas (como as grandes empresas), uma nova classe média profissional ou tecnoburocrática surgiu entre a classe capitalista e a classe trabalhadora. Era o “capitalismo dos técnicos” ou “capitalismo do conhecimento” (em lugar de “capitalismo dos empresários”) que estava surgindo – uma forma de capitalismo caracterizada por maiores taxas de aumento da produtividade, na qual técnicos ou tecnoburocratas assumiram a gestão e a expansão de grandes empresas, e o próprio conceito de capital se modificou. No século XIX, período da teoria econômica clássica, o capital era definido como um adiantamento de salários aos trabalhadores antes que a respectiva produção fosse vendida; o capital era então essencialmente capital de giro. Com o desenvolvimento da grande indústria manufatureira capitalista a partir da segunda metade do século XIX, o capital foi entendido principalmente como capital físico, que poderia ser medido pelo patrimônio líquido de cada empresa. A partir da segunda metade do século XX, porém, no contexto do capitalismo do conhecimento, o capital não é mais fixo ou circulante, mas é o valor presente do fluxo de caixa da empresa, dada uma taxa de retorno convencionalmente considerada como razoável; para avaliar o capital de uma empresa, analistas e investidores do

mercado de ações descontam seu fluxo de caixa à taxa de retorno convencionalmente aceita nos mercados financeiros. Este novo conceito corresponde ao maior poder obtido pelos principais executivos profissionais e ao papel mais estratégico que eles começaram a desempenhar, associados à classe capitalista e ao mesmo tempo em uma luta constante com ela por poder e privilégios. Por meio de uma gestão competente, eles podem aumentar o fluxo de caixa das empresas, mas podem também reduzir esse fluxo e o capital dos acionistas, se sua gestão for incompetente.

Quanto à produção, o século XX começou com a grande revolução fordista ou a revolução da produção padronizada e da linha de montagem, e terminou com a produção flexível e terceirizada que predominaria na globalização.

Politicamente, o Estado deixou de ser meramente liberal para se tornar, na Europa, o “Estado social” ou “Estado de bem-estar social”, democrático e garantidor dos direitos sociais.⁴ Assim, a transição para o capitalismo dos técnicos, para o fordismo e finalmente para o Estado social definiria os primeiros três quartos do século XX. No entanto, nos anos 1970, o fim da conversibilidade do dólar, o primeiro choque do petróleo da OPEP, o aumento generalizado dos preços das commodities e a estagflação relacionada à inflação de custos causada por pressões de sindicatos interromperam um período de 30 anos de crescimento elevado e desigualdade declinante – os “30 Anos Gloriosos”.

A causa principal do término dessa idade de ouro foi a queda das taxas de crescimento dos lucros e de crescimento econômico nos Estados Unidos nos anos 1970. A reação ocorrida nos anos 1980 definiu uma nova ideologia que lhe daria um novo vigor – o neoliberalismo: em lugar do Estado, o mercado é que deveria agora coordenar a economia. Mas essa mudança na esfera das

⁴ As democracias modernas são geralmente chamadas de “democracias liberais” nos Estados Unidos. Em minha terminologia, chamo o Estado que surgiu no início do século XX, quando se alcançou o sufrágio universal na maioria dos países ricos, de Estado Liberal Democrático; após a Segunda Guerra Mundial, porém, sobretudo nos países europeus mais avançados, o grande aumento dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado transformou-o no Estado Social Democrático.

idéias políticas coincidiu com a gradual materialização de um novo estágio do capitalismo – o estágio da globalização ou capitalismo global – no qual todos os mercados estão abertos e a competição capitalista abrange o mundo todo. O regime regulatório fordista gradualmente deixou de caracterizar as economias capitalistas avançadas, cujo progresso técnico é agora liderado pela revolução da informática; os métodos de produção se tornaram mais flexíveis e a terceirização das atividades se generalizou. No quadro da nova ideologia dominante, o Estado Social, com seu componente regulatório fordista e keynesiano, é agora ferozmente atacado, na medida em que teria contribuído para aumentar os salários, beneficiado excessivamente os trabalhadores e causado, nos anos 1970, uma compressão dos lucros e a redução das taxas de crescimento. Mais amplamente, como ressaltado por Correa de Moraes (2006: 29), é o próprio Estado, como detentor do monopólio da norma legal, do monopólio da extração de recursos para consumo coletivo e do monopólio da coerção legítima, que passa a ser atacado em nome do mercado. Uma falsa dicotomia estabelece-se então entre Estado e mercado, enquanto na verdade um mercado forte só é possível quando o Estado também é forte ou capaz.⁵

Quanto às políticas públicas, os novos tempos neoliberais foram marcados por quatro tentativas, em parte bem-sucedidas e em parte fracassadas: (1) pela tentativa fracassada de formular uma política macroeconômica neoclássica como alternativa à keynesiana;⁶ (2) pela tentativa bem-sucedida de privatizar as empresas de propriedade do governo nos países em desenvolvimento; (3) pela tentativa parcialmente bem-sucedida de adicionar flexibilidade às relações trabalhistas (o que não foi completado pelo abandono das políticas sociais que haviam caracterizado o Estado social mas, ao contrário, pelo aumento dos

⁵ Curiosamente, esse fato foi reconhecido por Francis Fukuyama (2004), que atribui o fracasso das políticas do Consenso de Washington nos países em desenvolvimento ao fato de que tais políticas tentaram enfraquecer seus estados nacionais.

⁶ Foi uma tentativa fracassada porque os bancos centrais e, mais amplamente as autoridades econômicas só adotaram as políticas monetárias neoclássicas retoricamente e continuaram a ser essencialmente orientados pela abordagem keynesiana. No entanto, eles adotaram as políticas neoliberais de desregulação que foram a causa direta da grande crise do sistema bancário de 2007-08.

gastos sociais, que veio a ser chamado de “flexi-segurança” na Europa); (4) e pela tentativa fracassada de promover o desenvolvimento econômico por meio de reformas orientadas para o mercado e políticas macroeconômicas “ortodoxas”. Esse fracasso ocorreu não tanto porque as reformas econômicas não funcionam no curto prazo, mas principalmente porque as políticas macroeconômicas da ortodoxia convencional eram o contrário do que é geralmente considerado como boa política macroeconômica nos países adiantados; elas se caracterizaram não por taxas de juros moderadas e taxas de câmbio competitivas mas, ao contrário, por altas taxas de juros e por taxas de câmbio não competitivas ou sobrevalorizadas.

Desde então, temos testemunhado, no nível da teoria econômica, a predominância da teoria neoclássica baseada nas expectativas racionais e, no nível ideológico, a predominância do neoliberalismo (um liberalismo econômico renovado e radicalizado, dotado de um grande programa de reformas) combinado com sua expressão externa, o “globalismo”. De acordo com o novo credo neoliberal, os governos devem implementar reformas orientadas para o mercado, por um lado objetivando desregulamentação econômica, reduções na seguridade social e flexibilização dos contratos de trabalho, a fim de reduzir os salários nos próprios países ricos, e por outro lado buscando a liberalização comercial e financeira a fim de restringir o nacionalismo desenvolvimentista dos países de renda média que conseguiram se industrializar e, a partir dos anos 1970, exportar competitivamente produtos manufaturados.

As novas idéias evidentemente encontraram alguma resistência nos países em desenvolvimento. No entanto, já nos anos 1980 aqueles países em desenvolvimento que nos anos 1970 tinham aceitado sem reservas a receita da política do crescimento com poupança externa, em particular os países latino-americanos e africanos, mergulharam na grande crise da dívida externa dos

anos 1980, e perderam poder na arena das relações internacionais.⁷ Por outro lado, no final dos anos 1980, a União Soviética, incapaz de continuar a aumentar a produtividade após a fase de crescimento baseada na indústria pesada, entrou em colapso. A partir do final dos anos 1980, os países em desenvolvimento, um a um, submeteram-se ao Consenso de Washington. As únicas exceções foram alguns países asiáticos que continuam fiéis a sua própria estratégia de desenvolvimento capitalista.

Com o enfraquecimento de seus concorrentes e oponentes, a hegemonia neoliberal norte-americana alcançou seu apogeu nos anos 1990. Como consequência, a globalização, que já estava ocorrendo em razão da revolução tecnológica que havia reduzido os custos de transporte e comunicações, ganhou força com as reformas liberalizantes que começaram a ocorrer. Temos, portanto, a transição do capitalismo fordista para o capitalismo global atual. *A globalização, porém, é um processo histórico real, não um fenômeno ideológico.* Mesmo sendo possível falar de uma “globalização neoliberal” ou de um “capitalismo neoliberal”, na medida em que o neoliberalismo surgiu juntamente com a globalização, é importante distinguir claramente um fenômeno do outro. Se entendermos globalização como o nome do estágio atual do capitalismo, segue-se que ela não deve ser confundida com uma ideologia. O capitalismo global é o momento do desenvolvimento capitalista, logo após os “30 anos de ouro do capitalismo” (1945–75), em que indivíduos e empresas se relacionam com tal frequência e intensidade que começam a constituir um único sistema econômico, social e político mundial. É o momento em que o capitalismo realmente se torna um sistema único que abrange o mundo todo. Como um estágio do capitalismo, a globalização abrange todas as áreas da atividade humana: econômica, social, política e cultural.

Politicamente, a globalização se manifesta nas Nações Unidas e em todos os

⁷ Nos anos 1970, os países latino-americanos, associados aos asiáticos, tinham se organizado como países “não alinhados”, sob a bandeira da “Nova Política Econômica”, a fim de pressionar os países ricos a lhes fazerem concessões comerciais. Afetados pela crise da dívida externa, eles foram da ofensiva para a defensiva em suas relações com os países ricos.

tratados comerciais e políticos. Socialmente, uma de suas manifestações mais interessantes é o surgimento de uma sociedade civil global. Ela apresenta muitas manifestações culturais.

A globalização econômica pode ser vista sob o ângulo da produção, do comércio e das finanças. A globalização comercial é o momento em que todos os mercados nacionais se tornam razoavelmente abertos e praticamente todos os agentes econômicos em todo o mundo começam a ser orientados pela lógica da acumulação e da competição capitalista. A globalização financeira é o momento do desenvolvimento capitalista em que a comunicação fácil permite um extraordinário aumento dos fluxos de capitais e provoca a relativa integração financeira do mundo; é também o momento em que aqueles países em desenvolvimento que abrem suas contas de capital (nem todos o fizeram) perdem controle sobre suas taxas de câmbio. Finalmente, a globalização produtiva é o momento do desenvolvimento capitalista em que o sistema produtivo se torna globalmente integrado por meio das corporações multinacionais, que reorganizam sua produção à luz dos custos relativos que encontram em todo o mundo. Há então um enorme aumento das trocas intra-industriais e intra-empresais. A divisão internacional do trabalho ocorre não mais apenas entre indústrias mas também dentro das indústrias – a produção do mesmo bem se espalha por vários países. Esse fenômeno recebeu vários nomes, como "intra-industry trade" [*comércio intra-indústrias*], "offshoring" (quando pensamos em uma empresa multinacional produzindo componentes no exterior; Blinder 2006), e "trade in tasks" [*comércio de tarefas*] (Grossmann e Rossi-Hansberg 2006) ou "unbundling" [*desempacotamento*] (quando queremos salientar a divisão do trabalho; Baldwin 2006: 1). Estes dois últimos nomes implicam claramente que a divisão do trabalho em nível internacional não é essencialmente uma divisão da produção entre indústrias ou entre bens e serviços, mas entre trabalhadores. Ou, como afirma Baldwin, para quem a globalização é um segundo "desempacotamento" histórico, "isso significa que a competição internacional – que costumava ser basicamente entre empresas e

indústrias em diferentes países – ocorre agora entre trabalhadores individuais desempenhando tarefas semelhantes em diferentes países”.

Podemos entender o fraco desempenho econômico da maioria dos países de renda média e dos países ricos desde 1980 somente se considerarmos as perversas conseqüências, por um lado, da abertura financeira ou globalização financeira e, por outro lado, da financeirização ou desregulação dos mercados financeiros aliadas à adoção selvagem de inovações financeiras destinadas a aumentar os rendimentos financeiros. A abertura financeira, somada à política de crescimento com poupança externa, está por trás da taxa de câmbio não competitiva e das taxas de crescimento lento da maioria dos países de renda média; é a estratégia adotada pelas elites econômicas dos países ricos para aumentar os lucros, ao mesmo tempo em que mantêm esses países financeiramente dependentes e neutralizam sua capacidade competitiva. É essencialmente disso que trata o livro. Por sua vez, a financeirização ou a construção do capitalismo baseado nas finanças, embora seja um fenômeno de âmbito global, era essencialmente uma estratégia doméstica nos países ricos para aumentar os rendimentos sobre os ativos financeiros. Para alcançar esse objetivo, financistas brilhantes e gananciosos – profissionais com MBAs [*Masters of Business Administration*] ou doutorados obtidos em grandes universidades – associaram-se a capitalistas rentistas na tarefa de elevar as baixas taxas de juros geradas por uma relativa abundância de capital. Com esse objetivo, eles se dedicaram à especulação financeira clássica e desenvolveram inovações financeiras que distorceram totalmente o objetivo das finanças: reunir as economias de muitos e transformá-las em investimento financeiro e consumo de longo prazo. Em lugar disso, a financeirização significou uma enorme expansão de riqueza financeira fictícia que garantiu elevados rendimentos aos capitalistas rentistas, bem como generosas comissões e bônus de desempenho aos financistas. A riqueza resultante era fictícia porque não tinha nenhuma relação com a produção: nos Estados Unidos, desde 1980, a riqueza financeira cresceu cerca de quatro vezes mais do que o PIB; dados de

outros países são semelhantes; e também se mostrou falsa porque, assim que irrompeu a crise do sistema bancário em 2008, essa riqueza derreteu. Desse modo, a globalização financeira que originalmente apareceu como uma fonte de riqueza infinita e como uma ferramenta para manter dependentes os países de renda média, acabou por se voltar contra seus criadores e provocou uma crise financeira e econômica comparável à de 1929. Neste livro, discuto não esse lado “doméstico” da globalização financeira – a financeirização e a crise financeira de 2008 – mas seu lado internacional – aquele relacionado à abertura financeira das economias dos países em desenvolvimento, sua perda de controle sobre suas respectivas taxas de câmbio, o aumento artificial do consumo interno e o aumento da instabilidade financeira.

Resumindo, em contraste com a globalização comercial, que é algo que funciona bem se razoavelmente regulamentado, a globalização neoliberal e financeirizada era uma distorção do capitalismo, uma regressão reacionária em relação aos 30 anos de ouro (que são também os anos de Breton Woods e do Estado de bem-estar social ou Estado social). Na era da democracia – uma era em que deveríamos prever que as economias de mercado se tornariam mais eficientes ou produtivas, mais estáveis e menos desiguais – vimos o surgimento do capitalismo neoliberal e “financeirizado”, no qual as taxas de crescimento declinaram, a instabilidade financeira aumentou enormemente e a desigualdade econômica cresceu também significativamente. A crise financeira de 2008 desmoralizou tanto os mercados não regulados quanto as inovações financeiras selvagens que caracterizaram o neoliberalismo e a globalização financeira, e abriu caminho para um capitalismo global mais bem regulado.

GLOBALISMO

Em razão da maior interdependência entre os estados-nação no capitalismo global, afirmou-se que os estados-nação não eram mais soberanos, e ainda, que

teriam perdido importância. A globalização trouxe consigo novas ideologias: o neoliberalismo – a ideologia dos mercados auto-reguladores – e o globalismo – a ideologia da globalização. Enquanto o neoliberalismo é a forma contemporânea do agressivo "laissez-faire" do século XIX, o globalismo exalta a globalização, proclama a irrelevância do estado-nação nesse contexto econômico e social e vê a globalização como um processo inevitável, através do qual os mercados têm um papel cada vez mais dominante na coordenação dos sistemas econômicos. Enquanto o neoliberalismo é uma ideologia para uso interno, destinada a legitimar a redução dos gastos com a garantia dos direitos sociais, o globalismo é útil principalmente em contexto externo e está focado nos países em desenvolvimento. Ankie Hoogvelt (2001: 154–155) define o globalismo por outro ângulo, que é complementar ao que estou apresentando: “globalismo é a reificação do processo de globalização como uma força meta-histórica que se desenvolve fora da atuação humana, limitando e condicionando a área de atuação dos indivíduos e comunidades, sejam eles estados-nação ou grupos locais. O globalismo é a ideologia que soma às crenças neoliberais a crença na *inevitabilidade* da transnacionalização dos fluxos econômicos e financeiros”. Eu acrescentaria apenas que essa inevitabilidade, que o autor colocou em itálico, significa não apenas que a economia se internacionaliza, mas que ela o faz de acordo com um único modelo: o modelo prescrito pelo neoliberalismo.

Ao revelar às sociedades em desenvolvimento a crescente falta de autonomia e importância de seus estados-nação, essa ideologia é útil para limitar manifestações nacionalistas naquelas sociedades e para levar suas elites dependentes a se subordinarem às elites dos países ricos. De acordo com o globalismo, o mundo seria, ou tenderia a ser, uma "sociedade sem fronteiras" (Ohmae 1990), ou então as fronteiras estariam perdendo importância na medida em que muitos problemas subnacionais se tornariam mais prementes do que os

problemas nacionais (Sassen 2005).⁸ Essa hipótese pode assumir um caráter determinista que aparece, por exemplo, na afirmação de Octavio Ianni (1995: 40) de que, em razão de mudanças tecnológicas e econômicas e da lógica da acumulação do capital, “a soberania do Estado-nação não está simplesmente sendo limitada, mas abalada em sua base. Quando se leva às últimas conseqüências o princípio da acumulação do capital, ele se traduz em um desenvolvimento intensivo e extensivo das forças produtivas e das relações de produção, em escala mundial.”

A idéia central do globalismo é que, na globalização, os estados-nação se tornam mais interdependentes, perdem autonomia para implantar políticas e, conseqüentemente, perdem importância. Mas é fácil demonstrar o contrário partindo das mesmas suposições. Na verdade, a globalização se caracteriza por uma maior interdependência entre estados-nação, e maior interdependência significa certa perda de autonomia. Mas qual é a razão dessa maior interdependência? É o aumento, não da cooperação, mas da competição entre países – um aumento de competição que tornou os Estados e seus governos muito mais estratégicos economicamente do que eram antes da globalização, quando cada país tinha de competir com um número limitado de outros países, geralmente vizinhos.

Além de ser um fato, a interdependência é, a partir dos anos 1970, uma retórica ou ideologia. Como observam Keohane e Nye (2001: 6), “para aqueles que querem que os Estados Unidos conservem a liderança mundial, a interdependência se tornou parte da nova retórica, para ser utilizada tanto internamente, contra o nacionalismo econômico, quanto externamente, contra desafios agressivos”. Não surpreende, portanto, que Henry Kissinger declarasse já em 1975 que “estamos agora entrando em uma nova era. Os velhos padrões internacionais estão se desintegrando; os velhos slogans não são mais

⁸ A posição dessa autora é contraditória, pois ela acredita não só que “a globalização é em parte um sistema localizado dentro dos estados nacionais” mas também que “fatores altamente especializados e portanto obscuros desnacionalizam componentes específicos do trabalho do Estado” (Sassen 2005: 524).

instrutivos; as velhas soluções não estão mais disponíveis. O mundo se tornou interdependente em economia, em comunicação, em aspirações humanas”.⁹ Nos anos 1990, quando a hegemonia ideológica norte-americana atingiu seu apogeu, o tema principal dos discursos do Presidente Bill Clinton eram a globalização e a interdependência. Ambas levariam todos os países a reduzir seus conflitos e a cooperar, naturalmente sob o comando dos Estados Unidos. Na verdade, com o fim da Guerra Fria, abandonou-se a velha idéia da diplomacia do equilíbrio de poderes, pela qual os países mais importantes estavam sempre ameaçando uns aos outros com guerras, mas em compensação, a competição econômica aumentou muito.

Foi também nos anos 1990 que surgiu a teoria da “governança global”, e sua apresentação mais sistemática foi feita por David Held e Anthony McGrew (2002). De acordo com essa teoria, que se tornou popular em organizações internacionais, inclusive nas Nações Unidas, os estados-nação deixariam de ter um papel chave, uma vez que agora um grande número de outras organizações internacionais, fossem elas oficiais ou não governamentais, participariam de um hipotético regime mundial, não mais denominado “governo”, mas antes “governança”.¹⁰ Mais uma vez, estamos diante de uma retórica hegemônica que não faz sentido. Embora o sistema político global tenha se desenvolvido no quadro da globalização, estamos ainda longe do momento em que os estados-nação podem se retirar da cena. Ulrich Beck (1997: 10–11) está certo quando diz que globalização ou globalismo “significam que temos vivido durante muito tempo em uma sociedade mundial”. No entanto, ele deixa de reconhecer que temos uma sociedade global sem um Estado global. Assim, sua conclusão não tem muito sentido: “a globalização denota o *processo* pelo qual estados nacionais soberanos são entrecruzados e minados por atores transnacionais com

⁹ “A New National Partnership” [*Uma Nova Parceria Nacional*]. Discurso do Secretário de Estado dos Estados Unidos, Henry Kissinger, em Los Angeles, 24 de janeiro de 1974. Citado em Keohane e Nye (2001: 3).

¹⁰ Observe-se que não estou usando “governo” como sinônimo de “Estado”, como é habitual em inglês norte-americano, mas para me referir ou à elite dos servidores públicos superiores eleitos e não eleitos que dirige o Estado, ou ao processo de governar. Governança seria o processo de governar do qual outros grupos e indivíduos – a sociedade civil – participam.

diferentes perspectivas de poder, orientações, identidades e redes”. Isso é superestimar a sociedade civil global que realmente está surgindo e subestimar os estados-nação que nunca foram tão estratégicos na competição econômica global como hoje em dia.

O aparecimento dessas idéias, em um momento da história da humanidade em que, afinal, a superfície da Terra está completamente coberta por estados-nação, tem um aspecto paradoxal. Até a Segunda Guerra Mundial o mapa do mundo era dominado principalmente por impérios – não mais os impérios clássicos, mas os impérios capitalistas, particularmente Grã-Bretanha e França. Posteriormente vimos o surgimento de um número crescente de estados-nação, à medida que as velhas colônias se tornaram independentes. Durante algum tempo, a constituição do Império Soviético significou um retrocesso desse processo, mas, com seu colapso, a sociedade capitalista mundial assumiu plenamente seu caráter intrínseco de um sistema econômico política e geograficamente organizado na linha dos estados-nação. É por isso que José Luís Fiori (2002: 36) acertadamente pergunta: “como explicar esse paradoxo de que a morte da soberania dos Estados é anunciada como resultado da globalização, exatamente na hora em que eles se multiplicam e se transformam num fenômeno global?”

Um segundo pressuposto do globalismo é que há apenas um caminho para o desenvolvimento econômico, e seu modelo é o capitalismo norte-americano. Assim, a perda de autonomia dos estados-nação não deveria ser deplorada mas bem-vinda, porque tornará mais fácil para todos os países seguirem o mesmo caminho em direção ao desenvolvimento – o caminho que se supõe seja o mais bem-sucedido – o caminho norte-americano. Não há, porém, nenhuma razão para considerar o modelo norte-americano de capitalismo como superior ao capitalismo da Europa ocidental. Ao contrário, entendo que o capitalismo social construído na Europa durante os 30 Anos de Ouro, embora afetado pela hegemonia neoliberal, continua sendo um sistema político e econômico mais democrático, mais igualitário, mais estável e, como ficará claro após a crise de 2008, mais capaz de promover o crescimento do que o sistema norte-americano. Da mesma forma, não há razão para supor que a globalização force

todos os países a seguirem um mesmo modelo econômico e político. Como salienta Layna Mosley (2005: 356), “as instituições domésticas desempenham um papel importante na mediação de pressões oriundas da economia global”. Assim como há muitos modelos ou variedades de capitalismo, assim também existem diferentes estratégias nacionais de desenvolvimento econômico. Os países que alcançaram melhores resultados utilizam estratégias muito diferentes daquelas recomendadas pelos países ricos através de suas agências. Por outro lado, o pressuposto da solidariedade dos países ricos em relação aos países em desenvolvimento é desmentido diariamente nas notícias de jornal sobre discussões relativas à Organização Mundial do Comércio. Mesmo se houver certa solidariedade, sobretudo com relação aos países mais pobres, o que realmente caracteriza o relacionamento dos países ricos com os outros países ainda é a tentativa de obter todo tipo de vantagens sobre governos fracos ou mesmo corruptos. No entanto, com relação aos países de renda média, precisamos fazer uma distinção entre países com elites nacionais autônomas e países com elites dependentes. Com ambos, a principal relação é de competição, mas com estes últimos existe também uma relação de exploração. Enquanto negociam a abertura de seus mercados internos às exportações de outros países exigindo reciprocidade, eles os abrem ao investimento feito por corporações multinacionais sem nenhuma compensação. A justificativa para essa prática desigual é o argumento de que “é natural que países ricos em capital transfiram seu capital para países pobres em capital”. Complementando esse argumento vem o ditado absurdo de que “o crescimento econômico nada mais é do que uma competição entre países em desenvolvimento para atrair investimento externo direto.”¹¹

Como o globalismo se baseia em fatos reais, e sobretudo porque é uma ideologia do centro hegemônico, ele também atrai críticos da esquerda que, em lugar de negar a globalização, lamentam a alegada perda de autonomia e importância dos estados-nação.¹² A esses dois grupos opostos pode-se acrescentar um terceiro, constituído de

¹¹ Discuto esse problema mais amplamente, criticando o crescimento com poupança externa, no último capítulo deste livro.

¹² O livro fundamental de esquerda sobre a globalização e sobre a perda de autonomia dos estados-nação é o de François Chesnais (1994). É impressionante como, nesse livro, Chesnais criticou a globalização financeira e previu as grandes crises financeiras futuras. Gilberto Dupas (2006: 150), por sua vez, salienta que “o processo de globalização restringiu progressivamente o poder dos Estados”. Vimos que Octavio Ianni pensava da mesma maneira em seus trabalhos pioneiros sobre a globalização.

intelectuais europeus progressistas, como Jürgen Habermas, que confundem as consequências da globalização com a perda de autonomia nacional resultante do processo de harmonização da União Européia e não percebem que a União Européia não é uma prova do enfraquecimento da idéia de estados nacionais, mas antes uma tentativa de formar um Estado europeu multinacional mais forte do que os estados-nação individuais que a compõem.¹³

Há hoje uma vasta literatura criticando o globalismo. Robert Wade (1996), por exemplo, fez uma cuidadosa análise do problema e concluiu, como indicado no título de seu capítulo, que “as notícias da morte da economia nacional são muito exageradas”. Robert Boyer (2001: 12), resumindo as conclusões de um amplo estudo dos modelos de capitalismo ou modos de regulação, observou que “com relação a esse assunto, há quase uma completa unanimidade: cada capítulo desenvolve um argumento original com relação à falta de convergência das reformas institucionais, mesmo se elas respondem aos mesmos imperativos”.

O fato de os países ricos, através de seus sistemas financeiros e agências multilaterais, forçarem os países em desenvolvimento a adotarem reformas neoliberais impondo “condicionalidades” apenas acelera um processo inevitável. Por exemplo, na Organização Mundial do Comércio, durante a Rodada Uruguai que terminou nos anos 1990, esses países foram capazes de reduzir substancialmente o escopo da política econômica por parte dos países em desenvolvimento, tornando ilegal um grande número de práticas que eles próprios haviam usado amplamente no passado (Wade 2003; Chang 2006).

O PAPEL ESTRATÉGICO DO ESTADO-NAÇÃO

O fato de os países serem interdependentes e cooperarem não significa que tenham “perdido poder soberano”. Soberania, como Jean Bodin a definiu, é um conceito de filosofia política que sempre teve uma existência histórica parcial

¹³ Ver Habermas (2000). Nos ensaios de 1998 e 2000, a preocupação com a Europa se confunde com a globalização; no ensaio de 1999, a atenção está voltada mais para estender a política democrática a um sistema no qual o estado-nação inevitavelmente perde autonomia. A idéia de que, apesar de sua crescente interdependência, os estados-nação devem defender firmemente seus interesses, particularmente os econômicos, é erroneamente descartada por Habermas.

ou precária. Quando os filósofos políticos atribuíram soberania absoluta aos estados-nação, esses Estados eram provavelmente menos soberanos do que hoje, porque estavam sempre ameaçados por guerras e invasões – ameaças que são atualmente quase inexistentes para os países mais importantes. Os estados-nação que não se envolveram em acordos para criar uma soberania regional mais ampla (como fizeram os países europeus) continuam soberanos, porque ainda são a última fonte da ordem pública para seus habitantes. E são hoje mais estratégicos economicamente do que em qualquer outra época. No entanto, aqueles que fizeram esses acordos, como os países da União Européia e, particularmente, os da zona do euro, transferiram parte de sua soberania para um Estado multinacional em formação, mas transferiram-na livremente, a fim de aumentar seu poder no quadro da globalização, não para se submeter a ela. Como resultado, só poderemos compreender a lógica das relações políticas e econômicas internacionais se pensarmos nos estados-nação – particularmente os mais poderosos – como unidades autônomas que promovem seus interesses nacionais na arena global por qualquer meio disponível.

Ao fazer essas afirmações não estaria eu sendo “mercantilista” e, portanto, cometendo um erro que se tornou evidente após a publicação da *Riqueza das Nações* em 1776? O equívoco que houve no mercantilismo foi o metalismo: foi a confusão entre, de um lado, a riqueza das nações e, de outro, os superávits comerciais obtidos por elas e a quantidade de ouro que acumularam. Mas os mercantilistas estavam certos quando viam nos novos estados-nação que surgiam não apenas as unidades políticas fundamentais, mas também as econômicas. A principal crítica de Adam Smith aos mercantilistas concentrou-se no metalismo, mostrando que a verdadeira riqueza de um estado-nação reside em sua produção de bens e serviços, não nos superávits comerciais e na quantidade de ouro que ele acumula. Smith também criticou o caráter protecionista das políticas mercantilistas. Ele continuou, porém, a pensar a teoria econômica como economia política, na qual as unidades fundamentais de estudo eram os estados-nação. Ele estava interessado não na riqueza dos

indivíduos ou do mundo, mas na riqueza das nações. Os economistas clássicos que se seguiram a ele pensavam da mesma maneira. Ricardo, por exemplo, mostrou claramente que o comércio internacional não é um jogo de soma zero, como pensavam os mercantilistas, mas um jogo de soma positiva onde todos os estados-nação envolvidos poderiam ganhar. Foi somente na década de 1870, quando economistas conservadores responderam à interpretação da economia política clássica feita por Marx com uma escola de pensamento nova e essencialmente imperfeita – a teoria econômica neoclássica – que o estado-nação perdeu seu papel chave no pensamento econômico. Usando o método hipotético-dedutivo em lugar do método histórico ou empírico, a teoria econômica neoclássica esvaziou a teoria econômica de seu conteúdo real e transformou-a em um método de análise de mercado. Embora a teoria econômica neoclássica tenha se tornado dominante nos cursos universitários de mestrado, os líderes governamentais nunca levaram seriamente em conta essa teoria do "laissez-faire" altamente abstrata ao formularem suas políticas, tendo em vista sua natureza pouco prática. Eles deixaram de pensar em termos mercantilistas, de ter como objetivos os saldos comerciais e a acumulação de reservas internacionais mas, corretamente do ponto de vista de seus países, tornaram-se o que os economistas neoclássicos desdenhosamente chamam de “neomercantilistas” – continuaram preocupados em aumentar o emprego e a produção ou riqueza nacional. A teoria macroeconômica keynesiana dos anos 1930 e a teoria econômica do desenvolvimento dos anos 1940 trouxeram de volta à teoria econômica essa abordagem nacional-desenvolvimentista que era central para a economia política clássica, na medida em que ambas as escolas encaram o desenvolvimento econômico como um processo nacional.

A globalização ocorreu nos níveis econômico, social e cultural, mas avançou muito pouco no nível político; não podemos falar de globalização política. Embora durante o século XX tenha surgido um sistema político global, liderado pelas Nações Unidas, estamos ainda longe da formação de um Estado mundial. Apesar de serem interdependentes, os estados-nação são os atores

principais da globalização: são as fontes da cidadania e da lei e definem a paz e a guerra. O fato de que a transição para a democracia e sua consolidação nos países ricos e de renda média tenha ocorrido nesse século apenas fortaleceu a autonomia dos estados-nação, na medida em que seus cidadãos/eleitores exigiram de seus líderes governamentais a busca dos grandes objetivos políticos da modernidade: segurança, liberdade, desenvolvimento econômico, justiça social e a proteção da natureza. É por isso que o nível político carece da ambigüidade que existe no nível econômico: enquanto empresários e executivos de grandes empresas oscilam entre nacionalismo e globalismo, os políticos, a fim de serem reeleitos, não têm alternativa senão identificar-se com suas próprias nações. Os líderes governamentais levam em conta o processo de globalização em que estão envolvidos, e as interdependências daí derivadas não os impedem de adotar políticas nacionais. Na verdade, embora a substituição do termo “globalização” por “internacionalização” pudesse implicar que as nações perderam importância, elas continuam sendo cruciais.

O capitalismo global é um sistema econômico mundial cujos componentes básicos são tanto as empresas quanto os estados-nação soberanos. Marx fez a grande análise do capitalismo nos níveis econômico e social, mas fracassou em sua análise da esfera política ou estatal. Não há teoria do estado-nação em Marx, embora o estado-nação seja a unidade política e territorial característica das sociedades capitalistas. Enquanto nas sociedades pré-capitalistas os impérios clássicos eram as unidades políticas e territoriais, no capitalismo é o estado-nação que assume esse papel.¹⁴ Os estados-nação são entidades políticas e territoriais soberanas, compostas de três elementos: uma nação, um território e um Estado. Este último, portanto, não pode ser confundido com a nação ou com o estado-nação (ou com o governo que chefia o Estado). Enquanto a nação

¹⁴ Uso o termo “impérios clássicos” para me referir a impérios pré-capitalistas; durante a longa revolução capitalista houve também impérios como o britânico que, no entanto, não devem ser confundidos com os impérios clássicos – o último deles sendo o Império Austro-Húngaro. Os impérios industriais capitalistas do século XIX, como o britânico e o francês, e mesmo os impérios mercantis dos séculos XVII e XVIII, como o espanhol e o português, eram formas mistas, compartilhando características dos antigos impérios e dos modernos estados-nação.

é um tipo de sociedade, e o estado-nação uma unidade política e territorial, o Estado é uma instituição: é o sistema constitucional e a organização que o sustenta; é a lei e o aparelho do Estado.¹⁵ No capitalismo, as nações usam seus Estados como instrumentos de ação coletiva para atingir seus objetivos políticos, entre os quais está sempre a manutenção de sua própria soberania e desenvolvimento econômico. Como mostrado por Ernest Gellner (1983), as elites aristocráticas dos impérios, quando promoviam a expansão territorial, não tinham nenhuma idéia de aumento da produtividade ou desenvolvimento econômico e, assim, deixavam intocadas a organização social e a cultura de suas colônias, limitando-se a coletar tributos das populações subjugadas. Ao contrário, nos estados-nação, as nações são o resultado de um contrato social nacional voltado para objetivos políticos comuns. As novas elites econômicas e políticas não se limitam a concentrar poder militar e de polícia para garantir sua segurança; seu outro objetivo principal é o desenvolvimento econômico que as legitima. Para fazer isso, ao contrário do que aconteceu com os impérios clássicos, os estados-nação estendem a educação pública a toda a população que vive no território nacional, e assim, ao mesmo tempo, garantem o aumento da produtividade ou o desenvolvimento econômico, e transformam seus indivíduos em cidadãos ao reconhecerem sucessivamente seus direitos civis, políticos e sociais. Na medida em que os mercados se abriram, e a lógica do lucro, da acumulação de capital e do progresso técnico prevaleceu em toda parte, novos estados-nação se formaram.

O DECLÍNIO NEOLIBERAL

Nos anos 2000, o neoliberalismo e o globalismo perderam a predominância de que gozaram nas duas décadas anteriores, enquanto a hegemonia dos Estados

¹⁵ Sei que tais distinções não são sempre claras, e é em parte por isso que essas três palavras são usadas com diferentes sentidos. Na literatura sobre relações internacionais, “estados”, no plural, é também comumente usado como sinônimo de estados-nação. Nos Estados Unidos, “nações” é geralmente usado também como sinônimo de estados-nação, em lugar de ser reservado para sociedades nacionais. Os autores raramente fazem a clara distinção necessária entre Estado e estado-nação.

Unidos, que era a base daquela predominância, declinou fortemente. Vários fatores contribuíram para isso: o fracasso das reformas neoliberais em promover o crescimento, o desastre político que é a guerra do Iraque, a crise financeira de 2007-08 nos Estados Unidos, as eleições de políticos nacionalistas e de esquerda na América Latina e, finalmente, a mudança dos eixos econômicos do mundo dos Estados Unidos para a Ásia. Assim, enquanto o globalismo esperava que o modelo norte-americano prevalecesse em todo o mundo, acontece o contrário. Como observam Aglietta e Berrebi (2007: 8), “a globalização deveria ser vista como um sistema de interdependências multilaterais, no qual as potências emergentes têm uma influência determinante sobre as economias desenvolvidas”. Esta é uma das conseqüências do processo de "catching up", através do qual um grupo de países compete com sucesso com os países ricos, cresce mais rapidamente do que eles e assume um papel decisivo entre as nações do mundo. Embora esse fenômeno tenha favorecido o crescimento dos Estados Unidos e da Europa (se a China tivesse crescido, desde o início dos anos 1980, dois por cento ao ano em lugar de dez por cento, aqueles países teriam crescido menos durante esse período), há um sentimento de “derrota” com relação à competição internacional, o que leva a uma visão negativa da globalização. A globalização é cada vez mais vista pelas sociedades ricas como uma ameaça e não como uma vantagem e, por isso, o globalismo perdeu seu brilho. Pesquisas realizadas nos Estados Unidos em 2008 revelaram que mais de 50% da população já encaram negativamente a globalização.¹⁶ Paul Krugman (1995; 2008) que, na década de 1990, tinha certeza de que a globalização não havia causado redução dos salários nos países desenvolvidos, mudou de idéia desde então.

Os países em desenvolvimento que respondem pela maior parte da expansão do comércio desde o início dos anos 1990 têm salários substancialmente mais baixos, com relação aos países avançados, do que os países em desenvolvimento que eram o principal foco de preocupação na literatura original [sobre as

¹⁶ De acordo com o Presidente do Conselho de Relações Exteriores dos EUA, Richard Haass (2008), “a globalização dilui a influência das grandes potências, inclusive dos EUA”.

conseqüências da globalização sobre os salários]. O "Bureau of Labor Statistics" [*Serviço de Estatísticas do Trabalho*] (2006) calculou que a China, em particular, tem uma remuneração por hora na indústria equivalente a apenas 3% do nível dos EUA. Novamente, essa mudança para fontes de importação com salários mais baixos parece sugerir que os efeitos distributivos do comércio poderão ser consideravelmente maiores hoje do que eram no início dos anos 1990.

Em outras palavras, a globalização comercial, que vejo como uma oportunidade para os países de renda média com baixos salários, está longe de ser tão favorável aos países ricos. Ela provoca realocização das indústrias de transformação e pressiona para baixo os salários dos pobres. Por outro lado, meu argumento é que os ricos nos países desenvolvidos ganham com a globalização financeira que é desastrosa para os países em desenvolvimento, na medida em que estes se tornam incapazes de neutralizar a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização e acabam ficando excessivamente endividados. A crise financeira de 2008 mostrou que, no final, a globalização também é desastrosa para os países ricos.

GLOBALIZAÇÃO E "CATCHING UP"

Na globalização, a divisão internacional do trabalho entre países ricos e países de renda média segue uma regra simples: as tarefas com maior valor agregado per capita, que não são padronizadas nem codificadas e que exigem mão-de-obra mais qualificada, composta principalmente de gerentes e comunicadores, seriam realizadas em países ricos que têm abundância desse tipo de mão-de-obra, enquanto as tarefas padronizadas ou codificadas seriam transferidas para trabalhadores com baixos salários nos países em desenvolvimento. Esse processo permite que os países em desenvolvimento realizem o "catch up" [*alcancem os desenvolvidos*], tirando proveito de suas vantagens, como mão-de-obra barata e a capacidade de importar tecnologia a um custo relativamente baixo, e ao mesmo tempo garantiria que os países ricos continuassem a crescer a taxas satisfatórias, mesmo enfrentando problemas de realocização e

desindustrialização. Na medida em que os novos empregos na indústria manufatureira e nos serviços têm um maior conteúdo tecnológico, exigindo mão-de-obra mais qualificada compatível com um maior valor agregado per capita e, portanto, com maiores salários, os países ricos devem continuar a crescer satisfatoriamente no quadro da globalização. Seu custo real seria a maior concentração de renda a curto prazo, uma vez que, inicialmente, os salários de seus trabalhadores menos qualificados declinariam relativamente, só aumentando se esses trabalhadores passassem por um processo de qualificação inerente ao desenvolvimento centrado em indústrias com maior conteúdo tecnológico.

O pressuposto da teoria econômica de que os países em desenvolvimento devem "*catch up*" parece se confirmar. Um grupo cada vez mais significativo de países em desenvolvimento é constituído por economias de crescimento rápido, que se aproveitam da vantagem de seus custos de trabalho menores e exportam para países ricos; esses países em desenvolvimento continuam a se industrializar porque ainda estão transferindo mão-de-obra da agricultura e do subemprego para a indústria manufatureira. No entanto, nem todos os países de renda média tiveram êxito nessa transferência e no "*catch up*", porque nem todos são suficientemente fortes para enfrentar a hegemonia ideológica do Norte. Enquanto os países asiáticos dinâmicos foram bem-sucedidos, os países latino-americanos de renda média fracassaram, com exceção do Chile e, mais recentemente, da Argentina: eles crescem a taxas menores do que os países ricos e não conseguem alcançar os desenvolvidos. Nessas economias de baixo crescimento, sociedades que carecem de coesão e com elites dominantes alienadas não sabem como usar seus Estados estrategicamente e crescer. Isso dependerá da coesão nacional de cada país e da autonomia de suas elites dominantes com relação aos países ricos.

A globalização está sendo acompanhada de concentração de renda. Mas o aumento da desigualdade é principalmente uma consequência, não de mercados mais abertos, mas da revolução da informática, que aumentou a demanda por

mão-de-obra qualificada e reduziu a demanda por mão-de-obra não qualificada, e também da ideologia neoliberal, que visa precisamente esse resultado. A abertura comercial e a imigração provocam certa concentração de renda nos países ricos, pois forçam os trabalhadores locais a competirem com mão-de-obra mais barata, mas os países ricos têm meios para se defender disso. Além de levantarem maiores barreiras contra a imigração (como não há globalização política, não há globalização migratória), eles adotam medidas sociais compensatórias. Como observado por John Stephens (2005), as possíveis reduções de salários causadas pela competição dos países de renda média tendem a ser compensadas por medidas que aumentam a proteção social. A instituição escandinava da flexi-segurança tem essa finalidade.¹⁷

A hipótese de que a globalização aumenta a desigualdade dentro de cada país é confirmada pelos fatos, enquanto a afirmação de que ela é um obstáculo aos países em desenvolvimento foi desacreditada.¹⁸ Apesar da estratégia imperialista implícita na tentativa globalista de neutralizar as estratégias nacionais, um número significativo de países de renda média, como China, Índia, Coréia do Sul, Taiwan, Tailândia, Malásia e Indonésia, e mais recentemente também Rússia, Argentina e Vietnã, estão crescendo a taxas substancialmente maiores do que os países ricos – eles estão alcançando os desenvolvidos e, assim, chegando aos níveis de renda dos países ricos. Mas em outros países de renda média, sobretudo na América Latina mas também no Oriente Médio e na África Subsaariana, as taxas de crescimento são muito mais modestas. Em outras palavras, temos países em desenvolvimento de crescimento rápido e de crescimento lento. A globalização comercial implica uma maior oportunidade para os países em desenvolvimento, que está sendo

¹⁷ Para uma breve e excelente descrição de "flexsecurity" ou do 'consenso de Copenhagen', ver Kuttner (2008).

¹⁸ Os participantes do Fórum Social Mundial, por exemplo, não definem mais seu movimento como "antiglobalização" e agora lutam por "uma outra globalização", mais equitativa. Analistas marxistas como Ben Fine (2004: 212) deixaram de ver a globalização negativamente e a consideram como "uma reação, ou mesmo uma absoluta rejeição do neoliberalismo", na medida em que ela não é uma mera ideologia, mas o capitalismo materialmente em movimento.

usada pelos países asiáticos dinâmicos, incluindo dois gigantes populacionais, China e Índia, de tal forma que a globalização – em termos globais, não nacionais – está se tornando um processo de redistribuição de renda e riqueza em benefício dos países em desenvolvimento de crescimento rápido. Como observam Grunberg e Laïd (2007: 137), “com o passar dos anos, a globalização aparecerá como ela realmente é: um processo histórico de redistribuição de riqueza e poder em benefício de regiões do mundo que ficaram privadas disso durante no mínimo dois séculos”. Esse comentário absolutamente não anuncia o funeral do Ocidente, porque o comércio internacional é um jogo de soma positiva, mas indica que a bandeira da globalização conduzida pelos Estados Unidos nos anos 1990 está longe de ser tão favorável aos países ricos como se supunha. A globalização também age em favor deles, pois o acelerado crescimento de um número cada vez maior de países de renda média e o comércio sempre florescente em que estão envolvidos são fatores que também beneficiam os países ricos. Ao contrário do que acredita um número cada vez maior de pessoas nos países ricos, a globalização não reduz mas antes aumenta as taxas de crescimento desses países e, embora colocando novos desafios, particularmente para o Estado Social que se desenvolveu no noroeste da Europa, não o destrói (Glatzer e Rueschmeyer 2005). O que ocorre é apenas um processo de flexi-segurança, pelo qual se reduz a estabilidade dos trabalhadores nas empresas, mas, em compensação, se aumentam os gastos sociais do Estado. As relações de poder entre os países ricos e os países dinâmicos de renda média se modificam em benefício destes últimos, mas os padrões de vida continuam a aumentar nos dois grupos de países.

GLOBALIZAÇÃO COMERCIAL E FINANCEIRA

A participação dos países em desenvolvimento como um todo nas exportações mundiais cresceu de 20% em 1970 para 43% em 2005; e sua participação no produto global em termos de paridade de poder de compra, que correspondia a 80% no final do século XVIII, graças principalmente à China e à Índia, caiu

para 20% em 1950, como consequência do imperialismo a que esses dois países foram sujeitos, mas a partir do início dos anos 1980 aumentou novamente e já em 2005 representava 45% do PIB mundial.¹⁹ A globalização está, assim, reorganizando a produção em todo o mundo. Os países ricos, bem como um bom número de países em desenvolvimento, estão crescendo a taxas maiores do que no passado, mas entre eles os países asiáticos dinâmicos de renda média, a Rússia e a Argentina, estão crescendo mais rapidamente e "*catching up*". A Ásia, que durante séculos foi a região mais rica do mundo, retomou sua importância na economia mundial.

O acelerado desenvolvimento econômico que estamos testemunhando nos países de renda média não está acontecendo por acaso. Esses países possuem elites empresariais e burocráticas nacionalistas que adotam estratégias nacionais de desenvolvimento baseadas na poupança interna e em competentes políticas macroeconômicas. Uma estratégia nacional de desenvolvimento é um acordo informal entre as classes sociais sob a liderança ou a intermediação do governo, visando ao desenvolvimento econômico. Ela supõe a existência de um estado desenvolvimentista – ou seja, um Estado que faz do desenvolvimento econômico uma de suas preocupações centrais, como sempre ocorreu com o Estado norte-americano (apesar do fato de seus economistas ortodoxos insistirem em rejeitar o desenvolvimentismo). Na América Latina, entre os anos 1950 e 1970, quando as taxas de crescimento eram elevadas, os Estados correspondentes eram chamados de “desenvolvimentistas”. Mais recentemente, após a pioneira contribuição de Chalmers Johnson com relação ao Japão (1982), a expressão “estado desenvolvimentista” foi reservada na economia política internacional principalmente para os países asiáticos dinâmicos (Evans 1995; Woo-Cummings 1999). No entanto, um Estado não precisa ser chamado de “desenvolvimentista” para ter uma estratégia nacional de desenvolvimento. A Irlanda, por exemplo, cresceu a taxas extraordinárias desde o final dos anos 1980 como resultado de uma estratégia nacional (Godoi 2007). Com relação às

¹⁹ A fonte desses dados é Woodall (2006) baseado nos dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) coletados por Angus Maddison.

estratégias nacionais de desenvolvimento, devemos por ora ter em mente que elas constituem uma instituição, ou mais precisamente um conjunto de leis, políticas e acordos, que visam criar oportunidades lucrativas de investimentos para os empresários.

Embora os países ricos só tenham percebido a competição que estavam sofrendo dos países em desenvolvimento a partir dos anos 1970, quando surgiram os “newly industrializing countries” (NICs [*países de industrialização recente*]), sempre houve relações mais conflitantes do que cooperativas entre eles. Inicialmente, não foi a abertura financeira, mas a abertura comercial que os países ricos usaram ideologicamente para limitar a capacidade competitiva dos novos países. Depois que a primeira Revolução Industrial ocorreu na Inglaterra, o país tentou obstruir o "catch up" de outros países europeus. Friedrich List (1846) cunhou a frase “kicking away the ladder” [*chutando a escada*] para ilustrar esse comportamento; e Ha-Joon Chang (2002a) lhe deu conteúdo empírico. Após o início do século XIX, os países que se industrializaram cedo tentaram neutralizar a capacidade competitiva dos países que vieram depois deles, argumentando e pressionando pela abertura dos mercados internacionais. Essa estratégia funcionou por algum tempo, mas no final cada país percebeu que precisava proteger sua indústria nascente, e tentou criar tarifas elevadas para conseguir isso. Os Estados Unidos e a Alemanha se industrializaram no século XIX baseados nesse entendimento. Na América Latina, a partir dos anos 1930, os países mais importantes da região também se industrializaram protegendo suas indústrias nascentes. E o mesmo aconteceu na Ásia logo depois da Segunda Guerra Mundial. Assim, embora a estratégia de neutralizar os concorrentes com base na lei da vantagem comparativa do comércio internacional tenha sido eficaz durante algum tempo para convencer os concorrentes a não se industrializarem, ela acabou se exaurindo à medida que os países de renda média se industrializaram, apesar dos argumentos neoliberais baseados na lei da vantagem comparativa. A globalização comercial perdeu atrativo como arma ideológica. Atualmente, medidas

protetoras emanam cada vez mais dos países ricos, não dos países de renda média, que sabem como tirar vantagem da oportunidade representada pela abertura comercial.

Mas, enquanto a globalização comercial é uma oportunidade que alguns países em desenvolvimento estão conseguindo aproveitar, a globalização financeira é uma ameaça na medida em que leva os países a perderem controle sobre suas taxas de câmbio e a se tornarem excessivamente endividados em moeda estrangeira. A abertura financeira é favorável aos países ricos,²⁰ uma vez que uma taxa de câmbio sobrevalorizada nos países em desenvolvimento favorece os interesses comerciais dos países ricos, além de aumentar o volume de moeda forte que as multinacionais transferem para suas matrizes com um determinado rendimento em moeda local. É também favorável porque não há maneira mais eficaz de tornar países (e pessoas, como no caso limite dos atuais episódios de escravidão) dependentes²¹. É por isso que, desde o início dos anos 1990, quando a hegemonia neoliberal parecia invencível, aumentaram as pressões sobre os países em desenvolvimento para que abrissem suas contas de capital e tentassem crescer com o uso de poupança externa. Embora muitos sejam os diagnósticos, recomendações e pressões feitas pelos países ricos através do Banco Mundial, do FMI e de outros agentes do sistema financeiro internacional, o núcleo da ortodoxia convencional dedica-se atualmente a manter as taxas de câmbio dos países em desenvolvimento relativamente apreciadas. Essa ortodoxia ainda não se comprometeu em negar que exista a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização que identifiquei recentemente, mas apenas insiste que é inviável administrar essa taxa. A ortodoxia convencional sabe que somente por meio de uma taxa de câmbio sobrevalorizada podem os países ricos compensar a vantagem que os países de renda média derivam de sua mão-de-obra barata. Assim, como discutirei na

²⁰ Observe-se que a crise financeira de 2008 não foi consequência da abertura financeira mas da desregulação financeira interna.

²¹ Nos países em desenvolvimento, a escravidão geralmente acontece em áreas rurais e subdesenvolvidas; e em todos os países, com mão-de-obra imigrante. Em ambos os casos, o endividamento é o instrumento para reduzir as pessoas a uma condição de escravidão.

Parte II do livro, ela nega a existência ou a importância da doença holandesa para os países em desenvolvimento, insiste em recomendar a política de crescimento com poupança externa e, incapaz de distinguir entre uma taxa de câmbio depreciada e uma taxa de câmbio competitiva, alega que qualquer intervenção na taxa de câmbio é injusta, pois seria uma maneira de crescer a expensas dos vizinhos (“beggar thy neighbor” [*empobreça o seu vizinho*]).²² Além disso, ela argumenta insistentemente que o uso de “desvalorizações competitivas” enfraquece o progresso tecnológico e, portanto, a produtividade, na medida em que protege artificialmente as empresas da competição externa, embora o que eu esteja propondo não seja mais do que a neutralização da tendência da taxa de câmbio a se sobrevalorizar. Os melhores esforços da ortodoxia convencional estão direcionados para a proteção da política de crescimento com poupança externa, ignorando o fato de que um déficit em conta corrente implica uma elevada taxa de substituição da poupança interna pela poupança externa (Capítulo 6). Na verdade, a política de crescimento com poupança externa é positiva para um país somente em uma situação muito particular, ou seja, quando a economia nacional já está crescendo rapidamente e as perspectivas de lucro são muito boas, porque nesse momento os aumentos salariais causados pela apreciação da taxa de câmbio estão orientados para o consumo e não para o investimento. Fora dessa situação específica, as consequências da apreciação da taxa de câmbio, além de uma redução das exportações e um aumento das importações, serão, sucessivamente, o aumento dos salários reais, o aumento do consumo interno, a substituição da poupança interna pela poupança externa, uma crescente fragilidade financeira que acentua a dependência e, por fim, se o país não acordar a tempo, uma crise do balanço de pagamentos (Bresser-Pereira e Gala 2008).

Para competir com sucesso na globalização, a necessária estratégia nacional de desenvolvimento dos países asiáticos bem-sucedidos esteve sempre baseada em

²² No Capítulo 4, defino a taxa de câmbio de equilíbrio ou taxa de câmbio competitiva como aquela que corresponde ao “equilíbrio industrial” – aquele no qual a taxa de câmbio torna viáveis economicamente setores de bens comercializáveis que utilizam tecnologia de ponta.

um severo ajuste fiscal e uma taxa de câmbio competitiva. Diferentemente da América Latina, a reforma agrária, que reduziu fortemente as diferenças de renda entre as famílias, permitiu aos governos não tentarem compensar a concentração de renda com gastos sociais. Isso evitou o populismo fiscal. No entanto, no que se refere à taxa de câmbio, os países asiáticos dinâmicos impuseram limites rígidos ao endividamento externo e limitaram as entradas de capital sempre que necessário. Eles não precisaram limitar as saídas de capital porque, com exceção da década de 1990, quando quatro países asiáticos foram atraídos pela política de crescimento com poupança externa e, como se poderia esperar, sofreram a crise de 1997, eles sempre mantiveram equilibradas suas contas externas e, quando se endividaram, fizeram isso moderadamente, a fim de tirar proveito de um crescimento cuja dinâmica era interna.