

REVISTA DE ECONOMIA & RELAÇÕES INTERNACIONAIS

volume 3 / número 5 / Julho 2004
ISSN 1677-4973



FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO

Rua Alagoas, 903 - Higienópolis
São Paulo, SP - Brasil

Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia
da Fundação Armando Alvares Penteado.
- Vol. 3, n. 5 (2004) - São Paulo: FEC-FAAP, 2004

Semestral

1. Economia / Relações Internacionais - Periódicos. I. Fundação
Armando Alvares Penteado. Faculdade de Economia.

ISSN 1677-4973

CDU - 33 + 327

REVISTA DE ECONOMIA & RELAÇÕES INTERNACIONAIS

volume 3 / número 5

julho 2004

Sumário

Das vantagens comparativas à construção das vantagens competitivas: uma resenha das teorias que explicam o comércio internacional	5
<i>Álvaro Labrada Bado</i>	
Negociação e arbitragem: como tornar as soluções de disputas privadas internacionais mais rápidas	21
<i>Ricardo Thomazinho da Cunha e Karla Christina Martins Borges</i>	
Os desafios das instituições latino-americanas: a democracia está ameaçada?	29
<i>Norman Gall</i>	
Rumores exagerados sobre a “morte do Consenso de Washington”	50
<i>Fábio Giambiagi e Paulo Roberto de Almeida</i>	
Uma estratégia de internacionalização: as multinacionais brasileiras	75
<i>Raul Gouvêa e Tharcisio Bierrenbach de Souza Santos</i>	
As mil e uma culpas do neoliberalismo	95
<i>Luiz Alberto Machado</i>	
O processo de criação das instituições segundo Douglass North-Uma análise da Previdência Social no Brasil	111
<i>Paula Meyer Soares Passanezi</i>	
A evolução teórica em segurança e seus reflexos econômicos: a correlação que o Brasil precisa aprender	130
<i>Gunther Rudzit</i>	
As variáveis condicionantes da dívida pública desde o Plano Real	150
<i>Tamara Schechner e José Geraldo Soares de Mello Júnior</i>	
A indústria brasileira de brinquedos e a abertura comercial: uma análise segundo a Teoria dos Jogos de Dois Níveis	164
<i>Ana Heloísa Segatta e J. Carlos Racy</i>	

Resenhas

Reformas no Brasil: Balanço e Agenda <i>Rogério Luiz Bucelli</i>	178
E-gov.br: A Próxima Revolução Brasileira <i>Marcos Camargo Campagnone</i>	180
Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico <i>Áquilas Mendes</i>	182
Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise <i>George Bedinelli Rossi</i>	186
Orientação para Colaboradores	191

Das vantagens comparativas à construção das vantagens competitivas: uma resenha das teorias que explicam o comércio internacional

*Álvaro Labrada Bado**

Resumo: O artigo descreve as diferentes interpretações da teoria das vantagens comparativas e seus desdobramentos no contexto histórico, passando das vantagens comparativas clássicas para as construídas, e destas para as vantagens competitivas.

Palavras-chave: Vantagem absoluta e comparativa, teoria da troca de fatores, indústria nascente, deterioração dos termos de troca, teoria estratégica do comércio.

O conceito de vantagem comparativa foi criado pelo economista inglês D. Ricardo no início do século XIX com o objetivo de demonstrar que a vocação da Inglaterra era a especialização naquilo que melhor sabia produzir. Assim, teria comparativamente custos de produção menores, e compraria no mercado internacional aquilo que custasse mais caro produzir internamente.

O pressuposto da teoria de Ricardo (1979) estava baseado no princípio de livre comércio, criado por Smith, e no efeito positivo que exercia sobre a produtividade e a especialização dos países. Smith (1979) demonstrara em *A Riqueza das Nações* que cada nação tende a especializar-se na produção para a qual se ache naturalmente mais apta, em aplicação do princípio fundamental da divisão do trabalho, neste caso em termos internacionais. Obter-se-á desta maneira a vantagem máxima no plano nacional e no internacional, alcançando a elevação do emprego e da renda a nível mundial.

Para Smith, o comércio externo se baseava em diferenças absolutas de custo de produção. O comércio internacional é um dos aspectos centrais do seu pensamento. A riqueza das nações é o resultado do aumento da produtividade do trabalho. Este, por sua vez, é consequência da divisão do trabalho, que é o resultado da propensão da natureza humana a trocar, negociar e vender um produto em troca de outro, limitada, no entanto, pela extensão do mercado. Uma vez que o comércio internacional aumente

***Álvaro Labrada Bado** é Professor de Economia na Faculdade de Economia, de Administração e de Relações Internacionais da FAAP.

o mercado para os produtos produzidos domesticamente, ele permite o aprofundamento da divisão do trabalho, contribuindo para aumentar a riqueza das nações.

Por intermédio do comércio internacional, um país exporta as mercadorias que consegue produzir mais barato que os demais e importa aquelas que produz mais caro, produzindo, desta forma, mais dos produtos que faz com maior eficiência, e consumindo mais produtos do que seria capaz na ausência do comércio internacional. O trabalho de Smith ficou conhecido como a Teoria das Vantagens Absolutas.

Ricardo demonstrou que cada país seria levado a especializar-se não nas produções em que teria vantagem absoluta, mas sim naquelas em que haveria maior vantagem relativa. O modelo de Ricardo de comércio exterior implica, portanto, na especialização de cada país na exportação do produto do qual tem vantagens comparativas. Por exemplo, quaisquer dois países que tiverem comércio bilateral terão lucro, a não ser na circunstância altamente improvável de que a estrutura de custos relativos desses países fosse idêntica.

Para Ricardo, o aumento da taxa de lucro da economia não é, necessariamente, um resultado do comércio exterior. A variação da taxa de lucro ocorre tão somente no caso da variação dos salários reais. A taxa de lucro do comércio exterior será necessariamente igual à taxa de lucros do resto da economia. No seu livro *Princípios de Economia Política e Tributação* (1979, p. 321), ele observa “que os salários reais, por sua vez, são determinados pelo custo dos produtos da (...) cesta de bens de consumo, em especial o trigo. O custo do trigo, por sua vez, é determinado, entre outros fatores, pela renda da terra. O comércio exterior, ao impedir o uso da terra marginal que acarreta o aumento da renda da terra, permite assim a manutenção da taxa de lucro (dos industriais), ou, no caso de abandono das terras marginais, o aumento desta.”

As premissas do modelo ricardiano pressupõem:

- o comércio de dois países, com dois produtos, uma hipótese facilmente descartável;
- só existe um fator de produção, que é o trabalho, e este é perfeitamente móvel no interior de um país, e imóvel internacionalmente;
- há diferentes tecnologias em diferentes países e o uso delas é uma explicação possível para diferentes estruturas de preços relativos nos vários países;
- a balança de comércio está sempre equilibrada e o custo dos transportes é igual a zero;
- a economia tem custos constantes de escala.

A teoria dos custos comparativos está certa quando afirma que o livre comércio e a especialização internacional constituem a solução mais eficiente, permitindo ganhos para todos os envolvidos.

Com a teoria do comércio internacional e a defesa do livre comércio, a Inglaterra se transformaria na “oficina do mundo”, produzindo em escala planetária produtos manufaturados (principalmente têxteis), algodão e ferro e se tornaria uma grande importadora de alimentos e matérias primas. Ela consolidou a liberalização unilateral do seu comércio, revogando as leis dos

Cereais (1848) e de Navegação (1849). Como consequência, nas duas décadas seguintes cerca de 30% das exportações mundiais foram para a Grã-Bretanha, tendo os Estados Unidos como seu grande parceiro. Essa política barateou o custo de produtos essenciais e forneceu meios de pagamento para a compra de produtos industrializados ingleses, além de atrair grande parte do comércio industrial para a órbita inglesa e incentivar a cooperação entre as nações. Esse sistema também criou condições para que um número crescente de países se encaixasse numa divisão internacional do trabalho que reforçava o interesse de cada um em preservar esse modelo de centralidade comercial inglesa.

A teoria neoclássica do comércio internacional

Devemos a Eli F. Hecksher e a seu discípulo B. Ohlin uma nova explicação dos fundamentos da troca internacional. A teoria ricardiana baseava-se no seguinte pressuposto: todos os bens finais são comerciáveis entre países, o que não acontece com os insumos primários (capital e trabalho), embora estes sejam móveis entre os diferentes setores da economia doméstica. À primeira vista, a inexistência da mobilidade de insumos primários em nível internacional constituiria importante fator de ineficiência. Hecksher e Ohlin (1935) vão sustentar, todavia, que o comércio internacional constitui substituto à mobilidade de fatores, podendo, dadas certas condições, determinar a equalização do preço dos insumos, tanto em termos absolutos quanto relativos.

Esses dois autores suecos apresentam as seguintes críticas à teoria clássica:

- não basta explicar a troca internacional pela lei dos custos comparativos, é necessário indagar por que os custos comparativos existem, e não tomá-los como dados;

- a teoria clássica não se afina bem com o preço dos produtos e dos fatores de produção.

A contribuição central de Hecksher, que Ohlin desenvolveu em seguida, consiste em explicar a troca internacional com base na abundância ou na escassez relativa dos vários fatores de produção de que são dotados os países. Cabe questionar: de onde vêm essas aptidões? Responde-se que um país é qualificado de preferência para as produções as quais recorrem aos fatores que o mesmo possui em grande quantidade.

Cada país tenderá, portanto, a especializar-se nas produções que requeiram os fatores produtivos que possui em grande quantidade relativamente aos outros países, e a importar bens que contenham muito dos fatores que lhe faltam.

A troca internacional será, pois, indiretamente, conforme a expressão de Ohlin, “uma troca de fatores abundantes por fatores escassos”. Por exemplo, quando a Austrália exporta trigo e a Inglaterra exporta produtos industriais, “há troca de terra australiana por capital europeu”. A mobilidade dos produtos substitui a mobilidade, muito mais difícil, dos fatores de produção.

A divisão do trabalho e a troca internacional operam conforme o princípio acima definido e têm por resultado a tendência ao nivelamento dos preços dos fatores de produção. A troca internacional reduz, portanto, as diferenças de preços existentes entre as nações para o emprego de determinado fator de produção.

P. Samuelson (1948) demonstrou posteriormente, com a ajuda de um modelo matemático, que sob certas condições (homogeneidade de fatores de produção, identidade das técnicas de produção, condições de concorrência perfeita e mobilidade de produtos), a troca internacional igualará o preço dos fatores de produção de nação a nação. Tais condições, porém, não se reúnem na realidade contemporânea, e o estudo de Samuelson é, antes de tudo, um exercício matemático, sem dúvida de valor teórico, mas sem alcance explicativo da realidade atual.

As disparidades nos preços de fatores existem e as razões são várias:

- os custos de transferência internacional das mercadorias (transporte, seguros, despesas comerciais), que provocam o desenvolvimento de uma produção nacional relativamente mais cara do que no estrangeiro;

- fatores sociais e políticos sempre vêm impedir a especialização internacional; a mobilidade da mão de obra é limitada e a mobilidade de capitais e de tecnologias costuma sofrer limitações de ordem política.

A análise da especialização internacional e de suas conseqüências, tal como foi apresentada por Hecksher e Ohlin, é de indiscutível interesse. A teoria da dotação dos fatores de produção explica, não há dúvida, a especialização das nações, mas não esclarece outros aspectos das trocas internacionais. Torna-se imperativo que a análise delas leve em consideração, de um lado, os fenômenos da concorrência imperfeita: concorrência monopolística, oligopolística e as limitações de entrada na indústria (barreiras de entrada), que caracterizam as novas relações econômicas internacionais; de outro lado, os planos de longa duração das empresas, grupos e nações, que se esforçam por criar estruturas de produção e troca, bem como por adaptar-se às dotações de fatores de produção. Segundo F. Perroux: “Os Estados nacionais sabem perfeitamente que a natureza pode ser dominada, a mobilidade dos fatores organizada, e que nenhum mecanismo confecciona automaticamente o mercado mundial; subordinam muito conscientemente as receitas da troca mercantil ao interesse de suas nações.”

A construção das vantagens comparativas: industrialização e protecionismo

A justificação das vantagens da liberdade no comércio internacional constitui uma das mais antigas contribuições da ciência econômica. A teoria dos custos comparativos, proposta por Ricardo, como acabamos de observar, demonstra as vantagens da especialização, tanto no caso de uma diferença de custos absolutos quanto relativos. Nas palavras de Haberler (1936): “A fundamentação econômica do livre comércio mostra que são todos os países participantes que se aproveitam dele, e que o ganho de um não implica em perda de outro.”

Kindleberg (1953) pensa a questão nos seguintes termos: os países têm dotações diferentes de fatores, o que se reflete na diferença de seus preços; as tecnologias fazem com que um bem seja melhor produzido com uma combinação de fatores do que com outra; os países têm, assim, interesse em se especializar naqueles bens que podem ser produzidos eficientemente com os fatores de que dispõem em grande quantidade. Ele mostra que, em sentido oposto, as tarifas protecionistas acarretam prejuízo para o país. Do ponto de

vista da demanda, elas reduzem a satisfação total da sociedade, ao diminuir o consumo do bem protegido. Do ponto de vista da oferta, elas reduzem a eficiência da economia, ao atrair fatores para bens que o país produz mal. Ele prefere o subsídio à tarifa, como mecanismo de proteção.

Outro ponto importante para a análise do comércio internacional é o tipo de custo adotado como base para definir a divisão internacional do trabalho aconselhável. Discutiu-se algum tempo sobre a conveniência de se adotar o custo real ou custo de oportunidade. O primeiro, defendido por Viner (1951), é dado pela quantidade de fatores utilizados na produção do bem. No segundo, proposto por Haberler, o custo de oportunidade do bem A é a quantidade do bem B que deixa de ser produzida para se obter A. O enfoque do custo de oportunidade prevaleceu, sendo hoje central nos estudos sobre comércio internacional.

Em recente artigo sobre a “vantagem comparativa criada”, Delfim Netto (2003) indaga se as vantagens comparativas criadas por Deus são imutáveis, ou podem ser criadas pelos homens dentro de condições específicas. As atitudes dos economistas com relação a essa questão podem ser separadas em três grupos:

- os que crêem que a liberdade comercial é sempre melhor e que, se houver alguma vantagem comparativa, ela será descoberta pelo setor privado, que está permanentemente em busca de oportunidades. Logo elas não podem ser criadas nem construídas. Os adeptos de Smith e seus seguidores fidelíssimos assim pensam até os dias de hoje. São os liberais e os neoliberais, de ontem e de hoje.

- os que crêem que, mesmo se fosse possível escolher pela política industrial “alguns vencedores”, eles acabariam “parasitas” porque um favor concedido nunca mais é retirado. Ademais, a seleção é tão difícil que a probabilidade de erro é muito maior que a de acerto e os mecanismos de concessão são sempre sujeitos à corrupção, o que aumenta o “custo social” da proteção. Um número expressivo de economistas, desiludidos com os custos do desenvolvimentismo, são adeptos hoje do princípio da vantagem comparativa.

- os que crêem que em condições especiais, como amplo mercado interno e economias de escala na indústria, é sim, possível, criarem-se “vantagens comparativas” com uma política industrial com plena visibilidade e transitória, apoiada em recursos claramente alocados no orçamento. Entre estes economistas encontramos Alexandre Hamilton, o pai da nacionalidade norte-americana, e Friedrich List, um dos construtores da industrialização alemã.

O projeto protecionista

Kindleberg (1953), examinando os argumentos protecionistas, mostra que podem ser assim classificados:

- conforme aleguem proporcionar vantagem para o mundo, sustentando que o país protecionista obtém vantagens sem que nenhum outro seja prejudicado, isto é, o protecionismo tem como consequência final o aumento da produção mundial.

- para o conjunto do país como um todo, ou para setores ou regiões de um mesmo país, argumentos estes que ignoram as perdas de terceiros interessando-se somente pelas vantagens obtidas pelo país ou por alguns setores e regiões deste.

De todos os argumentos protecionistas, apenas o da indústria nascente proposto por F. List se enquadra no primeiro tipo, sendo assim de aceitação generalizada. Sua teoria faz referência ao que deveria ser feito nos países subdesenvolvidos, em termos de ajustamento de paradigmas gerados em economias maduras. Já em 1841, F. List enfatizou que as forças de mercado numa economia agrícola funcionam no sentido de mantê-la agrícola, a não ser que sejam tomadas medidas especiais para deter seu impulso e mudar sua direção. A solução apresentada por List era a de que o governo protegesse as indústrias de produtos manufaturados em sua fase inicial com tarifas e quotas. Mas isto pressupõe que as forças industriais já tenham conquistado o governo e possam tirar vantagem dele.

List (1986) aceita a teoria dos custos comparativos modificando, todavia, suas conclusões de política, diante da inexistência de um dos seus pressupostos, ausência de rendimentos crescentes, nos países que iniciaram com atraso seu processo manufatureiro. Segundo esse autor, uma nação que inicia com atraso sua industrialização apresenta sobre-custos que vão desaparecer com a maturação do processo manufatureiro que registra, portanto, rendimentos crescentes com o tempo, na medida em que essas deficiências forem sendo eliminadas. Nesse contexto, a tese do comércio inteiramente livre só seria aceitável se todos os países se industrializassem simultaneamente.

A exceção introduzida por List à regra da liberdade de comércio é, contudo, extremamente limitada. Para ele, a proteção deve ser essencialmente temporária e dada apenas àqueles setores com reais possibilidades de competitividade futura. Só devem, além disso, adotar políticas protecionistas os países que apresentem condições de se industrializar.

List não deixa, contudo, qualquer dúvida de que a industrialização constitui condição essencial para a maturação econômica. Afirma que uma nação deve passar pelos seguintes estágios: barbarismo inicial, condição pastoral, condição agrícola, condição agrícola-manufatureira e condição agrícola manufatureira comercial. Reconhece que certas nações, pelo tamanho ou condições específicas, são incapazes de completar esse ciclo. Devem nesse caso se integrar às outras, o que pode ser feito por sucessão hereditária (nas monarquias), compra (Flórida e Louisiana, no caso norte-americano), ou conquista levada adiante por nação mais forte.

Com respeito especificamente à indústria, define os seguintes estágios: agrícola com importação de manufaturas; existência de manufaturas locais, com importação de manufaturas estrangeiras; manufaturas locais suprindo a maior parte do mercado doméstico; e, finalmente, grandes quantidades de manufaturas locais sendo exportadas.

A inaplicabilidade das teses de List aos países subdesenvolvidos

Os partidários brasileiros da industrialização lançaram mão, num primeiro momento, da análise de List. Para J. P. de A. Magalhães (1996), isso foi um erro, dado que essa teoria não se aplica, como veremos, aos países

subdesenvolvidos. Países como Alemanha e Estados Unidos, em que ela se inspirou, nunca foram de fato subdesenvolvidos, no sentido de registrarem atrasos seculares no seu processo de crescimento.

Na prática, contudo, as condicionantes colocadas por List, proteção temporária e limitada, destinada somente a setores com reais possibilidades de tornarem-se competitivos, excluíam o protecionismo mais amplo, exigido pelos países subdesenvolvidos, que dariam início à sua industrialização com atraso de um século e meio.

A inadequação do caso brasileiro à exceção proposta por List foi perfeitamente compreendida por Gudin (1957), que aceitava uma proteção à indústria brasileira com base, entre outros, nos seguintes princípios:

- tarifa aduaneira protecionista para as indústrias nacionais cujas potencialidades lhe permitam, no futuro, tornarem-se independentes, dispensando a proteção;

- a margem da proteção aduaneira, salvo casos excepcionais, não deve exceder em 33% o valor médio dos produtos importados;

- a cada cinco anos deve-se realizar um inquérito para verificar o progresso realizado pela indústria, a fim de reduzir gradativamente a margem de proteção.

Essas normas, que traduzem de maneira fiel a margem de proteção admitida por List, não impedem Gudin de criticar duramente a política industrial do governo brasileiro. Segundo ele, “a maior das metas do Governo é a da industrialização à *outrance* do país. O ideal consiste em nada mais importar do estrangeiro. Locomotivas Diesel, maquinaria de indústria pesada, automóveis, tudo há de ser fabricado no país, seja lá por que preço.”

Para Gudin, esse tipo de industrialização “não traz aumento da renda real, pelo contrário, o que um grupo da população recebe a mais é extraído da maioria” (Gudin, 1956). Isto porque “Se os fatores de produção aplicados nas indústrias assim criadas fossem utilizados em atividades de exportação (...) haveria um aumento de renda real e conseqüentemente melhora do padrão de vida da população.”

Uma análise cuidadosa mostra que o defeito fundamental da teoria de List, do ponto de vista dos países subdesenvolvidos, é que ela se coloca da perspectiva que poderíamos chamar de biológica. Ou seja, supõe que com o simples passar do tempo a indústria nascente se torna madura. O que de fato não se verifica.

A contribuição de Prebisch e a teoria da deterioração dos termos de troca

Prebisch (1949, 1951) foi o grande teórico da industrialização latino-americana, tendo suas idéias, inclusive, incorporadas no relatório da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas (Cepal, 1951). Da mesma forma que List, ele não pretende estar mais do que introduzindo uma exceção à teoria dos custos comparativos. Contrariamente ao seu antecessor, todavia, o protecionismo que resulta de sua teorização não é meramente temporário e nem depende do potencial futuro do setor protegido. Ou seja, tem a amplitude requerida para a viabilização do processo manufatureiro nos subdesenvolvidos. Os pressupostos rejeitados por Prebisch são os da flexibilidade de preços e o da concorrência perfeita.

Prebisch começa por indagar a aceitabilidade da especialização agrícola. Segundo ele, esta vai depender da maneira como são distribuídos os ganhos de aumento de produtividade que acompanham o crescimento econômico. Para ele, enquanto a produtividade cresce rapidamente no setor manufatureiro, ela aumenta bem mais lentamente no setor agrícola.

Tendo equacionado teoricamente a questão, Prebisch passa a testar, estatisticamente, sua hipótese. Como a produtividade industrial cresce mais rapidamente que a agrícola, a ocorrência de baixa proporcional de preços daquele setor faria com que os termos de troca melhorassem constantemente para os produtores primários. Ou, na prática, o país agrícola estaria trocando volume constante de suas safras por quantidades crescentes de produtos manufaturados. Entretanto, nos defrontamos, em última instância, com um hiato externo, representado pelo processo de deterioração dos termos de troca, que acabava por comprometer a capacidade de crescimento das economias latino-americanas, pois apenas parte dos ganhos de produtividade revertia em aumento de bem-estar das economias periféricas.

O hiato externo (desequilíbrio) se criaria por diferenças de elasticidade renda na demanda externa, e por inelasticidades de oferta dos produtos agrícolas a nível interno, além de diferenças no mercado de trabalho, na produção e de problemas de imobilidade da mão de obra, que produziriam uma deterioração dos termos de troca provocando desequilíbrios nas transações internacionais e redução do ritmo de desenvolvimento.

Para estancar o desequilíbrio externo, Prebisch defendia a industrialização das economias periféricas por meio de políticas protecionistas. Ainda que a eficiência da produção industrial fosse menor na periferia, ela seria superior à resultante dos investimentos no setor primário, o que permitiria ganhos de bem-estar. Entretanto, o processo de industrialização seria acompanhado de desequilíbrios estruturais do balanço de pagamentos, em virtude de novas demandas de bens de capital por parte dos países periféricos. Segundo Prebisch, “O desenvolvimento econômico, enquanto perdura o processo, não engendra um só desequilíbrio, mas uma sucessão destes (...) até que a perda de reservas se eleva a tal magnitude que o ritmo do desenvolvimento terá que ser reduzido.”

A tendência estrutural ao desequilíbrio do balanço de pagamentos está no centro de alguns desenvolvimentistas teóricos e recomendações de política econômica da Cepal, como a industrialização, substituindo bens de consumo anteriormente importados dos países industrializados, a teoria estruturalista de inflação e o monitoramento do fluxo de capitais externos e a vulnerabilidade externa frente às crises cambiais.

Além do hiato externo, é possível caracterizar um hiato interno, isto é, um conjunto de fatores internos que condicionava o crescimento das economias periféricas. Entre esses fatores estariam:

- a pouca diversidade da matriz industrial e a tecnologia defasada de todos os setores, exceto o do exportador;
- a reduzida escala de produção, planejada para atender um mercado interno ainda em formação;

- a insuficiente capacidade de poupança do setor público, com sua estrutura fiscal obsoleta;

- o padrão de consumo das classes privilegiadas dos países periféricos, fortemente influenciado pelo padrão de consumo dos países industrializados.

Prebisch caracterizava, assim, um modelo de dois hiatos (externo e interno), ainda que não utilizasse essa expressão. Como consequência dessa combinação de fatores, as economias periféricas conviviam com o desequilíbrio do balanço de pagamentos, a inflação, o desemprego e o baixo crescimento econômico.

A contribuição da Cepal foi decisiva para o desenvolvimento latino-americano, e a estratégia de industrialização pela substituição de importações estimulou o crescimento e criou mercados internos protegidos e, por conseguinte, lucrativos para o investimento do empresariado nacional. Contrariando a convicção convencional, o crescimento assim impulsionado não produziu ineficiências tremendas em escala econômica. Aliás, como destaca D. Rodrik (2000), o desempenho em produtividade de muitas nações da América Latina e do Oriente Próximo foi comparativamente exemplar. Portanto, como estratégia de industrialização destinada a aumentar o investimento interno e a produtividade, a substituição de importações funcionou muito bem num amplo número de países até pelo menos a metade da década de 70.

As novas contribuições para o comércio internacional: as teorias estratégicas do comércio

As inovações tecnológicas ocorridas a partir de meados da década de 70 geraram um novo paradigma tecnológico. Os fundamentos desse novo paradigma são as novas tecnologias de informação e inovações organizacionais relacionadas. No núcleo das transformações recentes está a combinação da revolução microeletrônica, originada nos Estados Unidos, com o modelo de organização flexível, desenvolvido inicialmente no Japão. Em nível macro, assistimos, no início da década de 80, ao declínio do keynesianismo e à ascensão do monetarismo e da corrente neoliberal nos Estados Unidos e Inglaterra, e sua influência nas instituições multilaterais, FMI e Banco Mundial. Esse novo paradigma está redefinindo não só os parâmetros de desenvolvimento, comércio nacional e internacional, mas também as formas de organização e gestão.

As evidências empíricas sempre apontavam que a teoria tradicional das vantagens comparativas precisava ser complementada por outras hipóteses, como as economias de escala, economias de escopo, fatores do lado da demanda como diferenciação de produto, tecnologia de mercado devido à competição imperfeita e política governamental.

A nova teoria do comércio internacional procura dar conta desses novos fatores, desenvolvendo explicações dos padrões de comércio e da competitividade a partir do exame das interações estratégicas das empresas e de governos. Nesses

modelos, o comércio e os investimentos internacionais ocorrem em mercados imperfeitamente competitivos - oligopólios ou competição monopolística - em que fatores como barreiras de entrada, diferenciação de produtos, economias de escala, *learning-by-doing* e progresso tecnológico têm papel importante.

A nova teoria de comércio é chamada também de “teoria estratégica de comércio” porque o comércio é resultado da rivalidade estratégica de empresas e governos, em que um pequeno número de empresas e o governo tomam decisões levando em consideração a reação dos demais participantes do mercado.

Nessa análise, os governos nacionais, sob certas condições bastante restritivas, podem intervir com sucesso, alterando o resultado da competição entre as empresas nacionais em relação às estrangeiras e aumentando o bem-estar - lucro da empresa nacional - por meio de subsídios ou imposição de barreiras ao comércio (Krugman, 1988).

Assim, é importante observar que os defensores da nova teoria de comércio são sempre muito cautelosos e especificam as condições em que a intervenção do governo pode trazer aumento de bem-estar para uma nação. Essas condições são específicas e dependem das características setoriais, de forma que a intervenção generalizada do governo não pode ser defendida. Portanto, a formulação de uma política industrial estratégica depende de profundas análises setoriais e de conjecturas acerca das reações das empresas estrangeiras rivais e do governo desses países.

A teoria estratégica de comércio incorpora em modelos rigorosos alguns elementos da nova realidade mundial e explica alguns elementos desta. Explica também alguns aspectos dos padrões de comércio observados nas últimas décadas, como o grande volume do comércio intrafirma e a crescente participação das empresas multinacionais no comércio mundial, particularmente nos setores de alta tecnologia.

A vantagem competitiva das nações de M. Porter

M. Porter (1990) tentou revigorar a idéia de vantagem competitiva das nações como fator explicativo do comércio internacional, incorporando novos elementos à teoria tradicional. Para Porter, “A prosperidade nacional não é algo herdado, mas sim o produto do esforço criativo humano. Não é algo que emana dos dotes naturais de um país, de sua força de trabalho, das taxas de juros ou do valor da moeda, como insistem os economistas clássicos.” A competitividade de um país depende da capacidade da sua indústria de inovar e melhorar. As empresas conquistam uma posição de vantagem em relação aos melhores competidores do mundo em razão das pressões e desafios. Portanto, Porter entende que as vantagens competitivas se constroem, não são um fenômeno natural, nem determinado. As vantagens comparativas devem se transformar em vantagem competitiva, gerada e sustentada por meio de um processo altamente localizado. As diferenças nos valores nacionais, a cultura, as estruturas econômicas, as instituições e a história são fatores que contribuem para o êxito competitivo. Em todos os países, constatam-se disparidades marcantes nos padrões de competitividade.

Nenhum país é capaz de competir em todos e nem mesmo na maioria dos setores. Em última instância, os países obtêm êxito em determinados setores porque o ambiente doméstico é o mais progressista, dinâmico e desafiador. Como lembra

Porter, persiste um importante paradoxo entre o local e o global. Embora as empresas necessitem competir globalmente e os fatores de produção movam-se com liberdade pelo mundo, há forte evidência de que a localização continua a desempenhar papel crucial nas vantagens competitivas.

De acordo com o seu modelo, o que explica a vantagem competitiva das nações não é a dotação fixa de fatores, mas a combinação feliz de:

- condições dos fatores de produção, ou seja, a posição do país quanto aos fatores de produção, como mão de obra qualificada e infra-estrutura, necessários para competir num determinado setor;

- condições de demanda, expressas na natureza da demanda no mercado interno para os produtos ou serviços do setor;

- setores correlatos e de apoio, composto por indústrias de suporte, caracterizando a presença ou a ausência, no país, de setores fornecedores e de outros correlatos, que sejam internacionalmente competitivos;

- estratégia, estrutura e rivalidade das empresas, expressas nas condições predominantes no país, que determinam como as empresas são constituídas, organizadas e gerenciadas, assim como a natureza da rivalidade no mercado interno.

O governo não seria o quinto fator independente, pois ele afetaria a competitividade e o comércio enquanto influencia as quatro condições anteriores.

Da formulação de Porter deriva a idéia de que a competitividade é um fenômeno sistêmico, portanto o ambiente e as instituições nacionais têm papel estratégico para que as empresas possam ser competitivas. Esse enfoque tem sua utilidade na formulação de políticas nacionais de competitividade, mas é difícil explicar por que fatores e condições locais teriam tanta importância num mercado globalizado em que as distâncias e o tempo encolheram dramaticamente. No contexto atual de globalização, as empresas multinacionais têm as atividades de produção, vendas e mesmo pesquisa e desenvolvimento localizadas em vários países.

O modelo de Yoffie

D.Yoffie e associados (1993) dão um importante passo no sentido de fazer uma síntese das diferentes teorias de comércio desenvolvendo uma estrutura analítica global. Nela, incorporou-se o papel das características organizacionais e estratégicas das empresas para explicar os padrões de comércio e investimento mundial. As empresas multinacionais podem estar operando tanto em mercados competitivos, utilizando a sua capacidade de operação global, comparando custos, detectando as características dos mercados, qualidade e serviços, quanto em mercados oligopolísticos em que as ações são ditadas por outras considerações além de custos, tais como a estratégia de barrar entradas de novas empresas.

O argumento básico de Yoffie é que as complexidades do comércio e investimento internacional só podem ser explicadas analisando a interligação de cinco fatores: vantagens comparativas do país; estrutura da indústria; atributos organizacionais e estratégicos das empresas; políticas governamentais; e inércia empresarial e inércia da história.

O modelo de Yoffie pode ser ilustrado por meio da tabela a seguir.

Na célula (1), encontramos o setor da vantagem comparativa, explicado pelas teorias tradicionais, operando em mercados com poucas imperfeições e baixa concentração global, em que a intervenção do governo é reduzida. Na célula (2), tem-se o padrão de comércio determinado pela competição oligopolística. Em indústrias globalmente concentradas e com reduzida intervenção do governo, é a competição oligopolística que determina o comércio. Nessas indústrias, com elevadas barreiras à entrada, as decisões

Concentração Global		
Elevada	Competição Oligopolista (2)	Competição Regulada (4)
Baixa	Vantagem Comparativa (1)	Competição Política (3)
	Baixa	Elevada
	Intervenção do Governo	

de localização da produção e decisão de exportação tornam-se função da rivalidade oligopolística global. As características do país são importantes, mas a estratégia oligopolística global é que prevalece.

Na célula (3) há a competição política determinando o padrão de comércio. Aqui se localizam as indústrias que operam num mercado mundial competitivo, mas com intervenção do governo, como têxteis, calçados, aço e máquinas. A intervenção do governo afeta o comércio ao determinar a longevidade de empresas não-competitivas, sustentando as exportações de produtores locais ou impondo barreiras às importações.

Finalmente, na célula (4) encontramos a competição regulada, composta por segmento de indústrias oligopolísticas onde a intervenção do governo é significativa. Neste setor a competição se transforma num jogo estratégico entre empresa e governo. A intervenção do governo tem efeito estratégico direto na empresa, alterando fundamentalmente os lucros dos competidores domésticos e internacionais. Exemplos clássicos são os setores de aviação civil de grande porte, telecomunicações e supercomputadores.

O resultado final da interação estratégica, e se a empresa local terá maior lucro e gerará maior emprego, vai depender das reações do governo e das empresas estrangeiras. Em alguns casos a política comercial estratégica pode alterar os padrões de comércio, particularmente nas indústrias de alta tecnologia, em que os efeitos dinâmicos de *spillovers* da pesquisa e de desenvolvimento não seriam obtidos sem a intervenção do governo.

Conclusão

A contribuição de A. Smith à teoria do comércio internacional é maior do que se pensa. Foi fundamental para entender as leis do comércio, e perdura até hoje. Na sua teoria, o livre comércio, a divisão do trabalho, o tamanho do mercado, o aumento da especialização e a divisão internacional do trabalho vão produzir o milagre do crescimento, do aumento da renda e do emprego. O comércio entre os países será o elemento que aumentará a produtividade e a conseqüente riqueza.

Ricardo deu também sua contribuição e acrescentou à interpretação de Smith o argumento de que as vantagens do comércio não precisavam ser absolutas para criar benefícios. Basta ter vantagens em termos relativos que haverá ganhos reais para os países que participarem do livre comércio.

A teoria de Ricardo serviu de sustentação ideológica da consolidação da revolução industrial inglesa. As Leis dos Cereais e da Navegação foram abolidas para abrir caminho para o capitalismo industrial de livre comércio, que passou a operar em escala mundial. Sua teoria tornou-se um paradigma a ser imitado e de certa forma imposto.

A teoria neoclássica do comércio vai além da teoria dos custos comparativos e levanta a questão dos diferentes fatores de produção como determinantes do comércio internacional. Para Ohlin, o comércio internacional será pautado por uma troca de fatores abundantes por outros escassos, que acabará por trazer um nivelamento dos preços dos fatores. Samuelson, por meio de seu modelo, demonstrou que, em determinadas conjunturas de homogeneidade de fatores e de concorrência perfeita, a troca internacional igualará os preços dos fatores de produção, trazendo efeitos promissores para as nações que participam do comércio.

Kindleberg endossa a tese de Heckscher-Ohlin sobre a dotação dos fatores de produção e a influência que a tecnologia vai exercer na combinação dos fatores nos diferentes tipos de países. Para ele, as tarifas protecionistas criam um custo, tanto do lado do consumo quanto da produção. Prefere os subsídios às tarifas, como mecanismo de proteção.

Viner e Haberler diferem sobre o conceito de custo a ser aplicado na teoria do comércio. Para Viner, o custo real é o que deve ser levado em conta, enquanto que para Haberler o custo de oportunidade é mais importante para medir o comércio. A visão de Haberler acabou prevalecendo nos estudos da economia internacional.

Delfim Netto lembra o conceito de vantagem comparativa criada, inspirado nos trabalhos de List e certamente de Prebisch, que criaram novas contribuições teóricas, para fugir do determinismo do princípio da vantagem comparativa. Para esses autores, a doutrina da vantagem comparativa é ahistórica, já que não pode ser aplicada a todos os países de forma indiscriminada. Precisa contemplar os casos de países que chegaram com atraso ao processo de industrialização. Para esses países, List elaborou a teoria da “indústria nascente”, defendendo a necessidade de um protecionismo

temporário para dar ao país retardatário capacidade de recuperar o atraso e poder competir de forma semelhante com o país mais adiantado. Portanto, a teoria de List é uma variante das vantagens comparativas.

A tese das vantagens comparativas é válida quando tratamos de economias com semelhante poder de competição. Quando essa condição não existe, precisam ser criadas políticas públicas de industrialização alternativas.

Os países subdesenvolvidos ganharam na década de 50 uma grande contribuição teórica com a teoria da deterioração dos termos de troca e a industrialização por substituição de importações. Esta teoria veio reforçar o argumento de List sobre a proteção, mas entendeu que ela deveria ser mais prolongada para dar aos empresários e aos mercados capacidade de amadurecimento. No entanto, tem suscitado controvérsias no sentido de induzir os setores protegidos a brigar por um mecanismo permanente de proteção, levando as economias a perder eficiência na produção e no comércio.

A política industrial ativa induzida pelo Estado, como apregoava a Cepal, acabou escolhendo vencedores e discriminando outros setores econômicos. E. Gudin, adepto da teoria da vantagem comparativa, defendia um mecanismo de proteção temporária para determinar se a indústria tem condições de ser competitiva no futuro. Se, no período de 20 a 30 anos, a empresa não produzisse com uma estrutura de custos e de preços equivalente às internacionais, não teria compensado a proteção.

A doutrina da vantagem comparativa não deve ser considerada de forma estática e sim dinâmica. A vantagem comparativa pode ser criada quando um país tem condições de mudar de vocação econômica. O protecionismo de forma permanente é tão oneroso para um país quanto o princípio da especialização permanente da exportação de matérias primas.

O diagnóstico da Cepal trouxe uma contribuição positiva para a industrialização da América Latina, mas não conseguiu que esta cortasse os laços de dependência e melhorasse significativamente os padrões de vida, como aconteceu na Alemanha e nos Estados Unidos. No Brasil, em nome da industrialização baseada na reserva de mercado, cometeram-se algumas aberrações, como a Lei da Informática, que em vez de desenvolver um moderno setor de tecnologia nacional de informação, criou uma indústria obsoleta.

As modernas teorias do comércio internacional acrescentaram outros elementos que a teoria clássica e neoclássica não levaram em conta, ou seja, o comércio intrafirma e as empresas operando em rede. Para Porter, a vantagem comparativa acaba se transformando em vantagem competitiva, conceito mais abrangente composto pelo “diamante das quatro pontas”: a estrutura e a rivalidade das empresas, os fatores de produção, as indústrias de suporte e as condições da demanda. O governo constituiria um quinto setor, mas ele acaba interagindo de forma sistêmica ajudando a criar vantagem competitiva. O local, de certa forma, exerce uma influência crucial na criação da vantagem competitiva e interage com o ambiente global.

Porter defende a “clusterização” – formação de aglomerados industriais – como uma forma de criar pólos de irradiação da competitividade. Segundo ele, a política de fomento de aglomerados é melhor que a política industrial tradicional.

Finalmente há o modelo de Yoffie de comércio mundial, composto pela competição oligopolística e vantagem comparativa quando não sofrem intervenção do governo. Na competição regulada e política, o governo exerce uma influência estratégica. Yoffie compartilha com Porter o conceito de que a competição é um elemento estratégico demasiado importante para ser tratado somente pelo mercado, e que os países devem construir as vantagens competitivas, com ações políticas e estratégicas.

Hoje, os países periféricos têm duas possibilidades: ou desenvolvem vantagens competitivas dinâmicas ou aceitam a estagnação e a dependência econômica.

Referências Bibliográficas

BARRE, R. *Manual de Economia Política. Vol.4: Relações Econômicas Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962, p. 64-71.

DELFIN NETTO, A. Vantagem comparativa criada. *Valor Econômico*, 1 abr. 2003.

DUPAS, G. *Hegemonia, Estado e Governabilidade. Perplexidades e Alternativas no Centro e na Periferia*. São Paulo: Editora Senac, 2001, p. 114.

FUSFELD, R.D. *A Era do Economista*. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

GONÇALVES, R.; BAUMANN, R.; CANUTTO, O.; PRADO DELORME, L. C. *A Nova Economia Internacional - Uma Perspectiva Brasileira*. São Paulo: Editora Campus, 1998, p. 13-18.

HABERLE, G. *El Comércio Internacional*. Barcelona: Editorial Labor, 1936, p. 1-5.

KRUGMAN, P.; OBSTELFELD, M. *Economia Internacional*. São Paulo: Makron Books, 1998.

LEWIS, W. A. *A Ordem Econômica Internacional*. São Paulo: Vértice, 1978, p. 27.

LIST, F.G. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1986.

JONHSON, H.G. *La Economía Mundial en La Encrucijada*. Barcelona: Nueva Colección Labor, 1968, p. 26-27.

MAGALHÃES, J.P. *Paradigmas Econômicos e Desenvolvimento – A Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 101-104.

PORTER, M. *Competição. Estratégias Competitivas Essenciais*. São Paulo: Editora Campus, 1999, p. 168-170.

RICARDO, D. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 321-324.

RODRIK, D. Estratégias de Desenvolvimento para o Novo Século. In ARBIX, G. (org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Edusp, 2002.

SMITH, A. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

THORSTENSEN, V.; NAKANO, Y.; FARIA LIMA, C.; SELJI SATO, C. *O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos*. São Paulo: Nobel, 1994, p. 27-28.

Negociação e arbitragem: como tornar as soluções de disputas privadas internacionais mais rápidas

*Ricardo Thomazinho da Cunha e Karla Christina Martins
Borges**

Resumo: Na negociação de um contrato, nacional ou internacional, a escolha correta do mecanismo de solução de controvérsias, além de garantir segurança para o negócio, pode representar uma redução de custos e de tempo no momento de se dirimir eventual conflito. Entre as possíveis escolhas, o instituto da arbitragem se sobressai. Este artigo pretende demonstrar a importância da arbitragem para facilitar as soluções de disputas internacionais, na medida em que ela possui inúmeras vantagens sobre o Judiciário, além de ser fomentadora da negociação e dos acordos.

Palavras-chave: conflitos comerciais internacionais, negociação, arbitragem.

1. Introdução

As empresas devem gerir suas disputas internacionais e nacionais de forma a reduzir o custo e o tempo dos conflitos ao mínimo. Na elaboração de seus contratos, esta administração de custos passa pela escolha de mecanismos extrajudiciais de solução de controvérsias, dentre eles a arbitragem.

Nos contenciosos comerciais internacionais, principalmente naqueles entre particulares, as partes envolvidas analisam a situação, com o objetivo de escolher a melhor solução: **i)** negociar e chegar a um acordo amigável; ou **ii)** não negociar e levar a questão a um contencioso internacional, por meio de uma solução judicial ou arbitral.

Além das vantagens próprias da arbitragem – dentre elas a celeridade na resolução de disputas comerciais internacionais e nacionais –, percebe-se que o mecanismo se presta, também, como item facilitador da negociação e dos acordos.

Nesse sentido, percebe-se que a parte mais fraca em um conflito, na hora de sua solução, certamente se perguntará se deve negociar ou ir ao contencioso. Caso o mecanismo previsto no contrato seja a solução judicial, será grande a tentação de se valer da morosidade do Judiciário para arrastar a solução por

* **Ricardo Thomazinho da Cunha** é doutor em direito internacional pela USP, professor do curso de graduação de Relações Internacionais e do MBA de Negociações Internacionais da FAAP e sócio do escritório Thomazinho, Freddo, Janduci Advogados; **Karla Christina Martins Borges** é advogada do mesmo escritório.

anos, em vez de resolver a questão amigavelmente. Por outro lado, caso haja previsão de solução arbitral, a parte mais fraca em uma disputa estará mais propensa à solução amigável, à negociação, pois sabe que a decisão arbitral virá de forma rápida, trazendo custos bem mais elevados do que um acordo.

Este artigo pretende demonstrar a importância da arbitragem para a facilitação das soluções internacionais e nacionais, seja pelas vantagens que possui frente à solução judicial, seja por sua capacidade de fomentar acordos. Para tanto, dividiremos o trabalho nos seguintes itens: **1) As soluções de conflitos – mecanismos extrajudiciais; 2) Vantagens da arbitragem; 3) Negociação; 4) Melhor alternativa ao acordo; e 5) Conclusão.**

2. As soluções de conflitos – mecanismos extrajudiciais

As relações comerciais internacionais prosperam e se desenvolvem em ambientes econômicos favoráveis e necessitam, do ponto de vista jurídico, de estabilidade de regras e facilidade de resolução de disputas que porventura surjam.

A solução rápida de uma disputa comercial tem reflexos na economia, uma vez que garante de forma eficiente o direito das partes envolvidas. Pelo contrário, a resolução do conflito de forma lenta e ineficaz exerce um efeito desestimulador¹ sobre as relações comerciais². Por exemplo: caso determinada empresa exporte para o Brasil, sem garantias bancárias, e surjam problemas com o recebimento desses valores, esta empresa terá de se deparar com um Judiciário lento e ineficiente, no qual a recuperação de crédito é extremamente difícil e complicada, além do fato de que tal demanda poderá se arrastar por vários anos. Por esta razão, no Brasil e no mundo, os meios extrajudiciais para resolver disputas locais e internacionais são utilizados cada vez com maior frequência, uma vez que são mais rápidos e econômicos; dentre eles a arbitragem merece destaque, principalmente em nosso país, no qual se evidenciou, nos últimos anos, um relevante crescimento da utilização desse mecanismo.

As empresas optam, cada vez mais, por soluções alternativas, diante da morosidade e ineficiência do Judiciário. Um levantamento realizado pelo Conselho Nacional das

¹ “Há hoje uma extensa literatura, inspirada na Nova Economia Institucionalista, que explora conceitual e empiricamente os efeitos perversos da má definição dos direitos de propriedade sobre o crescimento econômico. Ela mostra que, no limite, alguns tipos de investimentos e transações comerciais e financeiras podem ficar simplesmente inviáveis se esses direitos não forem suficientemente definidos e protegidos.” Continua: “Os principais instrumentos à disposição de uma sociedade moderna para garantir os direitos de propriedade são os sistemas legal e judicial, e todo aparato institucional, da polícia aos registros civis, a eles associados.” Ainda: “Vale dizer, a compreensão dos problemas que afetam o Judiciário e o encaminhamento de soluções para estes problemas, de forma a estabelecer os direitos de propriedade, constituem uma maneira relevante de acelerar o desenvolvimento econômico.” PINHEIRO, Armando Castelar. *Judiciário, reforma e economia: a visão dos magistrados*. Dezembro 2002, p. 1-3. Artigo preparado como parte do projeto de pesquisa “Addressing Judicial Reform in Brazil: Institutions and Constituency Building”, realizado pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp). Uma versão deste trabalho encontra-se na Internet, no seguinte endereço: <<http://www.epge.fgv.br/portal/arquivo/1462.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

² “In economic analysis, the institution that enforces contracts both perfectly and freely is the courts. This theoretical view of perfect enforcement contrasts sharply with empirical observation that courts are often slow, inefficient and even corrupt. It is the enforcement of contracts by courts rather than the negotiation of contracts, that often limits Pareto-improving trade”. DJANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael; LOPEZ DE SILANES, Florencion and SHLEIFER, Andrei. *Legal Structure and Judicial Efficiency: the Lex Mundi Project*. March 2002, p. 1. Texto disponível no site do Banco Mundial: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/Legalstructure.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

Instituições de Mediação e Arbitragem (Conima) mostra que, entre 1999 e 2003, o número de procedimentos aumentou 29,25%. Enquanto em 1999 foram registrados 2.591 casos solucionados pela arbitragem, em 2003 foram 3.644. A média de crescimento anual, a partir de 2000, tem variado entre 3% e 5% ao ano. Já a mediação cresceu 141,44%, passando de 263 casos, em 1999, para 635 em 2003³. Esses números, expressivos no Brasil, tornam-se, no entanto, insignificantes quando comparados aos números dos Estados Unidos. Apenas uma instituição, a American Arbitration Association, administrava, no ano de 2002, 230.258 casos⁴. No Brasil, outro dado interessante do Conima dá conta da existência de 75 câmaras arbitrais no país. O número de centros arbitrais também cresceu; em 1997, existiam apenas 18⁵.

Certamente o número de casos no Brasil é pequeno, se comparado aos Estados Unidos, mas desde a promulgação da Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei da Arbitragem) iniciou-se um processo crescente de adoção de cláusulas arbitrais nos contratos⁶. Dentro de alguns anos, esta inserção de cláusulas arbitrais trará efeitos significativos no aumento de casos resolvidos por arbitragem.

Diante de tais números surge a pergunta: de que maneira a arbitragem facilita a solução de conflitos? Analisemos, a seguir, suas principais características, para que possamos entender as vantagens desse mecanismo.

3. Vantagens da arbitragem

A arbitragem é um meio jurídico de solução de controvérsias presentes ou futuras, baseado na vontade das partes envolvidas que elegem por si mesmas e diretamente, ou por meio de mecanismos por elas determinados, árbitros para serem juízes da controvérsia, confiando-lhes a missão de decidir de forma obrigatória o litígio mediante a prolação de um laudo arbitral⁷.

Como as decisões acerca das controvérsias são tomadas por árbitros, sem a intervenção do Poder Judiciário, a arbitragem adquire características que a privilegiam, como: **(i)** procedimentos sigilosos: como a Justiça Pública não é envolvida no procedimento, nada do que é tratado pode ser divulgado a terceiros; **(ii)** informalidade e celeridade: não há necessidade de tarefas burocráticas e existe a fixação de prazos para a solução da questão pendente⁸; e, por fim, **(iii)** especialidade: as partes podem optar pela escolha de árbitros profissionalmente aptos e especialistas na matéria para julgarem o litígio⁹.

³ BAETA, Zínia. Arbitragem cresce 29,25% no Brasil. *Valor Econômico*, São Paulo, 14 abr. 2004, p. E1.

⁴ 2002 President's letter and financial statements – AAA, p. 2. Material disponível na internet, no seguinte endereço: <http://www.adr.org/upload/LIVESITE/About/annual_reports/AR2002.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2004.

⁵ BAETA, op. cit.

⁶ Sobre um histórico de evolução da arbitragem no Brasil, veja SAMTLEBEN, Jürgen. Histórico da Arbitragem no Brasil. In: CASELLA, Paulo Borba (org.). *Arbitragem – a nova lei brasileira (9.307/96) e a praxe internacional*. São Paulo: LTr, 1996, p. 29 a 86.

⁷ Para um estudo teórico da arbitragem veja MERCADANTE, Araminta de Azevedo. Arbitragem comercial internacional. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de (org.). *Solução e Prevenção de Litígios Internacionais*. São Paulo: Necin Projeto Capes, 1998, p. 21-70.

⁸ Tais prazos podem ser fixados por meio de cláusula compromissória – a cláusula que estabelece a arbitragem em contrato – ou estar de acordo com o regulamento da câmara de arbitragem adotada.

⁹ As câmaras arbitrais apresentam uma lista de árbitros, dos mais variados setores – advogados, engenheiros, contadores etc. – a fim de oferecer às partes o profissional adequado para opinar sobre a demanda em questão.

Além das vantagens mencionadas, um estudo realizado pela American Arbitration Association com empresas de grande, médio e pequeno porte indica, por ordem decrescente, as principais razões apontadas pelos entrevistados para a utilização da arbitragem¹⁰:

- 1) Cláusula obrigatória do contrato celebrado: 87%;
- 2) Economia de tempo: 73%;
- 3) Economia de custos: 71%;
- 4) Limitação na abertura de dados (confidencialidade): 66%;
- 5) Possibilidade de alcance de uma solução mais satisfatória para ambas as partes: 66%.

No que diz respeito à celeridade da arbitragem, há alguns dados importantes. Na American Arbitration Association, no ano de 2002, o prazo médio de solução de disputas por meio arbitral era de 10 meses¹¹; no Brasil, segundo a Câmara de Mediação e Arbitragem da Fiesp¹², de todos os procedimentos propostos perante a instituição, o prazo médio da decisão, entre a assinatura do termo de arbitragem e a prolação da sentença arbitral, foi de 7 meses. De 1995 a abril de 2004 iniciaram-se 34 casos, dos quais 12 resultaram em decisões, 8 em acordo, 10 estão ainda em andamento, 4 foram extintos e 1 foi suspenso.

Rapidamente estamos diante de uma mudança de cultura, com a maior aceitação da arbitragem, diante da percepção de que ela é mais vantajosa que o Judiciário na solução de conflitos empresariais, sejam nacionais ou internacionais. Além desse benefício, amplamente propugnado, a arbitragem traz outra característica essencial: fomenta a negociação e o acordo.

4. Negociação

Há várias definições para o termo negociação, mas, em geral, diz-se que a negociação é um processo sequencial e dinâmico envolvendo dois ou mais atores que pretendem chegar a um acordo sobre um assunto divergente qualquer, utilizando-se, nesta prática, de grande poder de persuasão. A negociação é um processo de mão dupla, cujo objetivo é chegar a um acordo mútuo sobre as necessidades e opiniões divergentes. Negociar significa persuadir, em vez de usar a força bruta. Além do mais, negociar quer dizer que o outro lado estará satisfeito com o resultado da negociação¹³.

Em um conflito, a grande vantagem da negociação em relação à arbitragem e à solução judicial é o fato de que a solução surge das partes, não sendo imposta por um terceiro, como nos dois outros métodos. As partes chegam a um consenso

¹⁰ American Arbitration Association. *Dispute-Wise Management – Improving Economic and non-Economic outcomes in managing business conflicts*. 2003, p. 19. Disponível em: <<http://www.adr.org/dw/DW.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

¹¹ 2002 President's letter and financial statements – AAA, p. 2. Material disponível na internet, no seguinte endereço: <http://www.adr.org/upload/LIVESITE/About/annual_reports/AR2002.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2004.

¹² Instituída em maio de 1995 pelo Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, integra o Sistema Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo).

¹³ ACUFF, Frank L. *Como negociar qualquer coisa com qualquer pessoa em qualquer lugar do mundo*. p. 28.

sem a imposição, e saem da mesa de negociação com uma solução apontada por elas próprias. Normalmente, ambos saem satisfeitos com o resultado. Por esta razão, a negociação deve ser fomentada ao máximo, e a escolha da arbitragem como mecanismo de solução de conflitos pode ser um elemento importante de incentivo para que tal negociação ocorra.

5. Melhor Alternativa ao Acordo (MAC) – a arbitragem como fomentadora do acordo

Em toda negociação, cada parte deve escolher entre duas opções: aceitar o acordo ou escolher a melhor alternativa ao acordo (MAC) – em outras palavras, a hipótese existente caso a negociação não se concretize. A parte negociadora procura satisfazer seus interesses tentando persuadir a outra parte de que o acordo é melhor que o MAC. A outra parte somente entrará em acordo se este for realmente melhor que o MAC¹⁴.

Assim, na negociação, um dos pontos centrais gira em torno da análise da melhor alternativa a um acordo. Deve-se sempre levar em consideração a opção à negociação, e se esta opção é mais vantajosa do que a própria negociação¹⁵. As partes devem se perguntar qual será o resultado caso não consigam fazer o acordo, e qual o resultado para a outra parte se não houver acordo¹⁶. Em cada negociação há MACs diferentes. Apenas como exemplo, não negociar pode ter como resultado as seguintes MACs:

- 1) manutenção do *status quo*;
- 2) negociação com outro fornecedor ou outro comprador;
- 3) recurso ao Judiciário, o que pode ser interessante para uma das partes, para que esta se aproveite da morosidade.

Desta maneira, para se saber se a negociação prosperará, é preciso sempre analisar as diferentes hipóteses ao acordo. Se alguma delas se mostrar mais interessante que a negociação, provavelmente esta não se concluirá. Para que se chegue a um acordo, este deve ser, pelo menos, tão vantajoso quanto a MAC. Sendo assim, na negociação necessariamente as partes devem acreditar que o acordo é tão bom, ou melhor, que as alternativas. Resumidamente, podemos afirmar que o ponto central para se chegar a um acordo diz respeito à análise do conflito negociação versus MAC.

E como reduzir a MAC em um disputa nacional ou internacional para tornar a negociação mais viável? A inserção de uma cláusula arbitral pode reduzir a MAC da parte que está em uma posição mais fraca. Há, assim, duas situações: negociar ou ir ao Judiciário; e negociar ou ir à arbitragem.

Na primeira hipótese, a MAC é uma boa opção para a parte mais fraca, que poderá arrastar a causa por anos, com custos bastante reduzidos. Na segunda hipótese, como a decisão é rápida, a parte mais fraca não poderá contar com a

¹⁴ SEBENIS, James K. Six Habits of Merely Effective Negotiators. *Harvard Business Review*, abr. 2001, p. 88.

¹⁵ SEBENIS, James K. *op. cit.*, p. 93-94.

¹⁶ The only four-page guide to negotiation you will ever need. *Harvard Management Update*, set. 1996, p. 4.

morosidade na resolução da demanda. Em outras palavras, a MAC da parte mais fraca é reduzida drasticamente. De onde podemos concluir que a inserção da cláusula arbitral reduz as vantagens da MAC e facilita o acordo. Vejamos os seguintes exemplos:

Uma empresa brasileira (“B”) comprou um guindaste de uma empresa norte-americana (“A”) no valor de US\$ 1 milhão. Recebeu o guindaste e não pagou. O contrato prevê a aplicação da lei norte-americana, sendo que se previu a decisão pelos tribunais de Nova York. A empresa “A” inicia o processo e pede a citação internacional da empresa “B”, a qual será realizada via carta rogatória. A empresa “B” comparece ao processo, defende-se e perde. Constitui-se uma decisão definitiva contra si, que a obriga a pagar o valor da máquina corrigido, os honorários dos advogados e as custas processuais. A empresa “B” não paga voluntariamente e não tem bens para satisfazer a dívida nos Estados Unidos. Diante deste fato, a empresa “A”, para que receba os valores que lhe são devidos, tem de executar a decisão no Brasil. Antes, contudo, tem de homologar a decisão final no Supremo Tribunal Federal (STF) – ou seja, o STF tem de reconhecer a validade desta sentença.

Após o reconhecimento no STF, a empresa “A” inicia efetivamente o processo de execução no Brasil. A empresa “B” tem seus bens penhorados e levados à hasta pública, a fim de satisfazer a dívida. Destaque-se que o pagamento da dívida será em reais. Este procedimento é extremamente moroso e insatisfatório. Caso a empresa “A” propusesse um acordo para a parte “B”, esta faria uma análise entre o acordo e a MAC. Ora, a alternativa é vantajosa, pois o processo pode levar muitos e muitos anos em razão da morosidade da Justiça e dos procedimentos nacionais. Quando a empresa “B” se pergunta qual a melhor opção, o acordo ou a decisão daqui, talvez em 10 anos, certamente optará pela alternativa, a não ser que o acordo seja extremamente interessante.

Vejamos a mesma hipótese, com a arbitragem:

Uma empresa brasileira (“B”) comprou um guindaste de uma empresa norte-americana (“A”) no valor de US\$ 1 milhão. Recebeu o guindaste e não pagou. O contrato prevê a aplicação da lei norte-americana, e a sede do tribunal arbitral é no Brasil. A empresa “A” inicia o procedimento arbitral no Brasil contra a empresa “B”, aplicando-se a lei de Nova York. O procedimento arbitral se desenrola e, após um ano, chega-se um resultado. A empresa “B” não paga espontaneamente, e inicia-se a execução. O procedimento é bem mais rápido e eficaz. Com a arbitragem, além de a decisão ser proferida em um espaço de tempo bem menor que na decisão judicial, pode-se evitar o procedimento, trabalhoso e demorado, de homologação no STF. Ora, neste segundo caso, a MAC é a arbitragem. A alternativa é boa? Se comparada à alternativa do Judiciário, esta alternativa é muito ruim, pois a decisão é proferida em um espaço de tempo muito menor. Assim, as partes, ao analisar a alternativa, podem preferir o acordo.

6. Conclusão

A redução do tempo e custo de solução de disputas nacionais e internacionais é um fator de extrema importância para as empresas e para a economia. Uma das alternativas passa pelo incentivo aos meios extrajudiciais de solução de conflitos. Entre os meios de solução está a arbitragem, que além de trazer inúmeros benefícios no que diz respeito à solução de litígios fomenta, também, a solução negociada, na medida em que reduz as vantagens da parte mais fraca em não negociar. A não-negociação leva à solução arbitral, sem a possibilidade de se aproveitar da morosidade do Judiciário.

Assim, temos que a solução arbitral, além de ser um meio mais rápido de resolver disputas comerciais, internacionais e nacionais, facilita a negociação, na medida em que torna a opção do acordo mais barata do que uma disputa arbitral. Desta forma é forçoso constatar que a arbitragem firma-se cada vez mais como uma solução bastante interessante e sofisticada para os litígios internacionais oferecendo, por si só, inúmeras vantagens e facilitando a negociação entre as partes, por meio da redução da melhor alternativa ao acordo.

7. Referências bibliográficas

2002 President's letter and financial statements – AAA, p. 2. Disponível em: <http://www.adr.org/upload/LIVESITE/About/annual_reports/AR2002.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2004.

American Arbitration Association. *Dispute-Wise Management – Improving Economic and non-Economic outcomes in managing business conflicts*. 2003, p. 19. Disponível em: <<http://www.adr.org/dw/DW.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

ACUFF, Frank L. *Como negociar qualquer coisa com qualquer pessoa em qualquer lugar do mundo*. São Paulo: Senac, 1998.

BAETA, Zínia. Arbitragem cresce 29,25% no Brasil. *Valor Econômico*, São Paulo, 14 abr. 2004, p. E1.

DJANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael; LOPEZ DE SILANES, Florencion; e SHLEIFER, Andrei. *Legal Structure and Judicial Efficiency: the Lex Mundi Project*. Mar. 2002, p. 1. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/Legalstructure.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de (org.). *Solução e Prevenção de Litígios Internacionais*. São Paulo: Necin Projeto Capes, 1998.

PINHEIRO, Armando Castelar. *Judiciário, reforma e economia: a visão dos magistrados*. Dez. 2002, p. 1-3. Artigo preparado como parte do projeto de

pesquisa “Addressing Judicial Reform in Brazil: Institutions and Constituency Building”, realizado pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp). Uma versão deste trabalho encontra-se na Internet, disponível em: <<http://www.epge.fgv.br/portal/arquivo/1462.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

SAMTLEBEN, Jürgen. Histórico da Arbitragem no Brasil. In: CASELLA, Paulo Borba (org.). *Arbitragem - a nova lei brasileira (9.307/96) e a praxe internacional*. São Paulo: LTr, 1996.

SEBENIS, James K. Six Habits of Merely Effective Negotiators. *Harvard Business Review*, abr. 2001.

Os desafios das instituições latino-americanas: a democracia está ameaçada?

*Norman Gall**

Resumo: Desde a década de 1970, a democracia na América Latina cresceu num clima internacional favorável, mas suas vantagens são prejudicadas pela fraqueza de suas instituições. Fala-se muito em retrocesso, mas o verdadeiro retrocesso consiste na negação do progresso, negação esta que se tornou uma característica comum do discurso político e econômico que solapa a legitimidade das instituições em processo de evolução. As sociedades têm se modernizado muito mais rápido que as instituições públicas. Por isso, o artigo sugere três prioridades: (1) aumentar a capacidade das pessoas de administrar sociedades complexas, criando centros de excelência na educação; (2) tornar as decisões políticas mais representativas e fazer com que aqueles que as tomam tenham de assumir mais responsabilidade por elas; e (3) ampliar a receita tributária de modo a manter um governo moderno e financiar o investimento público.

Palavras-chave: América Latina, democracia, instituições públicas, receita tributária.

1. O desafio do progresso

O desafio que as democracias latino-americanas enfrentam hoje reside na mediocridade de seu desempenho econômico e institucional. Os principais obstáculos que se contrapõem ao progresso consistem em: (1) baixos níveis de tributação (excetuando o Brasil, que arrecada muito, mas gasta mal seus recursos fiscais), que impedem o financiamento das operações de um governo moderno a não ser pelo recurso ao endividamento pesado e à inflação crônica, e (2) o amadurecimento de suas economias em decorrência da urbanização, impondo custos onerosos de manutenção com poucas chances de melhora na produtividade, aos níveis atuais de organização e ensino público.

O futuro da democracia será influenciado pela qualidade da vontade política e criatividade com que essas dificuldades são enfrentadas, na busca pela manutenção da estabilidade econômica e da ampliação das oportunidades.

* Norman Gall é diretor executivo do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e editor do *Braudel Papers*, onde uma versão mais extensa deste artigo foi originalmente publicada. Este ensaio foi preparado para a conferência internacional sobre "O Futuro da Democracia na América Latina", organizada pela FAAP e pelo Instituto Fernand Braudel.

Está a democracia ameaçada? Não de imediato, mas é fato que instituições públicas fracas podem solapar os ganhos amplos decorrentes da modernização. O futuro será promissor se as instituições democráticas puderem ser fortalecidas nas próximas décadas, se forem superadas as falhas no Judiciário, na segurança pública, na infra-estrutura e na regulação econômica. Estes são empreendimentos a longo prazo para satisfazer necessidades amplamente reconhecidas.

Sem desdenhar dessas necessidades, este artigo expõe vias para melhorar os mecanismos políticos e desenvolver habilidades para sustentar esses esforços de longo prazo. As principais incertezas que enfrentam estes esforços envolvem novidade e persistência. Como Thomas Mann colocou, em *The Coming Victory of Democracy* (1938): “A vantagem, ou aparente vantagem, das tendências contrárias à democracia é, sobretudo, o encanto da novidade – um encanto a que a humanidade é altamente susceptível.”

Projeções das Nações Unidas prevêem para a América Latina um crescimento demográfico moderado ao longo do próximo meio século, sem o envelhecimento acelerado e as perdas de população previstas para a Europa e Japão, nem os piores estragos decorrentes da pandemia da Aids e das guerras civis que já estão provocando aumentos dramáticos de mortalidade na África. Enquanto isso, o aumento na população adulta jovem latino-americana (na faixa dos 15 aos 29 anos) vai subindo a pirâmide demográfica, depois de alcançar seu pico na década de 1980. Nos próximos decênios, a participação dos adultos jovens na população total vai cair de 28%, nos anos 80, para 19,7% até o ano 2050, reduzindo a demanda urgente por empregos verificada em praticamente toda parte hoje.

Esta é uma oportunidade e um teste crítico para as democracias latino-americanas. O teste consiste em sua capacidade de fazer investimentos bem-sucedidos em capital humano, investimentos esses que lhes dêem condições de reduzir a desigualdade e beneficiar-se das vantagens estratégicas que possuem em termos de recursos físicos e dinâmica populacional.

Os riscos e as falhas expostos pelo processo democrático até agora não são capazes de lançar sombra sobre seus benefícios. Estes são: (1) maior liberdade, (2) mais oportunidades para o desenvolvimento humano, e (3) maior influência da maioria dos cidadãos na escolha das lideranças políticas e das políticas governamentais. Em toda a América Latina, hoje, há poucos lugares em que os governantes não sejam escolhidos por meio de eleições livres, onde a discussão política seja sufocada e onde os cidadãos tenham ações arbitrárias das forças de segurança. Mas os problemas de escala e de credibilidade no processo democrático não foram superados, embora a organização dos Estados nacionais tenha ampliado horizontes de maneira nunca antes vista na experiência humana, graças a avanços tecnológicos que tiveram larga penetração.

Negando o progresso

Negações do progresso freqüentemente se manifestam nos estudos de desigualdades contemporâneas, ou entre nações ou no interior de uma mesma sociedade, estudos esses que deixam de levar em conta os avanços feitos pelos

pobres ao longo de uma linha do tempo de várias décadas. Cada vez mais esta negação se incorpora à cultura das agências internacionais, sob a pressão de ONGs que promoveram uma verdadeira indústria da denúncia.

O progresso verificado no último meio século tem sido enorme. De 1950 para cá, a população da América Latina e do Caribe mais do que triplicou, tendo a expectativa de vida aumentado de 51 para 69 anos e a mortalidade infantil caído mais de 70%, de 126 para 36 em cada 1.000 crianças nascidas vivas. O índice de alfabetização e a proporção de alunos matriculados nas escolas aumentaram tremendamente, embora a baixa qualidade do ensino provoque o desperdício de boa parte dos investimentos públicos em educação. A melhora nos transportes dá condições aos pobres de migrar, viajar e fazer comércio por longas distâncias. O acesso quase universal ao rádio e à televisão lhes garante entretenimento e informação que nunca estiveram ao alcance das gerações anteriores. A ampliação das redes elétricas fez com que milhões de famílias pudessem adquirir geladeiras e outros eletrodomésticos que melhoraram a conservação e o preparo dos alimentos, melhorando a nutrição e tornando o trabalho doméstico menos estafante. Nos últimos dez anos, a difusão dos telefones celulares baratos desenvolveu a capacidade logística e a produtividade das populações de baixa renda, especialmente nas grandes cidades. Todos esses avanços vêm fortalecendo a vocação democrática. Todavia, persistem os problemas tradicionais da distribuição de poder e benefícios entre o Um, os Poucos e os Muitos, que têm gerado tensões nas regiões civilizadas desde os tempos antigos.

Num ambiente de crescimento mais lento da economia mundial, as democracias latino-americanas precisam encarar seus problemas institucionais com mais objetividade e vontade política, para proporcionar maiores oportunidades para o talento em estado bruto que reside em suas populações. Esses avanços institucionais fortaleceriam a prática democrática e abririam novas possibilidades para a geração de riqueza. Nos últimos tempos, as pesquisas sobre desenvolvimento institucional vêm se transformando num setor em crescimento nas universidades e organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, gerando muitos chavões, mas poucos resultados concretos. Os estudos modernos não conseguiram avançar para além das verdades simples anunciadas por Adam Smith em *A Riqueza das Nações* (1776):

O comércio e as manufaturas raramente podem florescer por muito tempo em qualquer Estado que não goze de uma administração regular da justiça, em que as pessoas não se sintam seguras na posse de seus bens, no qual a boa fé dos contratos não tenha o respaldo da lei e na qual a autoridade do Estado não seja vista como estando empregada regularmente na cobrança das dívidas de todos aqueles que têm condições de pagar. O comércio e as manufaturas, em suma, raramente podem florescer em qualquer Estado em que não exista um certo grau de confiança na justiça do governo.

Se as repúblicas latino-americanas não fixarem como prioridade clara a busca da justiça e da estabilidade, elas podem em breve ingressar numa fase de “fadiga de reformas”. As instituições atrasadas freqüentemente são enraizadas em incentivos perversos. Definimos como incentivos perversos os artifícios nas leis e costumes que premiam comportamentos que sabotam os propósitos declarados das instituições. A pauta de prioridades superlotada dos anos 90 propôs reformas “de primeira geração” e “de segunda geração”. As reformas “de primeira geração” derrotaram a inflação crônica, ao fortalecer as finanças públicas e a política monetária, abrindo as economias ao comércio internacional e privatizando empresas estatais cujos déficits desviavam os recursos governamentais para longe dos investimentos públicos necessários. Hoje os enormes déficits orçamentários e a hiperinflação podem ser coisa do passado, mas os baixos níveis de investimento e de serviços públicos continuam deficientes.

Várias “reformas de segunda geração” foram propostas e amplamente discutidas, criando uma agenda legislativa congestionada nas áreas da regulamentação econômica e da reorganização dos serviços públicos nos setores de segurança pública, ensino, saúde, judiciário, tributação e aposentadorias. Essas chamadas “reformas de segunda geração” são de âmbito muito amplo, envolvem negociações políticas detalhadas e continuam a ser polêmicas em termos de suas abordagens e suas metas finais. Apesar de seus objetivos benignos, elas tendem a sobrecarregar o sistema político e a ameaçar os interesses enraizados, e, ao mesmo tempo, falta-lhes o apoio público urgente que moveu a luta contra a inflação nas duas últimas décadas. É preciso limitar a agenda. Por isso, as políticas propostas mais adiante neste ensaio estarão focadas na educação, na organização política e na tributação, concentrando-se nas questões mais urgentes e negligenciadas.

Liberdade e horizontes mais amplos

Os ganhos da gente pobre ficaram mais claros para mim numa viagem recente à Bolívia e ao Peru, voltando a lugares onde fiz pesquisas de campo no passado. Em 1970 e, novamente, em 1973, fiz pesquisas sobre a reforma fundiária e do ensino do Peru na distante fazenda Lauramarca, situada ao lado da estrada de terra que atravessa as montanhas áridas do Departamento de Cuzco e desce lentamente até Puerto Maldonado, no meio da selva, a dois dias de distância. Então eu vi “um domínio feudal verde-cinza que se estendia por mais de 200 mil acres de puna aberta, varrida pelo vento, de capim, mato e pedra glacial, com uma confusão primeva e intrincada de cercas de pedra definindo as roças de subsistência dos índios”. Os camponeses tinham conseguido erguer sete escolas, nas quais professores do governo lecionavam de maneira irregular. A escola em Mallma, na extremidade leste de Lauramarca, era “uma estrutura decadente de adobe caiado, com duas janelas minúsculas e telhado de palha, durante a maior parte do ano escura e aberta ao vento”, perto “das encostas brancas do monte Ausangate, de 6.400 metros de altitude, que abarca toda Lauramarca em seu domínio espiritual e ecológico. De acordo com os índios, o monte branco é um deus que abandonou seu povo. Esse sentimento de abandono assombra a população de Lauramarca no momento em que ela emerge de seus costumes tradicionais para uma modernização incipiente.”

Retornando a essa região em 2003, encontrei grandes transformações, principalmente em termos de liberdade e da ampliação dos horizontes. As principais estradas regionais tinham sido pavimentadas, reduzindo para a metade o tempo gasto para se viajar entre La Paz e Cuzco. A maioria das cidades hoje conta com telefones de discagem direta e postos públicos de acesso à Internet. O serviço telefônico e de Internet também já chega até Ocongate, o município do qual Lauramarca faz parte. Com a reforma agrária vieram os direitos fundiários e a libertação das obrigações feudais tais como o trabalho não-remunerado em favor do dono da terra. A eletricidade chegou em 1993, seguida pela televisão, induzindo as famílias a mudar-se das choupanas isoladas para povoados nucleares situados na rede de estradas locais, que está em expansão. Hoje, mais dinheiro circula nas comunidades camponesas, ampliando o mercado nacional. As escolas primárias e secundárias proliferaram nessas comunidades, proporcionando às pessoas mais acesso à palavra impressa. “Antigamente, eles caminhavam por longas distâncias nas trilhas montanhosas, antes do alvorecer, para espalhar seus produtos na feira de domingo, ainda à luz das lamparinas de querosene”, disse o padre Antonio Sánchez Guardamino, jesuíta espanhol que é o pároco de Lauramarca há duas décadas. “Hoje, porém, muitos deles possuem carros e caminhonetes japonesas de segunda ou terceira mão. Eles são capazes de chegar ao mercado apenas às 8h30”. Em agosto passado, num avanço político notável, 25 camponeses organizaram uma greve de fome para arrancar uma decisão da Justiça num processo por corrupção movido contra o prefeito de Ocongate. “Fizeram uma reunião municipal em 1995, porque estava faltando muito dinheiro”, contou o padre Sánchez. “O processo se arrastou por cinco anos no tribunal, com os documentos indo e voltando entre Cuzco e Lima. Finalmente, depois de passarem oito dias e noites de frio gelado dentro da igreja, sem comida, os campesinos conseguiram que um juiz em Cuzco condenasse o prefeito a cinco anos de prisão.” Parte dessa atividade política se deve à difusão do ensino secundário nos Andes nas últimas três décadas. Embora boa parte desse ensino possa ser de baixa qualidade, ele conseguiu equipar uma nova geração de lideranças rurais a exercer mais influência do que poderiam ter feito no passado. Muitos deles são prefeitos eleitos de municípios antes dominados por comerciantes e latifundiários mestiços. Enquanto isso, seitas protestantes se espalharam entre as comunidades camponesas, reduzindo o alcoolismo e aliviando os comuneiros da obrigação de fazer gastos pesados para financiar as festas católicas tradicionais. Essas seitas evangélicas vêm proliferando por toda a América Latina, ao lado de rádios e TVs religiosas, gerando um fluxo incessante de pregação fervorosa. O fervor religioso toma o lugar da política nas esperanças dos crentes.

Aumentos do consumo

A expansão das instituições (por mais fracas que ainda sejam), a melhora das conexões com o mundo externo e o aumento no consumo são fatores ainda

mais impressionantes nas zonas urbanas de toda a América Latina. A alta do consumo dos setores de baixa renda tem sido espetacular, acelerando o processo de barateamento e diversificação dos bens de consumo no longo prazo que data da Europa do século XVI. Devido à escala de sua economia, o Brasil vem sendo líder nos aumentos de consumo recentes. Para os ricos, o Brasil é o segundo maior mercado mundial de helicópteros e jatinhos executivos e o quarto maior produtor de aviões particulares. Para a classe média e os pobres, o país é o terceiro no ranking mundial em venda de motocicletas, locação de vídeos e número de televisores instalados. Os maiores aumentos de consumo têm se dado entre os pobres, conhecidos no jargão do marketing como as classes C, D e E. Abarcam 110 milhões de pessoas, ou 69% da população do Brasil, 77% das famílias urbanas e 40% dos gastos com consumo. Depois que o Plano Real estancou a inflação crônica, em 1994-95, a estabilidade econômica consolidou a renda real das famílias e permitiu a fabricantes e varejistas reduzir os custos e ampliar o crédito, enquanto a informática facilitava as transações.

O Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial está conduzindo pesquisas de campo sobre o consumo de baixa renda na Grande São Paulo, cuja população subiu de apenas 31 mil pessoas em 1870 para 18 milhões hoje – o mais acelerado crescimento urbano de longo prazo na história humana. Observamos numa população migrante um processo importante de adaptação para um regime de baixa fertilidade, redução das oportunidades de emprego formal e ampliação acelerada do consumo, apesar da violência endêmica na metrópole, com 12 mil roubos nos ônibus e 10 mil homicídios a cada ano.

Urbanização e democracia

Desde que surgiu nas cidades-estado gregas, há 2.500 anos, a democracia sempre teve suas raízes fincadas na vida urbana. Ela se difundiu mais rapidamente quando a urbanização transformou a sociedade humana, no fim do século XX, acompanhada de ganhos em riqueza, alfabetização e saúde pública. Ao lado de outras regiões menos desenvolvidas, a América Latina luta para fazer frente aos efeitos da urbanização espetacular da população mundial no fim do século XX, um acontecimento único na experiência humana que contribuiu para o crescimento econômico e a difusão da democracia, mas cria desafios políticos e financeiros assustadores para os próximos decênios. A população urbana da América Latina mais do que quintuplicou entre 1950 e 2000, ano em que o continente se tornou mais urbanizado do que a Europa, com três quartos de sua população vivendo nas cidades.

Entre 1950 e 2000, a população mundial alcançou o marco dos 6 bilhões, multiplicando-se 2,4 vezes, enquanto o número de pessoas que vivem em cidades quase quadruplicou, chegando a 2,9 bilhões e elevando a parcela da população urbana mundial de 30% para 48%. O número de grandes cidades, com pelo menos 5 milhões de habitantes, subiu de oito em 1950, todas situadas em países ricos, para 39 em 2000, sendo que quase todo o aumento se deu em países mais pobres. Durante essas décadas, cidades como Lima, Bogotá, Cali, Guayaquil,

Santo Domingo, Manágua, Ciudad Juárez e Guadalajara viram suas populações se multiplicar aproximadamente por dez. No ano 2000, grandes mega-cidades como São Paulo, Xangai, Cairo e Nova Délhi já tinham mais habitantes do que possuía o mundo inteiro na época em que a agricultura foi inventada, e mais ou menos tantos quantos tinha a Grã-Bretanha na época da Revolução Industrial.

Na América Latina, a era das cidades dominantes está chegando ao fim, e, nas repúblicas maiores, estão surgindo sistemas de cidades secundárias para dividir o poder político e econômico com a capital. O número de cidades brasileiras com pelo menos 1 milhão de habitantes subiu de duas em 1950 (Rio de Janeiro e São Paulo) para 14 em 2001 e, de acordo com projeções das Nações Unidas, deve chegar a 20 até 2015. Na segunda metade do século XX, cidades gigantes surgiram como cometas nos horizontes da humanidade, mas a maioria não demorou a cair na estagnação ou num menor crescimento. As grandes cidades são difíceis de administrar. Elas são sub-tributadas e sub-financiadas. Como muitos sistemas complexos, a maioria das cidades se desenvolve de maneira espontânea, mas logo precisa tanto de boa gestão como de investimentos em infra-estrutura e capital humano para evitar a degeneração e a desintegração. Este é um dos problemas-chaves da democracia latino-americana.

Democracia e crescimento econômico

O progresso humano no século XX foi gerado pelas forças complementares do capitalismo, a democracia e a educação. As melhoras na organização e os avanços tecnológicos elevaram a produtividade e capacitaram os governos a gastar mais para ampliar as redes de cooperação e dependência. A urbanização acelerada ocorrida a partir de 1950 foi movida pelo crescimento econômico mais acelerado que o mundo já viu. Angus Maddison divide esse meio século em dois períodos: os “Anos Dourados” (1950-73), quando a economia mundial cresceu ao índice anual inusitado de 4,9%, e a “ordem neoliberal” (1974-2000), quando o crescimento real caiu para 3%, o que ainda representava o dobro do ritmo da expansão verificada na primeira metade do século. Enquanto isso, a economia da América Latina cresceu quase 5,3% ao ano durante os “Anos Dourados”, mas caiu para 3% desde 1973, com os aumentos anuais de Produto Interno Bruto (PIB) per capita caindo de 2,5% para 1%, um nível muito inferior ao de qualquer outro período prolongado desde 1870. Durante esses anos de “ordem neoliberal”, a América Latina sofreu os efeitos do aumento dos preços mundiais do petróleo, que desacelerou a atividade econômica internacional, levando à contratação de grandes dívidas externas e à insolvência por dívidas que marcaram a chamada “década perdida” dos anos 80. Apesar da grande frustração, a mortalidade continuou a cair e as grandes cidades, a se expandir, embora em ritmo mais lento. Os governos foram forçados a operar uma faxina em suas finanças para pôr fim à inflação crônica, que na Argentina, Brasil, Bolívia, Peru e Nicarágua se transformara em hiperinflação. Nesses anos, a inflação provocou intensa indignação pública, enfraquecendo os regimes militares e acelerando a

difusão da democracia. Embora tenham ocorrido surtos de crescimento na década de 90, as tensões foram se acumulando em função do alto nível de desemprego nas grandes cidades e da transição para a atividade econômica informal.

Apesar da retomada da atividade ocorrida em 2003, a economia mundial apresenta poucas perspectivas de crescimento mais rápido de longo prazo. Todas as economias amadureceram, e os efeitos do envelhecimento, da baixa na fertilidade, da entrada maciça das mulheres nos mercados de trabalho, da criação de grandes programas de bem-estar social e da urbanização quase completa passaram a ser sentidos com mais força.

Deixando de lado os riscos de curto prazo, o amadurecimento das economias reduz os horizontes de crescimento na América Latina. Muitos economistas argumentam que um alto crescimento econômico de longo prazo, da ordem de pelo menos 5% ao ano, é necessário para estabilizar as sociedades latino-americanas. Minha opinião é a de que altos índices de crescimento ao longo de um período prolongado, apesar de bem-vindos, podem não ser exequíveis, já que os altos índices verificados durante os “Anos Dourados” foram decorrência de fatos que aconteceram uma única vez na experiência humana, tais como a urbanização e o aumento do crescimento da população em função das quedas aceleradas de mortalidade que marcaram a fase inicial da transição demográfica. E esses índices muito altos de crescimento econômico tampouco são necessários, já que o índice atual de crescimento populacional da América Latina mal chega à metade daquele verificado nos “Anos Dourados” e, segundo previsão da ONU, até 2050 esse índice deve cair para aproximadamente um sexto do nível de crescimento que se seguiu à 2.^a Guerra Mundial. É possível obter ganhos importantes de renda per capita com índices muito menores de crescimento do PIB. O que é preciso, em qualquer índice de crescimento econômico, é fortalecer as instituições, para garantir um investimento mais produtivo do capital e uma melhor distribuição da justiça, da segurança e das oportunidades.

O conceito um tanto vago da Produtividade Total dos Fatores (PTF) pode servir para avaliar, ainda que com alguma imprecisão, os ganhos de eficiência das economias e sociedades resultantes do fortalecimento das instituições democráticas – da justiça, educação e segurança – que propiciam um uso mais produtivo do trabalho e do capital. De acordo com cálculos recentes de Samuel Pessôa, da Fundação Getúlio Vargas, entre as décadas de 80 e 90 os maiores países da América Latina conseguiram reverter suas perdas anuais de PTF em 1,4%. Isto pode ser uma tendência regional de crescimento com grandes variações nacionais. Brasil, México e Peru melhoraram seus PTFs em aproximadamente 3% ao ano, enquanto os PTFs da Venezuela e Colômbia embarcaram em uma espiral descendente por causa da turbulência política.

As dificuldades que as democracias enfrentam para reproduzir os altos índices de crescimento econômico aos quais muitos países se acostumaram na segunda metade do século XX postulam questões políticas importantes. Todas as respostas apontam para a necessidade cada vez maior de fortalecer as instituições, para aumentar a capacidade de gestão da estabilidade democrática.

2. Democracia na América Latina

A força da vocação democrática dos povos latino-americanos foi comprovada pela experiência recente. Desde 1989, o Brasil já teve várias eleições presidenciais, estaduais e municipais ordeiras e sem fraudes, tornando-se um pioneiro mundial nas votações eletrônicas. A Argentina deu uma lição trágica, mostrando como o populismo e a inflação crônica podem destruir o tecido econômico e social de um país próspero. O populismo na Argentina foi promovido pela direita e pela esquerda, por regimes civis e militares, criando uma espiral de desordem que continua até hoje. Porém, nas últimas duas décadas, a Argentina persistiu na busca de soluções democráticas, não obstante a hiperinflação, a queda da conversibilidade do dólar e os fracassos dos partidos Radical e Peronista. Após a desordem inflacionária dos anos de Allende na presidência e dos 16 anos de ditadura militar, o Chile restaurou e consolidou a prática democrática, acompanhada de uma habilidosa gestão econômica, durante três administrações presidenciais desde 1989. Em sua luta por alcançar a estabilidade, o Peru pode ter feito um ajuste de baixo nível, acompanhado de insatisfação aguda. Mas os índices de mortalidade continuam a cair. Os níveis registrados de violência pessoal são baixos. Evidentemente, o grande problema urbano é o do emprego, algo sem solução em quase todos os países. Enquanto isso, depois de passar pelas convulsões da hiperinflação, por uma insurreição guerrilheira, pelo *El Niño* e pelo “autogolpe” e fuga de Fujimori, a população peruana optou pela volta à democracia, com inflação baixa e moeda estável. A frágil democracia da Guatemala foi ameaçada pelas táticas brutais empregadas pelo ex-ditador general Efraim Ríos Montt (1982-83), que presidiu um dos massacres mais sangrentos da história latino-americana para tentar ser eleito, apesar da Constituição excluir a possibilidade de antigos ditadores voltarem a exercer cargos públicos. Mesmo com os esforços de intimidação por parte de seus partidários, a população rejeitou decisivamente a tentativa de retorno ao poder de Ríos Montt. A eleição deu a presidência ao conservador Oscar Berger, antigo prefeito da Cidade da Guatemala. Na Venezuela, continua o esforço dos adversários do esquerdista Hugo Chávez, amigo de Fidel Castro e da guerrilha colombiana, para afastar o presidente do poder, ou com a ajuda de um referendo constitucional ou por meios violentos, para pôr fim à desordem e à decadência econômica. Um acordo intermediado por mediadores estrangeiros sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) prevê um referendo de cassação de mandato, sob uma cláusula incluída na nova Constituição venezuelana pelos próprios seguidores de Chávez.

De acordo com Joseph Schumpeter, “o método democrático é aquele dispositivo institucional para chegar a decisões políticas no qual os indivíduos ganham o direito de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto popular”. Na América Latina, nas duas últimas décadas, esse método democrático vem sendo largamente aplicado na descentralização dos poderes governamentais, com a eleição direta de governadores e prefeitos e o aumento da transferência de receita para os estados e municípios. Desde 1980, o número de repúblicas nas quais os prefeitos são escolhidos por eleição direta subiu de três para 17.

A participação na política cresceu com a criação de milhares de cargos eletivos em províncias, Estados e municípios. A descentralização governamental também tem implicado num deslocamento de poder que enfraqueceu os partidos nacionais, abrindo espaço para a proliferação de movimentos locais, o que, em muitos casos, ampliou e fortaleceu a sociedade civil.

A história moderna da democracia abrange períodos de expansão e retração. Uma década atrás, em *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Samuel Huntington identificou três fases na expansão da democracia verificada desde a Revolução Francesa e as guerras napoleônicas. Até 1926, formas democráticas de governo tinham sido adotadas em 22 países. Porém, a Grande Depressão interrompeu o governo democrático em 11 países latino-americanos. Uma segunda onda de democratização (1945-62) restaurou ou acrescentou 41 países ao rol das democracias no mundo. Uma segunda recaída, que se estendeu até 1975, mais uma vez truncou o governo democrático em vários países. Desde então, a democracia vem se desenvolvendo como nunca antes.

A chamada “terceira onda” de democratização teve início em meados dos anos 70, com a revolta militar de esquerda contra a maneira como a velha ditadura portuguesa tratava suas guerras coloniais na África, com transições pacíficas da ditadura para a democracia na Espanha e Grécia, e com a adoção pelo regime militar brasileiro (1964-85) de uma nova política de distensão “lenta e segura” que levou à volta do governo civil. De acordo com a edição 2002 do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, 81 países deram passos “significativos” em direção à democracia desde 1980, e 33 regimes militares foram substituídos por governos civis. Boa parte desse progresso foi fruto de mudanças benígnas no clima internacional. A difusão da democracia foi reforçada pela globalização e pelo aumento do acesso à informação. Fala-se muito na América Latina sobre o papel chave desempenhado pelos Estados Unidos, que, no passado, foram criticados por ter deixado de promover a democracia. Nas últimas décadas, porém, isso vem mudando. Em 1974, o Congresso norte-americano começou a manifestar preocupação crescente com as violações dos direitos humanos, tema que foi rapidamente adotado pelo presidente Jimmy Carter como questão chave de sua política externa. Em 1984, a administração Reagan criou o Fundo Nacional para a Democracia. No mesmo ano, Júlio Maria Sanguinetti, depois de tomar posse como primeiro presidente uruguaio eleito desde 1971, declarou: “As políticas enérgicas da administração Carter foram a mais importante influência externa sobre o processo de democratização do Uruguai”. Diplomatas norte-americanos intervieram para lançar avisos contra golpes militares no Peru, El Salvador, Honduras e Bolívia, além da Coreia e das Filipinas, e foram ativos na promoção e restauração da democracia na República Dominicana, Portugal, Chile e Polônia, entre outros países. Mais recentemente, países vizinhos se juntaram para parar um golpe militar no Paraguai. Em 11 de setembro de 2001 a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, reunida em Lima, adotou uma Carta Interamericana que determina um aparato e procedimentos diplomáticos para restaurar a

democracia “no caso de uma alteração inconstitucional do regime constitucional que prejudique seriamente a ordem democrática em um Estado membro”.

Sob essas condições melhoradas, a terceira onda que teve início em 1974 vem difundindo a democracia de maneira mais prolífica do que as anteriores, auxiliada, de muitas maneiras, pelos Estados Unidos. Na América Latina, a democracia continuou a se ampliar, sem retrocessos, formando um contraste com o que sucedeu na Turquia, Paquistão, Tailândia, Nigéria e outros países africanos. As democracias da América Latina souberam enfrentar a inflação crônica de maneira mais eficaz do que os regimes militares, uma conquista que as ajudou a consolidar seu apoio popular.

Apoio para democracia

Uma pesquisa conduzida em 17 países pelo instituto de pesquisas Latinobarómetro foi resumida pela *The Economist* em sua edição de 17 de agosto de 2002, destacando alguns sinais promissores: “Apesar da turbulência econômica que domina muitos de seus países, os latino-americanos estão dando apoio maior à democracia. Mas têm pouca confiança nos partidos políticos e acreditam que a corrupção é ampla e crescente. Eles perderam a fé na privatização e querem que o Estado assuma um papel mais ativo na regulamentação da economia. Apesar disso, na maioria dos países, a população de modo geral não derivou mais para a esquerda”. As pessoas permanecem, em sua maioria, numa posição centrista, tomando atitudes mais conservadoras desde 1996 apenas nos países mais turbulentos (Colômbia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Venezuela). Só no Paraguai mais de 30% da população dá preferência ao governo autoritário.

Quando a pesquisa Latinobarómetro foi repetida, em 2003, revelou uma volatilidade substancial de um ano a outro e uma queda, desde 1996, na proporção das pessoas que endossam a idéia de que “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”. Mas quase dois terços dos entrevistados ainda disseram que a democracia é a melhor forma de governo e o único caminho que leva ao desenvolvimento, enquanto 57% disseram que o desenvolvimento só pode ser alcançado por meio de uma economia de mercado. Entre os entrevistados que passam por dificuldades econômicas, 47% se disseram a favor da democracia, posição manifestada por 57% daqueles que conseguem poupar com o que ganham. A indústria de denúncia das agências internacionais surgiu de novo com o relatório do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), *A Democracia na América Latina*, com erros grosseiros no manejo dos dados de Latinobarómetro para exagerar a tolerância dos povos para governos autoritários.

É também extraordinário que os eleitorados latino-americanos tenham crescido tão rapidamente nas duas últimas décadas, e com tão poucos incidentes de fraude e coerção. De 1945 para cá o eleitorado brasileiro se multiplicou por 19, passando de 5,9 milhões para 119 milhões de pessoas. O parasitismo fiscal se

ampliou, acompanhando o crescimento do sistema político. Os Poucos se multiplicaram, graças a regras eleitorais bizarras pelas quais passam muito tempo sem precisar prestar contas aos Muitos. Entre uma eleição e outra, a política tende a reduzir-se a maquinações exóticas e misteriosas no interior daquela que ficou sendo conhecida como “a classe política”. Os custos da competição e a quantidade de envolvidos foram aumentando à medida que os partidos presentes no Congresso proliferaram, com políticos individuais atuando sob bandeiras de conveniência. Após as eleições brasileiras de 2002, um quinto dos deputados da Câmara trocou de partido para bandear-se para o lado vencedor. De meados da década de 70 até 1994, as deformações do sistema político eram financiadas por empréstimos estrangeiros e pela inflação crônica. Sob o Plano Real (1994-99), esforços para corrigir essas deformidades passaram a ser financiados tanto pelo aumento de impostos quanto por dinheiro estrangeiro. Essa mistura ainda é instável.

Retrocessos e frustrações

Retrocessos na evolução democrática são previsíveis. Em seus primeiros 150 anos como república, a Bolívia sofreu 170 golpes militares. Mais recentemente, o país gozou de duas décadas de democracia constitucional, a partir de 1983, abarcando seis sucessões ordeiras envolvendo presidentes livremente eleitos.

Nas últimas duas décadas, o regime político mexicano evoluiu de um presidencialismo autoritário para um presidencialismo limitado, agora dividindo o poder com um Congresso e governadores estaduais além de seu controle; de um sistema de partido hegemônico sustentado por eleições manipuladas para um sistema multipartidário com eleições livres. O governo do presidente Vicente Fox findou 70 anos de domínio exclusivo do Partido Revolucionário Institucional (PRI). No México como no Brasil, as mudanças no sistema político e no financeiro foram provocadas pela crise das dívidas da década de 80. Em ambos os países, a reorganização das finanças públicas e a democratização política andavam juntos num processo que ainda continua.

O renascimento da democracia no Peru veio com a eleição, em 2001, do presidente Alejandro Toledo, economista de origem indígena, doutorado na Universidade de Stanford, que sucedeu ao governo corrupto e autoritário de Fujimori. O apoio popular que Toledo recebe caiu para 7% nas pesquisas de opinião. Sua impopularidade foi atribuída à fraqueza de caráter, ao fato de ele ter elevado seu salário para US\$ 18 mil mensais, em meio à pobreza geral reinante no país, e ao fato de levar uma vida noturna largamente conhecida, ao mesmo tempo em que se recusa a reconhecer uma filha ilegítima adolescente, apesar dos pedidos para que se submeta a testes de DNA. Toledo enfrenta restrições associadas à descentralização da autoridade governamental e à mobilização agressiva de grupos cívicos e que representam interesses específicos, levando ao bloqueio de estradas e a uma greve nacional de professores que se prolongou por um mês.

A cúpula de presidentes latino-americanos em Cuzco lançou o seguinte aviso: “O aumento e intensificação da pobreza, agravada por um novo período de estagnação econômica prolongada, constitui ameaça fundamental à governabilidade democrática, levando à deterioração da estabilidade institucional e da paz social”.

Mas a revista *Caretas* comentou: “O caso do Peru é diferente porque não é acompanhado de uma crise econômica, como em outros países. Pelo contrário, a inflação é mínima, a taxa de câmbio da moeda é estável, a economia e as reservas de divisas vêm crescendo, e certos investimentos importantes nos setores de mineração e de gás natural são promissores. Não obstante, a popularidade do presidente Toledo vem caindo como uma pedra, e a credibilidade das autoridades públicas está diminuindo. (...) Enfrentamos um contágio de frustrações, provocado não apenas pela miséria secular de grandes setores da população e pelas desigualdades socioeconômicas, mas também pelas irritações semeadas pelo próprio governo. Promessas grandiloqüentes, quando não são satisfeitas, geram indignação e entregam bandeiras de luta de mão beijada à oposição”.

Pode a insatisfação política ser vista como sinal de progresso? “A desilusão com os governantes democráticos e a nostalgia dos autoritários foram um primeiro passo essencial no processo da consolidação democrática”, escreveu Huntington. “Democracia não significa que os problemas serão resolvidos; significa, sim, que os governantes podem ser removidos (...). A desilusão e a redução das expectativas que ela gera constituem os fundamentos da estabilidade democrática. As democracias se consolidam quando as pessoas aprendem que a democracia é a solução do problema da tirania, mas não necessariamente de qualquer outra coisa”.

3. Desenvolvimento institucional

Seguem algumas idéias de como vencer obstáculos ao desenvolvimento institucional nas áreas críticas do ensino público, organização política e tributação.

3.1 Centros de excelência no ensino

Por volta de 1960, em 14 países latino-americanos, apenas 1,7% das crianças em idade escolar alcançava o último ano da escola primária. Apesar do idealismo investido no ensino rural pela Revolução Mexicana, quatro quintos das 20 mil escolas rurais mexicanas só chegavam à 3.^a série. Na Guatemala, apenas 5,2% das crianças da zona rural chegavam à 3.^a série. Dos 12,7 milhões de crianças na zona rural brasileira, apenas 5 milhões freqüentavam a escola e, entre as que o faziam, a maioria abandonava os estudos ainda no primeiro ano.

Quatro décadas mais tarde, a maioria dessas tarefas gigantescas já foi concluída, mesmo que em níveis de qualidade desanimadores. Embora tenham surgido as escolas, os professores e as burocracias de ensino, os alunos continuam sem aprender. Será que esse investimento tremendo foi em vão? Provavelmente não, já que as escolas públicas oferecem socialização e aprendizado que não estariam disponíveis de outra maneira nas grandes cidades. Mas está claro que as escolas latino-americanas não têm conseguido criar a massa crítica de pessoas necessárias para gerir sociedades complexas, capazes de lançar novos empreendimentos que criem empregos e acelerem o crescimento econômico.

Em nossos Círculos de Leitura em escolas públicas da periferia da Grande São Paulo, jovens educadores do Instituto Fernand Braudel discutem os clássicos da literatura mundial com adolescentes talentosos que se esforçam para aprender num ambiente em que florescem a desorganização e a leniência. Nessas escolas somos testemunhas do desperdício de talentos, da perda de oportunidades e de contribuições à sociedade que nunca chegam a ser feitas em função de aulas enfadonhas e vazias de conteúdo, das faltas habituais dos professores, da rotatividade abrupta e acelerada de funcionários e da violência, do vandalismo e do barulho ensurdecedor nos corredores. Os supervisores raramente visitam as escolas e quase nunca entram numa sala de aula. Embora as escolas de São Paulo possam estar entre as mais violentas da América Latina, a desordem e o fracasso no aprendizado são características de muitos outros sistemas escolares que sofrem os efeitos de incentivos perversos. Com o horário escolar oficial restrito a quatro ou cinco horas por dia na maioria dos países, o tempo de ensino real pode chegar à média de menos de três horas por dia ao longo do ano letivo.

Um dos principais desafios à democracia na América Latina é a notória aversão dos políticos – com raras exceções – ao investimento produtivo no ensino público. De acordo com o Latinobarómetro, “a educação é um dos elementos mais fortes a explicar o apoio à democracia”. Entre pessoas com instrução universitária, 65% apóiam a democracia, contra apenas 49% no caso das que têm instrução apenas primária. “Nunca antes o acesso ao ensino foi tão amplo quanto é hoje”, acrescentou a pesquisa. “Mais educação e renda maior para mais pessoas geram mais cidadãos críticos. Mais educação com freqüência é a grande responsável pelos protestos populares contra a corrupção e o mau desempenho governamental”.

Está claro que faltam aos governos latino-americanos os recursos financeiros e humanos para empreender uma melhora maciça do ensino público em escala nacional. A maioria deles, porém, pode melhorar seletivamente. Para gerar as habilidades críticas necessárias para o desenvolvimento político e econômico futuro, centros de excelência podem ser criados em capitais provinciais ou regionais. Eles seriam dotados de cursos enriquecidos e estimulantes, treinamento especial para professores selecionados e bibliotecas modernas, tecnologia em informática e quadras esportivas. Critérios de ingresso de alunos e professores nesses centros podem ser estabelecidos em base competitiva. Para reestruturar os incentivos perversos, diretores e professores bem sucedidos em seu trabalho podem ser financeiramente recompensados. Os alunos bem sucedidos podem ser recompensados com bolsas nacionais de estudos. Os graus de êxito podem ser medidos por exames competitivos e pela competição entre centros de excelência provinciais e regionais, que criariam novos padrões a serem seguidos por outras escolas públicas. Esses padrões de desempenho seriam monitorados aos níveis nacional e regional por pessoas de fora das burocracias do ensino, representando organizações da comunidade, os legislativos, o setor privado e doadores internacionais. Hoje a igualdade absoluta no ensino público está fora do alcance dos governos em quase todos os países, ricos e pobres. Os centros de excelência, porém, pelo menos educariam mais pessoas a gerir o governo e as

empresas com mais eficácia. Também poderiam ajudar a América Latina a emergir de seu papel marginal e insignificante no desenvolvimento do conhecimento e dos avanços tecnológicos.

3.2 Um padrão democrático

Não se deve esperar o altruísmo na política. Por isso, é preciso haver regras justas e coerentes. Mas as regras partidárias e eleitorais na América Latina constituem um arquipélago que abriga uma ampla diversidade de habitats e espécies. Sistemas políticos arcaicos falharam em acompanhar a modernização das sociedades. A ausência de regras claras nutre distorções que, com frequência, fazem uma representação errônea da vontade dos eleitorados e enfraquecem a crença dos eleitores na legitimidade das decisões do governo, crença essa que é solapada pela queda na credibilidade de partidos políticos na Argentina, Brasil, Bolívia, Peru, Equador e Venezuela.

O problema da representação é de importância central para o governo democrático de sociedades complexas. Atualmente, na América Latina, os presidentes são eleitos democraticamente, enquanto os legisladores ainda podem ser escolhidos pelas oligarquias, agravando tensões entre os Poucos e os Muitos. Pesquisas recentes vêm destacando a importância de leis eleitorais justas como chave para a estabilidade. A eleição de representantes únicos de distritos padronizados, uniformes em termos das dimensões de suas populações, pode corrigir distorções. Para criar padrões de representação mais eficazes, respeitando as condições distintas das repúblicas individuais, pode ser útil organizar uma convenção de especialistas e políticos profissionais de diferentes países, sob a égide de organismos internacionais, para redigir uma Carta Democrática que sirva de referencial útil na modernização dos sistemas democráticos.

A debilidade dos partidos é especialmente aguda no Brasil. A disciplina partidária nunca existiu nessa organização política que se tornou de longe a mais complexa da América Latina, graças às dimensões de sua população e seu território, a seu federalismo descentralizado e a seu sistema de grandes cidades espalhadas e distantes umas das outras. A legislação eleitoral favorece a proliferação de partidos pequenos e a troca frequente de partidos. Os presidentes não conseguem formar maiorias estáveis no Congresso e são obrigados a barganhar individualmente com parlamentares para conquistar o apoio destes em questões cruciais. Durante o mandato de 1991-94 do Congresso, a maioria dos 502 deputados trocou de partido. Essas trocas de partido se concentram nos Estados pobres e atrasados que são super-representados no Congresso, sob a fórmula imposta pelo regime militar em 1977 para garantir seu apoio legislativo e, mais tarde, ampliada por legisladores desses Estados que, em função da distribuição injusta anterior, puderam dominar a redação da Constituição de 1988.

A fraqueza das instituições políticas é agravada pela má distribuição das vagas no Congresso. Brasil e Argentina são os países que apresentam a pior injustiça na distribuição da representação legislativa entre Estados e províncias, conferindo às regiões mais pobres e menos povoadas um poder de barganha enorme na negociação de transferências especiais de dinheiro do governo central. A solução dos problemas fiscais do Brasil vem sendo atrapalhada por essa representação distorcida no Congresso. A estrutura frouxa e atomizada do sistema

político brasileiro permitiu a emergência de novos partidos depois da ditadura militar encerrada em 1985, como o PT de Lula e outros partidos. As lealdades partidárias argentinas são mais fortes porque os líderes nacionais e provinciais controlam o acesso às urnas. As estruturas dos Radicais e Peronistas, os partidos tradicionais, voltaram praticamente intactas depois de sucessivas ondas de repressão sob regimes militares, batalhando em um tipo de guerra não-ideológica de clãs.

Apesar das dificuldades, as repúblicas latino-americanas vêm fazendo grandes decisões políticas nos últimos tempos. A maior de todas as decisões tomadas pelos novos regimes democráticos foi a de pôr fim à inflação crônica, que devastou vários países e provocou a hiperinflação na Argentina, Bolívia, Brasil e Peru. Como corolário da estabilização econômica, esses países se abriram mais ao comércio externo e privatizaram as indústrias estatais que perdiam dinheiro. Diversas repúblicas descentralizaram suas estruturas de governo. Com mais autonomia concedida às autoridades locais, torna-se clara a necessidade de regras de federalismo claras, uniformes e equilibradas. O Congresso brasileiro aprovou em 2000 uma Lei de Responsabilidade Fiscal que limita os gastos, tomadas de empréstimos e a contratação de funcionários pelos governos federal, estaduais e municipais.

Entre 1990 e 1994, nove repúblicas reformaram suas leis eleitorais. Apesar disso, ainda permanecem distorções enormes. Os distritos eleitorais freqüentemente são grandes demais, aumentando o custo das campanhas para o Legislativo e fazendo com que os congressistas não sejam responsáveis perante nenhuma base eleitoral local e identificável.

Existe uma literatura enorme reunida por acadêmicos sobre os problemas da democracia na América Latina, mas aparecem poucas sugestões para melhorar a prática da democracia. As perguntas clássicas são: como fortalecer instituições políticas fracas num momento em que diminui a influência dos partidos políticos em todo o mundo? Como podem os partidos políticos refletir com precisão e responder aos anseios dos eleitores? Em vista da fraqueza dos partidos, quais são os vínculos que mobilizam a ação política? Até que ponto o sufrágio deve ser universal? Deve o voto ser obrigatório? Quais são as conseqüências do voto obrigatório universal? Como podem as democracias oferecer aos presidentes apoio legislativo suficiente para que os governos possam ser eficazes e, ao mesmo tempo, garantir o respeito pelos direitos dos menos privilegiados e minorias? Quais são as causas e conseqüências dos impasses legislativos prolongados? Por que alguns sistemas são sobrecarregados por partidos demais, impedindo a tomada de decisões? A quais atores políticos a população se volta quando está desesperançosa? O que constitui uma emergência? Sob quais condições um presidente deve governar por decreto, se é que deve fazê-lo em qualquer momento? Que papel o Congresso deve ter no processo orçamentário? Como corrigir a distribuição injusta de vagas no Legislativo? Como é possível limitar as emendas menores, representando interesses regionais restritos, a projetos de lei de alcance maior? Sob quais condições os eleitores devem ser consultados em referendos? Como podem os governos estaduais e locais ganhar poder maior, como agentes da democracia, sem pegar carona nas finanças públicas, aumentando a sobrecarga imposta a estas? Como as transferências orçamentárias e de impostos para regiões necessitadas podem ser divididas de forma justa, sem criar abusos?

Como outros sistemas políticos, a democracia pode ser abusada pelos ocupantes do poder, mas pode ser corrigida pacificamente. A correção, nas democracias latino-americanas, parece consistir em simplicidade e uniformidade maiores. A simplicidade deveria ser a meta dos processos democráticos. A simplicidade dos sistemas eleitorais pode aumentar com o nível de alfabetização e instrução das populações que os constituem. Se os sistemas políticos são regidos por questões técnicas de difícil compreensão, as minorias ganham chances maiores de dominar os processos e resultados. Ao simplificar, pode-se desenvolver elegância e eficiência, inspirando admiração e confiança.

3.3. Impostos e democracia

Um slogan da luta pela independência dos Estados Unidos da Grã-Bretanha, no século XVIII, dizia que “taxação sem representação é tirania”. O slogan poderia ser invertido, dizendo: “Representação sem taxaço é uma farsa”. Na América colonial espanhola, a monarquia de Madri criou um sistema de controles fiscais complexo, mas inoperante. Ordens e decretos reais previam em detalhe como deveria ser feita a contabilidade dos impostos, para evitar a sonegação e malversação num sistema frouxo em que a arrecadação dos impostos freqüentemente era franqueada a cobradores fiscais que compravam do governo o direito de cobrá-los. A taxaço era baseada principalmente no comércio exterior, numa dependência que se estendeu até os tempos republicanos, chegando ao século XX. Na época da 1.^a Guerra Mundial, nenhum país latino-americano obtinha menos de 50% de sua receita pública das taxas alfandegárias, e, em muitas repúblicas, essa porcentagem chegava a 70%, com renda per capita, em 1913, tão baixa quanto US\$ 8 no Brasil e US\$ 4 na Bolívia, México, Peru e Venezuela. A parcela maior dos impostos era usada para saldar a dívida pública. Enquanto isso, a taxaço baixa levava à contração de ainda mais impostos e uma política inflacionária, à medida que cresciam as demandas políticas feitas aos governos e que aumentava a complexidade social. Os governos foram dependendo cada vez mais do imposto inflacionário, isto é, dos lucros obtidos com a impressão de mais dinheiro, mas eram punidos com demoras na coleta dos impostos e corrupção, que corroíam a arrecadação num ambiente inflacionário.

A tributação baixa é uma característica estrutural das economias latino-americanas desde a independência desses países, com a exceção recente do Brasil. O Brasil é a grande exceção latino-americana, com seus avanços impressionantes na cobrança de impostos. Hoje muitos brasileiros se queixam de que sua carga tributária, 36% do PIB, é alta demais para um país em sua categoria de renda per capita. Entretanto, esse nível de tributação possibilita ao Brasil pagar por erros e distorções passados e presentes em sua estrutura fiscal, a carga pesada de sua dívida pública e sua distribuição de recursos, com pouco investimento público.

Contrastando com essa situação, a carga tributária argentina foi de apenas 15% do PIB nas últimas décadas. México, Colômbia, Peru e Bolívia recolhiam

apenas entre 12% e 14%, ou seja, menos da metade da parcela do PIB que é taxada nos Estados Unidos e Japão (30-33%) e um terço do que é taxado na Europa (40-50%), todos países muito mais ricos, e até mesmo um terço menos do que o nível da Índia (20%). Esses níveis baixos de tributação privam os governos latino-americanos dos recursos necessários para sustentar os compromissos fiscais das sociedades modernas. O custo e a abrangência desses compromissos cresceram radicalmente no final do século XX, especialmente nas áreas de educação, saúde e regulamentação e na infra-estrutura física e organizacional dos transportes, comunicações e fornecimento de energia.

A civilização cobra seu preço. Uma pergunta a ser feita a todas as democracias é se os cidadãos devem pagar pela manutenção e expansão das sociedades modernas, ou se os direitos adquiridos dos eleitores os habilitam a pegar carona num processo financiado por outros. Como tão bem observou F.A. Hayek:

A mera existência não confere direito ou pretensão moral a qualquer pessoa sobre qualquer outra. (...) Os direitos derivam de sistemas de relações dos quais o demandante se tornou parte, na medida em que ajuda a mantê-los (...). Apenas as expectativas geradas pela prática prolongada podem criar para os membros da comunidade deveres em que eles prevalecem, e isso é uma razão pela qual é preciso usar de prudência na criação de expectativas, para que não se incorra num dever que não se tem condições de cumprir.

Em todos os países, ricos e pobres, a democracia sofre pressões e ameaças constantes, criadas pela reivindicação dos Muitos pela distribuição dos recursos limitados do Estado. Essa questão alcança uma gama ampla de problemas específicos, desde aposentadorias até cobrança de tarifas para sustentar serviços vitais de água e eletricidade. Aristóteles já descreveu o problema muito tempo atrás:

Qual deve ser o poder supremo no Estado? A multidão? Ou os ricos? Ou o homem melhor? Ou um tirano? Qualquer dessas alternativas parece envolver conseqüências desagradáveis. Se os pobres, por exemplo, por serem em número maior, dividirem entre eles os bens dos ricos, isso não será injusto? Não, pelos céus (será a resposta), pois a autoridade suprema assim o quis. Mas se isso não é injustiça, então o que, rogo que me digam, o é? E novamente, quando tudo foi tomado na primeira divisão e a maioria volta a dividir os bens da minoria, não é evidente que, se isso continuar a acontecer, a maioria acabará por arruinar o Estado?

Como podem ser obtidos recursos fiscais para aumentar a segurança e as oportunidades nessas sociedades? Existem duas áreas de debilidade. Uma delas é o baixo índice de impostos sobre a renda (de pessoas físicas e jurídicas) e sobre bens imobiliários. Governos dependem demais de impostos em cascata, que se elevam para níveis muito altos e, freqüentemente, tornam-se impossíveis de ser implementados no decorrer da produção e da distribuição. A receita obtida com os impostos de renda é muito baixa (menos de 5% do PIB) no Brasil, México e Colômbia,

especialmente quando comparada ao que acontece em federações mais ricas, como Austrália, Canadá, Alemanha, Espanha e Estados Unidos, nas quais a dependência dos impostos sobre a renda é grande. Nos países ricos, o número de pessoas pagando impostos sobre renda pessoal é quase igual ao número de eleitores. Mas o Brasil tem 115 milhões de eleitores com só 8 milhões pagando imposto de renda porque os pobres ficam isentos de impostos pessoais. Nos Estados Unidos, impostos de renda são responsáveis por 51% da receita do governo, contra só 17% no Brasil. Quase metade da receita do imposto de renda é paga pelos ricos (ganhando mais de US\$ 200 mil ao ano nos EUA), enquanto na América Latina os ricos facilmente fogem dos impostos. Os impostos sobre propriedade são baixos ou inexistentes. Embora as cidades médias e grandes tenham crescido rápido nas últimas décadas, criando novas demandas por serviços dos governos locais, as avaliações de imóveis para fins de cobrança de impostos territoriais continuam a ser muito mais baixas do que as avaliações de mercado. Os imóveis territoriais rurais praticamente escapam de qualquer tributação. Embora a teoria da tributação preveja a taxa de imóveis pelos municípios, com base na idéia de que a cobrança é facilitada pelo conhecimento local, os esforços para aumentar a coleta de impostos locais freqüentemente enfrentam resistência acirrada.

Uma segunda fraqueza é que as principais repúblicas latino-americanas vêm aderindo recentemente a uma tendência mundial de descentralização governamental, que, nos casos do Brasil, Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela e México, tem significado o desenvolvimento de novas formas de distribuir os recursos dos governos centrais entre as autoridades regionais, com diferenças tremendas de riqueza e capacidade administrativa. Desde a década de 80, todos esses países vêm lutando para lidar com formas de federalismo fiscal para a transferência de fundos do governo central para os regionais e locais, visando solucionar desequilíbrios políticos e econômicos.

Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Nicarágua, Peru e Venezuela tentaram elevar o nível de tributação nos anos 90, em alguns casos apresentando retrocessos, após avanços iniciais. O Brasil conduziu o esforço desse tipo mais bem sucedido da América Latina, tanto no longo prazo quanto nos anos recentes. Desde 1947 o Brasil aumentou sua carga tributária de 14% para 36% do PIB, um aumento de longo prazo pontuado por recaídas ocorridas durante os momentos de pico da inflação crônica (1958-64 e 1982-94). O Peru aumentou sua receita tributária de aproximadamente 13% do PIB no início da década de 50 para 20% em 1980, mas retrocedeu outra vez para 8,5% do PIB diante da turbulência política e inflação crescentes que marcaram o fim dos anos 80.

Muitos brasileiros se queixam de que seu sistema tributário é injusto, redundante e complicado em excesso. Os pobres são menos conscientes dos impostos que pagam embutidos nos preços no varejo. Os esforços feitos para reformar o sistema têm terminado repetidas vezes em impasse e fracasso. Após negociações prolongadas com o Congresso e os governadores estaduais, o novo

governo conseguiu apenas proteger e aumentar ligeiramente a receita federal. Embora a reforma das leis tributárias seja um processo político gradativo e que se conduz em partes, as finanças públicas podem ser fortalecidas com o investimento em administração tributária, principalmente na informatização dos sistemas e no treinamento de uma burocracia que precisa ser vista como apolítica. Para isso, a Receita Federal brasileira financia cursos avançados para seus funcionários de carreira. As avaliações de obrigação tributária devem ser feitas com base nas transações financeiras e nos padrões de vida aparentes. “Os impostos sobre transações financeiras, embora sejam polêmicos, são extremamente eficazes e difíceis de sonegar e implicam em custos baixos de recolhimento”, diz Everardo Maciel, ex-secretário da Receita Federal (1995-2002). “Além disso, eles fornecem informações importantes para outras formas de recolhimento”.

A tributação e a viabilidade da democracia são interligadas pela divisão de cargas para pôr fim ao parasitismo fiscal, deslocando os gastos públicos do consumo em direção ao investimento produtivo. A alternativa perigosa é o retorno às armadilhas da dívida e às moratórias em série do passado, reativando a inflação crônica, desestabilizando a política e empobrecendo a sociedade. Desde que conquistou a independência, na década de 1820, a Venezuela já declarou moratória de sua dívida pública nove vezes; o México, oito vezes; a Colômbia e o Brasil, sete vezes; e a Argentina, cinco vezes. Embora as dívidas públicas tenham diminuído na primeira metade da década de 90, graças às renegociações efetuadas sob o Plano Brady no plano externo, elas voltaram a subir acentuadamente desde então. Na Argentina, a dívida pública aumentou de 30% do PIB no início da década de 90 para 150% em 2002, ano em que voltou a declarar moratória. A dívida pública do Brasil subiu de 33% do PIB em 1996 para 58% em 2003. Esse inchaço da dívida é resultado do reconhecimento de dívidas passadas, mas, principalmente, das altas taxas de juros, frente à necessidade de compensar para o risco de calote percebido pelos investidores. Os juros da dívida pública subiram de 2,8% do PIB em 1996 para 9,5% em 2003, mais que o dobro do vultoso superávit primário (4,3% do PIB) conseguido pelo governo, e que o Brasil precisava criar só para conter o crescimento explosivo da dívida. Os economistas prevêem que a carga da dívida vai se reduzir um pouco em 2004, graças a juros menores e maior crescimento econômico. Mas será muito difícil para o Brasil sustentar pagamentos da dívida nesta escala por muito tempo. Será um esforço em vão se as repúblicas latino-americanas permanecem presas em um cassino de mercados internacionais de títulos, com seus ciclos maníaco-depressivos de liquidez e crises, com preços erráticos. Por que a dívida de um país instável como a Ucrânia tem um prêmio de risco de somente 3% a mais que os títulos do Tesouro norte-americano, enquanto o Brasil hoje paga 5% e teve de pagar um prêmio de 24% durante o pânico do período pré-eleitoral em 2002? Países podem se defender contra estas mudanças abruptas somente por meio da consolidação de suas finanças públicas, um processo que está em andamento em grande parte da América Latina.

O Chile oferece um modelo democrático de redução da dívida pública. Depois que seu regime militar declarou a moratória de sua dívida externa pública, nos anos 80, o governo democrático chileno que chegou ao poder em 1989

reduziu sua dívida de 54% do PIB em 1990 para 21% em 2002. O governo melhorou a coleta de impostos, restringiu os gastos, aumentou a receita obtida das estatais reformadas, proibiu o Banco Central de fazer empréstimos ao governo e proibiu os governos provinciais de contrair empréstimos. Para o Chile, após a desordem criada sob o governo esquerdista de Salvador Allende (1970-73) e a repressão da ditadura militar de Augusto Pinochet (1973-1989), o que estava em jogo era a sobrevivência da democracia. Esse é o caminho que outras democracias terão de trilhar. O Brasil e o Peru, entre outros países, já embarcaram nesse rumo e enfrentam tempos de desafios.

Este artigo propôs três caminhos para o avanço rumo à consolidação da democracia na América Latina: **(1)** a criação de centros de excelência no ensino, **(2)** a reestruturação das regras partidárias e eleitorais para melhorar a qualidade da representação, e **(3)** o aumento dos impostos, para financiar o governo moderno. Essas metas podem, num primeiro momento, parecer exageradas. Mas elas intimidarão menos se levarmos em conta os avanços conquistados no último meio século, especialmente nas décadas recentes. Um obstáculo que dificulta o avanço para novas conquistas é a falta de convicção de que podemos fazer melhor. A falta de convicção se alimenta da fraqueza das instituições e também a reforça.

O avanço do Estado de bem-estar social na Europa ocidental e nos Estados Unidos forma um contraste com a experiência pós-colonial na América Latina, em termos de seus níveis de riqueza e conhecimento, do papel da cidadania e da cultura tributária. De fato, sem as pressões de guerras perenes que impulsionaram o desenvolvimento das finanças públicas na Europa, as repúblicas latino-americanas vêm contraindo empréstimos e mais empréstimos, já que não tributam adequadamente. Essas dificuldades agravaram as distorções gritantes na distribuição de recursos entre o Um, os Poucos e os Muitos, sob a forma de juros pesados e de fragilidade fiscal endêmica.

Minha visão otimista é a de que, na experiência humana, as forças da cooperação são mais fortes, em última análise, do que as forças da dissolução. Não fosse assim, as civilizações não existiriam e a humanidade não teria evoluído. Nas democracias modernas, nos vemos a todo o momento diante dos dilemas e das oportunidades enfrentados pelas repúblicas de tempos passados. A maior parte das democracias e repúblicas vive tempos de turbulência. Continuamos expostos aos desafios apresentados pelo humanismo cívico da Renascença. Eles envolvem uma luta antiga descrita por Maquiavel, na linguagem do humanismo cívico, como uma preocupação moralista intransigente com os problemas da liberdade e da corrupção. É por essa razão que a convicção é tão importante. A convicção na busca da justiça, do conhecimento e das oportunidades aumenta as perspectivas de sobrevivência e até mesmo excelência no desenvolvimento de nossas instituições. Pobreza e injustiça são velhas histórias na América Latina, como em outras regiões. Mas estamos caminhando para a frente, não para trás, num clima de mudanças rápidas. Ter esperanças de avanços futuros pode mobilizar recursos para uma organização mais produtiva da política e da sociedade.

Rumores exagerados sobre a “morte do Consenso de Washington”

*Fábio Giambiagi e Paulo Roberto de Almeida**

Resumo: O artigo retoma o debate – a rigor mais político do que propriamente econômico – sobre as famosas regras do “Consenso de Washington”, equivocadamente identificadas por críticos apressados com um conjunto de prescrições de cunho “neoliberal”. Os autores reexaminam tanto o teor como o efeito dessas regras com base na experiência recente dos países da América Latina, em especial a Argentina e o Brasil, e concluem que a maior parte dos problemas enfrentados se deve, justamente, ao fato de as regras básicas do modelo não terem sido seguidas, com ênfase nos problemas fiscais e no regime cambial. As conclusões apontam que os países que estiveram mais perto de aplicar as regras mencionadas tiveram um melhor desempenho econômico; que os críticos ainda não conseguiram apresentar um conjunto crível de medidas factíveis de política econômica; e que o modelo original preserva sua validade operacional.

Palavras-chave: Consenso de Washington, política econômica, América Latina, Brasil e Argentina.

“Uma das características dos países subdesenvolvidos é a contínua busca de bodes expiatórios para explicar as frustrações internas. A demonologia torna-se um esporte natural para explicar a pobreza. É difícil reconhecer que a culpa está em nós mesmos e não nos demônios” (Roberto Campos)

1. Introdução

A idéia de que há um receituário emanado de Washington e “imposto” aos países emergentes pela pressão combinada dos organismos multilaterais em geral e do governo norte-americano em particular encontra-se fortemente enraizada em parte da opinião pública, da mídia e do espectro político brasileiro e latino-americano. De fato, a alusão a medidas defendidas pelos sucessivos governos brasileiros desde o começo dos anos 90 como estando associadas a uma “capitulação às determinações do consenso de Washington” (Arruda, 1999, p. 444) tem sido recorrente por parte dos críticos das políticas de estabilização ou de reforma estrutural empreendidas no Brasil nos últimos 15 anos.

* Fábio Giambiagi é economista do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea). Paulo Roberto de Almeida é sociólogo e diplomata.

Ao mesmo tempo, nos últimos 3 anos, em particular, três fatores se somaram a essa visão, acirrando as críticas ao “consenso”. O primeiro deles foi o fracasso da convertibilidade na Argentina, vista nos anos 90 como o “aluno aplicado” dessas supostas “diretrizes”, experiência essa que concluiu com um encolhimento acumulado da ordem de 20% do PIB desse país no período 1999/2002. O segundo fator que contribuiu para acirrar as críticas foi o pobre desempenho da economia brasileira nos últimos anos, após a recuperação iniciada em 2000 e abortada pela crise energética de 2001. O fato de o crescimento médio de 2001/2003 ter sido de aproximadamente 1% apenas não é, obviamente, o melhor cartão de visitas para as políticas adotadas na época. Por último, os críticos do “consenso de Washington” também se valeram, como prova do “fracasso” do mesmo, da eleição emblemática de alguns presidentes na América Latina que, durante as suas respectivas vidas, foram vistos como críticos das políticas entendidas como estando associadas ao “receituário de Washington”.

Resumidamente, portanto, as idéias do “consenso”, de acordo com a visão dos críticos, teriam, primeiro, dado origem a políticas fracassadas; e, segundo, sido rejeitadas pelo eleitorado. Na visão de Castelar (2003), esse estado de coisas tem levado a três tipos de interpretações. A primeira é que o crescimento não foi melhor pelo fato de as reformas não terem sido tão profundas como deveriam ter sido (Lora e Panizza, 2002). A segunda, por muitos denominada de “consenso de Washington ampliado” e que a rigor pode ser vista como complementar à primeira, é que as reformas concebidas no fim dos anos 80 e início dos 90 deveriam ter sido sucedidas por uma “segunda geração” que enfatizasse a necessidade de melhorar a qualidade das instituições dos países afetados por essas reformas. Essa segunda geração, defendida em uma série de documentos do Banco Mundial, deveria abranger a melhora das leis, a mudança do Judiciário, o aperfeiçoamento da regulação etc. Finalmente, a terceira interpretação seria a de que a frustração na obtenção de melhores resultados estaria ligada à tentativa de se adotar um único conjunto de políticas para diversos países muito diferentes entre si. Esta visão “deixa espaço para que a imaginação institucional e a política participativa concebam estratégias de desenvolvimento que atendam às necessidades locais e lhes sejam apropriadas” (Rodrik, 2002, p. 291), permitindo que cada país defina uma estratégia própria de desenvolvimento, adaptada às suas características específicas.

As três interpretações podem ser conciliadas entre si, no sentido de que é possível argumentar em favor de cada uma delas de forma coerente, sem desconhecer a validade, em paralelo, das outras duas. No presente artigo, ainda que reconhecendo pontos corretos em cada uma dessas três visões, nosso intuito é questionar os críticos do consenso de Washington, com ênfase no debate acerca do caso brasileiro, retomando uma linha de argumentação já defendida em Giambiagi e Moreira (2000). Resumidamente, nossa visão é a de que:

- a crítica ao consenso de Washington não apenas é raramente acompanhada de uma proposição coerente de um conjunto integrado de políticas alternativas, como as opções eventualmente apresentadas pecam, em geral, pela impossibilidade de aplicação ou pela sua inconsistência; e

- os principais postulados enunciados por John Williamson (1989) no seu famoso artigo explicitando as características do citado “consenso” continuam sendo atuais.

Por que é importante insistir nestes dois pontos? Porque a crítica às políticas econômicas aplicadas nos últimos anos, embora topicamente possa incluir pontos meritórios e válidos, nutriu-se ao longo dos anos de um viés eminentemente negativo, baseado na desqualificação das políticas criticadas¹. Agora que as políticas adotadas ao longo de vários anos, baseadas na combinação de austeridade fiscal e defesa da estabilização, podem estar começando a ter resultados positivos mais duradouros, o país seria muito prejudicado se, em nome da falta de resultados mais brilhantes dessas políticas até agora em matéria de crescimento econômico, o Brasil mudasse de agenda exatamente quando poderemos começar a colher os frutos do que foi plantado durante anos.

O artigo está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção descreve-se o “consenso de Washington” e suas principais características. A terceira analisa o desempenho econômico de alguns dos principais países da América Latina ao longo dos últimos 10 a 15 anos. A quarta seção questiona a lógica de algumas das críticas feitas ao consenso de Washington. Logo depois, analisa-se a crítica de que este tem sido objeto por parte de algumas visões alternativas como a de Stiglitz (2002a). Por último, sintetizam-se as conclusões do artigo.

2. O “consenso de Washington”

O chamado “consenso de Washington” foi descrito por John Williamson há cerca de 15 anos como um conjunto de proposições que, segundo ele, condensariam o que na época as instituições multilaterais sediadas em Washington julgavam como um conjunto adequado de políticas para serem adotadas pelos países da América Latina. Estes estavam então à procura de uma agenda que lhes permitisse deixar para trás a “década perdida” dos 80 e retomar o caminho do crescimento econômico.

O suposto consenso foi resumido por Williamson em 10 pontos, quais sejam (Rodrik, 2002):

- i) disciplina fiscal;
- ii) reorientação dos gastos públicos;
- iii) reforma tributária;
- iv) liberalização financeira;
- v) taxas de câmbio unificadas;
- vi) taxas de câmbio competitivas;
- vii) liberalização do comércio;
- viii) abertura para o financiamento externo direto;
- ix) privatização; e
- x) desregulamentação.

¹ Ver, por exemplo, Lesbaupin (1999).

Vejamos esses pontos com maiores detalhes. Para a interpretação de todos eles, é importante ter em mente o contexto em que esse receituário era proposto: tratava-se da situação do fim dos anos 80, quando o desenvolvimento tradicional da América Latina, baseado na substituição de importações e em uma forte presença do Estado na economia, tinha entrado em colapso. Na época, em poucos anos, diversos países (Brasil, Argentina, Bolívia, Peru e Nicarágua) tinham passado ou estavam passando por experiências que flertavam com a hiperinflação – quando não eram abertamente hiperinflacionárias – e apresentavam déficits públicos extremamente elevados para os padrões internacionais. Além disso, os graus de proteção das suas economias eram também muito altos e os respectivos coeficientes de importação muito modestos, particularmente no caso brasileiro².

Nada mais lógico, diante disso, portanto, do que argumentar em favor da disciplina fiscal. Pode-se discutir se isto significava ter um resultado fiscal estritamente equilibrado ou apenas um déficit modesto, mas certamente isso implicava reduzir os déficits a níveis substancialmente inferiores aos da época.

No caso do gasto público, após os diversos governos militares que tinham marcado muitos dos países da região, advogava-se uma reorientação do gasto em favor dos setores ditos “sociais”, como a saúde e a educação, proposição que dificilmente encontraria oposição da imensa maioria do espectro político de quase todos os países da região.

A reforma tributária, nos termos da discussão da época, era vista como uma forma de: **a)** elevar a carga tributária, julgada como insuficiente em diversos países, face às necessidades de ajustamento fiscal; e **b)** simplificar a estrutura de arrecadação, tendo em vista a complexidade da mesma, entendida como um fator que induziria a evasão.

A liberalização financeira era defendida como contraponto ao sistema que vigorava em muitos países, de empréstimos a taxas favorecidas e subsidiadas para setores e/ou empresas específicas, empréstimos esses que causariam distorções, pela possibilidade de serem dirigidos aos amigos do governante de plantão, o que propiciaria favorecimentos e irregularidades de triste memória no passado latino-americano.

Da mesma forma, a unificação cambial se destinaria a evitar a existência de um sistema de câmbio baseado em taxas múltiplas, ao amparo dos quais tinham sido constituídas verdadeiras fortunas particulares, associadas à possibilidade de aquisição a uma cotação favorável de divisas que podiam ser depois vendidas no mercado negro a uma taxa muito maior.

A defesa dessa unificação cambial se dava na suposição de que essa taxa “única” deveria ser “correta”, isto é, estabelecida em níveis “de mercado” e não com uma cotação artificial, que tantos problemas de Balanço de Pagamentos (BP) tinha criado no passado.

² Medidas pelas Contas Nacionais, as importações de bens e serviços não-fatores, que na década de 70 tinham sido de 10% do PIB, tinham caído a apenas 6% do PIB na média de 1986/1990. O coeficiente era, por definição, menor, se fossem levados em conta apenas os bens, particularmente considerando que na época a dependência das compras externas de petróleo era ainda bastante elevada. Em termos das importações de não-petróleo, o grau de fechamento da economia brasileira na época talvez fosse comparável unicamente ao da Albânia.

A liberalização comercial visava reduzir o grau de proteção existente no fim dos anos 80 e que garantia reservas de mercado que permitiam a produtores locais se apropriar de ganhos extraordinários, decorrentes da diferenciação entre os preços domésticos e internacionais.

O financiamento externo direto era proposto como uma forma de obtenção de poupança externa que fosse isenta dos problemas potenciais associados à possibilidade de ausência de renovação de empréstimos internacionais, como os que tinham se verificado anos antes e que levaram à “crise da dívida” dos anos 80.

A privatização era proposta como uma forma de o Estado assumir que não tinha condições fiscais de implementar os programas de investimento de que as empresas então estatais precisavam e, ao mesmo tempo, de melhorar a gestão das empresas que fossem vendidas ao setor privado.

Por último, propunha-se a desregulamentação, como forma de estimular os negócios em geral, visto que a regulamentação excessiva era entendida como um obstáculo para o desenvolvimento da atividade econômica.

Naturalmente, algumas dessas proposições, notadamente as ligadas à liberalização comercial e à privatização, são mais polêmicas e menos consensuais do que outras. Entretanto, é importante ressaltar que mesmo um crítico contundente da implementação à *outrance* desse receituário, como o já mencionado Rodrik, frisa na seção do seu artigo – que, não por acaso, se chama justamente *O que não rejeitar* – que “os críticos do neoliberalismo não devem opor-se aos princípios econômicos dominantes – apenas à sua má utilização. A análise econômica expõe muitos princípios sólidos e que são universais, no sentido de que qualquer programa de desenvolvimento sensato tem que levá-los em conta. O que tenho em mente são coisas como: assegurar os direitos de propriedade e a vigência da Lei; reconhecer a importância dos incentivos privados e alinhá-los com os custos e benefícios sociais; e administrar a política financeira e macroeconômica com a devida consideração para com a sustentabilidade da dívida, os princípios de prudência e a moeda sólida para que a inflação, a volatilidade macroeconômica, as crises financeiras e outras patologias possam ser evitadas” (Rodrik, 2002, p. 279).

É difícil estabelecer um paralelo entre essa posição de Rodrik, por exemplo, e a de críticos como os quase 300 economistas que assinaram o Manifesto (2003) contra a política econômica adotada pelo governo Lula e que era vista como uma continuidade da política de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesse manifesto, contrário “ao experimento neoliberal praticado no Brasil há mais de um decênio”, defendiam-se, entre outras coisas, o “controle de capitais” (não ficando claro se era na entrada ou na saída dos mesmos) combinado com a “redução do superávit primário até a sua eventual eliminação” – por meio de um aumento da despesa pública – e com uma “política de rendas pactuada para controle da inflação”. Parece claro que essa visão favorável a um aumento do déficit público (pois a eliminação do superávit primário obviamente teria essa consequência) combinado com a quase segura necessidade de renegociação compulsória da dívida pública que resultaria desse aumento – já que o mercado se negaria a rolar uma dívida que fosse sistematicamente crescente como proporção

do PIB – e o controle de preços que se esconde sob a denominação genérica de “política de rendas pactuada” não se coaduna com o que Rodrik denomina de “princípios de prudência necessários para que certas patologias possam ser evitadas”.

3. O desempenho econômico da América Latina: quem falhou?

O evidentemente baixo crescimento da América Latina, vista como um continente que teria se engajado firmemente nas reformas que supostamente seguiriam o “consenso de Washington” ao longo dos anos 90, levanta a seguinte e crucial questão: o que falhou? Isso, por sua vez, implica nos fazermos uma pergunta prévia: a América Latina seguiu realmente essa cartilha?

A resposta a essas indagações requer que se analisem quatro questões. A primeira, o que aconteceu com a Argentina, pois esta, sendo um país-chave da região e tendo “encolhido” 20% em 4 anos, afeta o desempenho da região. A segunda é indagar qual foi o desempenho dos países que seguiram mais de perto o “manual” do “consenso de Washington”. A terceira questão é o comportamento da Venezuela, o país cuja liderança política mais se opôs, retoricamente, ao referido consenso, associado às chamadas “políticas neoliberais”. Por último, resta saber como o Brasil se encaixa nesse mosaico.

A melhor resposta à primeira indagação é dada pela Tabela 1. Nele podemos ver que, a partir da convertibilidade, adotada em 1991, o desempenho fiscal da Argentina esteve longe de ser excepcional em termos do resultado primário. De fato, antes de ingressar na crise que se revelou definitiva para aquele regime em 1999, na média dos 7 anos 1992/1998, o superávit primário médio – ou seja, excluindo os juros – do governo central foi de apenas 0,8% do PIB, enquanto as províncias apresentaram déficit primário de 0,3% do PIB, criando portanto um superávit consolidado de apenas 0,5% do PIB³. Como se explica então a boa imagem argentina na época, comparativamente, por exemplo, às críticas feitas à política fiscal brasileira nos círculos mais conservadores? A razão está no resultado global consolidado – incluindo juros – que foi largamente deficitário no Brasil e revelou um desequilíbrio de apenas 1,1% do PIB no caso argentino. Isso se explica, porém, pelo baixo peso da conta de juros, que na Argentina foi de tão somente 1,6% do PIB entre 1992 e 1998⁴.

O problema disso resultante é que, quando o ciclo de abundância de capitais no mercado internacional chegasse ao fim, a conta começaria a aumentar. Cabe lembrar que a taxa dos FED Funds dos Estados Unidos chegou a ser de apenas 3,0% em 1992, escalando daí em diante até 6,5% em 2000. Com isso, somado ao aumento do risco-país e à própria elevação da relação dívida/PIB, a conta total de juros do governo da Argentina, que em 1992 fora de 1,1% do PIB e já era de 2,3%

³ No mesmo período, no Brasil, o governo central teve um superávit primário médio de 0,9% do PIB e os Estados e Municípios tiveram um resultado primário nulo (0,0% do PIB). Acrescido ao superávit de 0,3% das empresas estatais, o superávit primário consolidado do setor público foi de 1,2% do PIB nos 7 anos 1992/1998.

⁴ Mesmo sem considerar os anos de despesas nominais de juros elevadas associadas à virtual hiperinflação, na média de 1995/1998, para que se possa comparar, a conta de juros nominais do setor público consolidado no Brasil foi de 6,5% do PIB.

do PIB em 1998, aumentou para 2,8 % do PIB em 1999; 3,4% do PIB em 2000; e 4,3% do PIB em 2001. O resultado foi que o mesmo superávit primário que, no início da década, era consistente com um déficit muito modesto passou a ser claramente insuficiente face às novas necessidades de pagamento de juros. A conclusão é que o FMI pode ter errado, sim, em não atentar anteriormente para o risco de não se aproveitar a época da bonança internacional para reduzir a dívida pública e criar um colchão que permitisse ao *currency board* enfrentar eventuais épocas adversas, mas à luz do precário superávit primário da época, do crescimento do gasto público, do aumento da dívida pública e da mais do que duplicação da dívida externa entre o começo e o fim da década – ligada aos sucessivos déficits em conta corrente –, é difícil rotular essas políticas como sendo fiéis aos ditames de disciplina fiscal e de taxa de câmbio competitiva associados ao consenso de Washington⁵.

Tabela 1
Indicadores fiscais e de endividamento da Argentina

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Sup. primário/a		0,5	1,6	1,1	0,5	- 0,5	- 0,5	0,8	0,5
Gov. Federal	1,0	1,7	1,6	1,1	0,4	- 0,5	0,5	0,8	
Províncias	-0,5	-0,1	-0,5	-0,6	-0,9	0,0	0,3	-0,3	
Juros /a		1,1	1,3	1,2	1,5	1,8	2,0	2,3	2,8
Gov. Federal	1,0	1,1	1,0	1,3	1,5	1,6	1,9	2,4	
Províncias	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	
Resultado fiscal/a	-0,6	0,3	-0,1	-1,0	-2,3	-2,5	-1,5	-2,3	
Gov. Federal	0,0	0,6	0,6	-0,2	-1,1	-2,1	-1,4	-1,6	
Províncias	-0,6	-0,3	-0,7	-0,8	-1,2	-0,4	-0,1	-0,7	
Dívida externa/b	62,7	72,2	85,7	98,5	109,8	124,9	141,4	144,5	

/a Governo Federal + Províncias (%PIB).

/b US\$ bilhões.

Fonte: FMI (2003).

O segundo ponto a observar é o que aconteceu com os países que seguiram mais de perto o receituário do “consenso de Washington”, na forma do conjunto dos pontos listados na seção anterior. Esses países são o Chile, o México e o Peru, que configuram o conjunto de nações citadas por John Williamson⁶.

Observe-se que, não por acaso, justamente esses três países tiveram um desempenho melhor que o da média da região da América Latina como um todo, no conjunto do período 1991/2002, como pode ser visto na Tabela 2.

⁵ Conforme dados do próprio Ministério da Economia argentino, a dívida pública federal aumentou de 29% do PIB em 1992 para 43% do PIB em 1999, enquanto o gasto primário das províncias cresceu de menos de 10% do PIB em 1992 para mais de 12% do PIB em 1999.

⁶ O México, a rigor, se distinguiu em alguns aspectos, nos quais a adesão do Chile e do Peru às prescrições do “consenso de Washington” foi maior. Este ponto será enfatizado mais adiante no texto.

Tabela 2
Taxas de crescimento do PIB-1991/2002 (% a.a.)

Países	Crescimento médio (% a.a.)
Chile	5,3
México	2,9
Peru	3,7
América Latina	2,6

Fonte: Cepal

Um terceiro ponto que cabe examinar é o que aconteceu com o desempenho da Venezuela, país que, pela retórica dos seus governantes, mais se afastou do ideário associado às políticas vistas como “neoliberais”. Uma simples olhada à Tabela 3 permite chegar à conclusão de que os resultados deixaram a desejar – para dizer o mínimo. Isto é, enquanto, desde que Hugo Chávez assumiu o poder na Venezuela, o PIB da América Latina – apesar da crise argentina – nos 5 anos 1999/2003 teve um aumento acumulado de 6 %, na Venezuela houve uma *queda* acumulada de 18% no mesmo período. Isso apesar do país ser menos suscetível que o Brasil a sofrer os efeitos da crise argentina e de ter sido beneficiado pelos elevados preços do petróleo durante a maior parte desse período.

Tabela 3
Taxas de crescimento comparativo (% a.a.)

País	1991/1998	1999	2000	2001	2002	2003	1999/2003
Chile	6,9	-0,7	4,4	2,8	1,8	3,5	2,3
México	3,0	3,7	6,8	-0,4	1,2	2,5	2,7
Peru	4,6	0,9	3,0	0,2	4,5	3,0	2,3
Venezuela	3,0	-5,8	3,8	2,9	-7,0	-12,0	-3,8
América Latina	3,3	0,5	3,8	0,3	-0,5	2,0	1,2

Fonte: Cepal. Para 2003, estimativas dos autores baseadas em consultas diversas.

Resta agora indagar até que ponto o Brasil deve ser entendido como um “case” de vigência fiel das prescrições do conselho de Washington ou não. Para isso, é útil analisar os dados da Tabela 4, que mostram a evolução de um par de indicadores fiscais chave, por períodos de governo: Collor/Itamar Franco e os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Tabela 4
Indicadores fiscais - Médias por período de Governo

Variável	1990/94	1995/89	1999/2002
Resultado primário setor público consolidado (% PIB)	2,8	-0,2	3,6
Taxa de crescimento real gasto público (% a.a.)/a	4,1	7,0	5,0

/a Despesa primária do governo central, incluindo as transferências a Estados e Municípios.
Deflator: deflator implícito do PIB.

Fontes: Banco Central, Secretaria do Tesouro Nacional.

A tabela mostra que:

- o resultado primário do setor público piorou dramaticamente na primeira gestão de FHC, a ponto de o setor público ter se tornado até mesmo deficitário nessa rubrica, o que explica, em boa medida, o aumento da dívida pública de 30% do PIB em 1994 para 42% do PIB em 1998; e

- mesmo com o ajustamento verificado a partir de 1999 e com os sucessivos programas acordados com o FMI, o gasto público primário continuou aumentando em termos reais, perfazendo uma média de expansão de 6,0% a.a. nos dois governos FHC e de mais de 5% a.a. desde 1990 (inclusive).

Em outras palavras, não apenas a política cambial adotada depois do Plano Real – e que esteve na raiz dos problemas de financiamento externo verificados em 1998/1999 – claramente estava muito distante dos princípios cambiais do consenso de Washington, como no conjunto da década a política fiscal esteve igualmente distante de configurar uma situação típica de austeridade fiscal. Nos anos do governo FHC, em média, o superávit primário foi modesto – 1,7% do PIB – enquanto que o gasto público cresceu 6 % a.a., a dívida pública dobrou e o déficit do setor público foi da ordem de 6% do PIB. Não é, evidentemente, nada que se pareça com uma visão de “Estado mínimo” ou uma situação que se coadune com o postulado de disciplina fiscal associado à recomendação básica do consenso de Washington.

À luz destas considerações e mesmo reconhecendo a validade de interpretações alternativas e complementares, somos tentados a concluir que Lora e Panizza (2002) estavam certos ao concluir que, apesar dos avanços, as reformas feitas na América Latina não tiveram a profundidade necessária. No caso brasileiro, sem ir muito longe, o fato de as mulheres poderem se aposentar ainda 5 anos antes dos homens; de os homens poderem se aposentar com

benefícios integrais em idades precoces como 55 ou 57 anos; e de os professores ainda poderem passar à inatividade aos 50 anos falam por si sós acerca da timidez de certas reformas feitas, especialmente no âmbito da Previdência Social⁷.

4. A lógica dos limites e os limites da lógica

Gregory Mankiw começa seu manual de macroeconomia recorrendo a uma frase de John Stuart Mill do século XIX, na qual este afirmava que “as mesmas pessoas que lamentam o abandono da Lógica em geral lançam advertências contra a Economia Política. Não tem sentimentos, dizem. Reconhecem fatos desagradáveis. Da minha parte, a coisa mais insensível que conheço é a lei da gravidade: quebra, sem escrúpulos, o pescoço da melhor e mais amável pessoa, se esta esquece por um único instante sequer de respeitá-la. Os ventos e as ondas também são muito insensíveis. Alguém aconselharia aqueles que vão para o mar a negar os ventos e as ondas, ou diria que é necessário utilizá-los e encontrar os meios de se defender de seus perigos?” (Mankiw, 1992, p. 3).

Analogamente, quem tem como tarefa lidar com demandas de todo tipo no governo é funcionalmente obrigado a lembrar aos demandantes a vigência de leis que, como a da gravidade, acabam prevalecendo na economia. Esta seção trata justamente dos limites impostos pela realidade à ação das autoridades e de como muitas vezes o que é visto pelos leigos como uma “imposição do consenso de Washington” não passa da simples explicitação de restrições que existiriam com ou sem o receituário anteriormente citado atribuído aos organismos multilaterais. Paralelamente, iremos argumentar que a crítica ingênua a algumas manifestações das autoridades e certo tipo de reivindicações não tem qualquer base real.

4.1. A ausência de restrições

Algumas escolas de pensamento críticas das políticas ditas “neoliberais” têm se pautado, ao longo do tempo, pelas seguintes características:

- a) a falta de ênfase no caráter escasso dos recursos;
- b) a falta de percepção dos dilemas de política econômica;
- c) a falta de propostas alternativas; e
- d) a falta de rigor matemático.

Isso leva a uma distorção na forma em que as diversas teorias chegam ao grande público. Em economia, a repetição de teses não comprovadas e sem qualquer sustentação, exposta em alguns círculos com afinidades ideológicas com as teses defendidas, pode criar uma corrente de pensamento e se apresentar diante da mídia – que desconhece os meandros da teoria – como tendo bases pretensamente científicas. Isso acaba fazendo com que por vezes o cidadão comum julgue viáveis coisas que não o são. Vejamos aquelas questões mais de perto.

A falta de ênfase no caráter escasso dos recursos é uma constante de certo tipo de keynesianismo simplificado. A idéia de que, como no mundo dos anos 30, há recursos ociosos abundantes e que, no limite, pode fazer sentido construir

⁷ Entre 1994 e 2003, a despesa com benefícios previdenciários do INSS aumentou 2 pontos do PIB, de quase 5% para aproximadamente 7% do PIB.

pirâmides, leva a dois tipos de distorções do pensamento. A primeira é a noção de que a possibilidade de o investimento crescer é ilimitada, não estando vinculada à eventual necessidade de reduzir a propensão a consumir que viabilize o aumento da poupança com o qual financiar esse esforço. E a segunda é a falta de uma visão de que há limites objetivos à expansão do gasto público, dados pela disponibilidade do mercado em absorver títulos da dívida pública e/ou pelo efeito sobre a inflação⁸. Da noção de que há recursos para tudo à perda de controle fiscal, portanto, não há mais do que um passo.

A falta de percepção dos dilemas de política econômica se manifesta na defesa de certo tipo de prescrições que podem até mesmo dar algum alívio imediato, mas com efeitos colaterais negativos. Pela representatividade do autor da proposta, cite-se aqui a declaração do ex-ministro Celso Furtado, que, opinando em 2002 acerca do endividamento externo, declarou que “prega o bom senso que deveremos fazer uma renegociação completa dessa dívida” (Furtado, 2002, p. 24). Ora, a idéia de que essa é uma proposta de bom senso é no mínimo questionável, uma vez que a redução dos pagamentos teria como contrapartida, antes disso, a paralisia súbita de qualquer fluxo de entrada de recursos financeiros ao país, uma vez que obviamente nenhum investidor estrangeiro iria colocar recursos em um país que fosse aderir a uma “moratória negociada” (p. 26). Esse é um exemplo dos efeitos colaterais das recomendações equivocadas de política. De que isso não era uma simples manifestação sem qualquer impacto é prova o fato de que a tese da renegociação da dívida externa chegou a constar explicitamente das resoluções emanadas do encontro nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) de Olinda (dezembro de 2001).

A falta de propostas alternativas é uma constante em muitos movimentos críticos contra a ortodoxia na América Latina, em que palavras de ordem genéricas (“combater a fome”, “atacar a exclusão social”, etc.) são apresentadas como propostas concretas e proposições específicas são a rigor inviáveis. Exemplos disso são supostos “programas alternativos”, por exemplo, em que simultaneamente se propõe eliminar o superávit primário, impor um severo controle à saída de capitais e reduzir substancialmente a taxa de juros e se afirma que o impacto disso sobre os preços poderia ser equacionado por uma “política de rendas”, quando sabemos à luz da experiência histórica que o desfecho disso, poucos meses depois, tende a ser o descontrole inflacionário.

Finalmente, parte dos economistas, pela falta de rigor matemático, acaba validando a crença de parte da população de que “o importante é entender das pessoas e não de números”, esquecendo que qualquer autoridade tem de decidir onde aloca os recursos orçamentários, tomar medidas para financiar os gastos e criar condições para que a trajetória da economia seja sustentável a médio e longo prazos.

⁸ Como exemplo do tipo de visão ingênua acerca da suposta falta de restrições, cite-se uma conhecida coluna política onde se tratava acerca da viabilidade de acabar com a pobreza a partir da existência de “força política”, listando um conjunto de projetos que implicaria um volume adicional de gastos de 3,5% do PIB (*O Globo*, 2/12/1999). A conclusão do artigo era a de que “logo, os recursos existem”, como se fosse simples financiar despesas que, para o PIB de 2003, equivalem aproximadamente a R\$ 56 bilhões de *novos gastos*, a maior parte dos quais na forma de um fluxo a se repetir todos os anos.

4.2. A linguagem vazia

Uma das manifestações críticas mais comuns em relação a certas políticas é a de desqualificá-las como sendo a “expressão de um raciocínio meramente tecnocrático”. Exemplo disso é esta crítica à reforma da Previdência Social proposta por FHC: “O mais sutil e profundo ataque à seguridade social manifesta-se através de sua despolitização. Perpassando o debate sobre política social, se instala o mito da supremacia do enfoque técnico. A seguridade social, como objeto de análise, é capturada por uma abordagem que enfatiza relações numéricas, simulações, variáveis organizacionais, etc... Apresentar a seguridade social como matéria de natureza técnica é, desde logo, desintegrá-la e, portanto, esvaziá-la enquanto concepção de política social” (Werneck, 1999, p. 93-94).

O que isso quer dizer, concretamente, quando se leva em conta a tendência comprovada ao aumento sistemático da despesa previdenciária ao longo dos anos? Ressalte-se que na época a despesa com aposentadorias e pensões do INSS, que em 1988 – ano de aprovação da então “nova Constituição” – estava em 2,5 % do PIB, já tinha chegado, apenas 10 anos depois, a quase 6% do PIB e que havia pessoas se aposentando com aposentadoria integral aos 50 anos de idade.

Recentemente, com o debate sobre a reforma previdenciária, agora já no governo Lula, o debate voltou a ser recolocado em termos similares por alguns dos seus participantes. Laura Tavares, por exemplo, em debate sobre as políticas sociais, em resposta à pergunta sobre se existiriam recursos em um cenário de restrição orçamentária para tratar de todas as prioridades, responde: “Se não se submeter a área social às chamadas restrições macroeconômicas, é possível” (*O Globo*, 22/6/2003). E, criticando as autoridades pela falta de mais verbas para os setores sociais, conclui que elas “estão na armadilha do ajuste fiscal para fechar as contas do governo” (*O Globo*, 22/6/2003)⁹.

O leigo e leitor comum pode, à luz desse tipo de manifestações, julgar que há como escapar dessa “armadilha” sem se “submeter às restrições macroeconômicas”. A pergunta é: como? A verdade é que esse tipo de manifestações carece de rigor lógico. Perguntas como “é possível ignorar as restrições macroeconômicas?”; “quem financiaria o gasto social adicional?”; “o que aconteceria se o gasto fosse financiado com expansão monetária?” não encontram qualquer análise que sustente as proposições em favor de “não se submeter” às ditas restrições. Neste ponto, é inevitável fazer uma associação entre esse tipo de proposição e a frase de Stuart Mill. O fato é que qualquer autoridade responsável tem de levar em conta essas restrições – sob pena das contas fiscais fugirem ao controle e, em função disso, da relação dívida pública/PIB crescer e/ou de a inflação aumentar – da mesma forma que é melhor levar em conta a existência da lei da gravidade...

⁹ O título da matéria jornalística foi, justamente: “Estão na armadilha do ajuste fiscal”.

4.3. A tendência ao catastrofismo

Uma característica marcante de parte dos críticos do que é visto como uma “subordinação ao capital internacional” é a visão negativa que se depreende da análise dos fatos. Trata-se de uma concepção de mundo onde o espaço de manobra para os governos é muito restrito, julga-se que em geral as tendências devem piorar e, não raramente, insinua-se uma teoria conspiratória para explicar a evolução dos fatos. Infelizmente, esse tipo de visão, que nada tem de científica, apóia-se em evidências anedóticas e cria um viés crítico mal-informado por parte da população acerca do comportamento das autoridades.

Observe-se esta afirmação de Tavares, durante a crise de 1999: “Essa situação tem como limite duas perspectivas. A primeira é continuarmos sob domínio do capital financeiro internacional, desta vez claramente conduzido pelos grandes bancos norte-americanos, aprofundando a submissão aos desideratos da potência hegemônica e caminhando na direção da dolarização com ‘*currency board* ... e desnacionalização completa do sistema bancário, numa situação semelhante à da Argentina... A outra alternativa seria aceitar um controle de câmbio e de movimento de capitais severíssimo, que terminaria muito provavelmente na inconversibilidade de nossa moeda e numa moratória definitiva” (Tavares, 1999, p. 480). Em matéria de ameaça, não falta nada: *currency board*, desnacionalização completa do sistema bancário, controle de capitais e moratória da dívida externa. Hoje sabe-se que todas essas previsões se revelaram inteiramente erradas – sem exceção. Isto é, o *currency board* nunca chegou a ser sequer cogitado; o sistema bancário nacional está ainda mais forte, até mesmo porque alguns bancos estrangeiros saíram do país; não houve qualquer controle de capitais; e muito menos uma moratória.

Uma visão igualmente equivocada do que nos aguardaria pode ser vista neste trecho de um conhecido jornalista político, crítico contumaz do neoliberalismo, acerca da reforma previdenciária do governo Lula, denunciando que “entre nós, os aposentados miseráveis verão sumir até o que simplesmente não têm e nunca tiveram” (*Jornal do Brasil*, 6/7/2003). Registre-se aqui que:

- nos 8 anos do Governo FHC, o salário mínimo – piso das aposentadorias do INSS – teve um aumento real acumulado de mais de 40%, em contraste com a renda dos trabalhadores da ativa, que caiu depois de 1997, o que significa que a idéia de que os aposentados vivem cada vez pior não se sustenta; e

- a reforma do governo Lula não atinge os “aposentados miseráveis” da administração pública, pois estes se encontram abaixo do limite de isenção acima do qual o governo propôs taxar os inativos.

Em outras palavras, a crítica é falaciosa, apesar de que certamente terá ganho muitos adeptos entre os leitores, pouco informados acerca dos detalhes da Previdência.

Por último, o melhor exemplo de até que ponto pode chegar o viés negativista é dado pela seguinte análise de um dos ícones da crítica às teses liberais, que, analisando certa decadência dos valores na nossa sociedade, chegou a afirmar que “pedófilos, tarados, estupradores e assassinos de mulheres são

regados pelo caldo de cultura dessa sociedade neoliberal que só reconhece os valores do mercado financeiro, pois troca o coração pelo bolso e suprime a ética em nome da estética” (Betto, *Folha de S. Paulo*, 20/12/2000).

Em resumo, o que se quis mostrar aqui é que uma parte das críticas ao estado de coisas do país se confunde com o mal estar associado a uma situação em que obviamente um conjunto de indicadores deixa a desejar, mas que são proposições que: **i)** não fazem sentido lógico; **ii)** passam a visão de que há um destino inexorável do qual não há como escapar; e **iii)** envolvem uma visão conspiratória da História. Em última instância, a grande pergunta que fica é: se não houver disciplina fiscal e estabilidade, o que podemos esperar?

4.4. A alusão ao “modelo excludente”

Um dos equívocos mais repetidos acerca do consenso de Washington e dos ditames da globalização é o de que esta imporá um “modelo excludente”. Há, no caso, uma clara confusão entre o que se entende como as características – estruturais – do modelo e o baixo crescimento dos últimos anos. Em outras palavras, o que houve ao longo destes foi baixo crescimento, mas não a manifestação das características de exclusão do modelo.

A idéia de que “o modelo é excludente” pressupõe que, mesmo que a economia cresça a um ritmo mais intenso, a maioria da população não iria se beneficiar dessa expansão e haveria cada vez mais desempregados; por isso seria necessária uma “mudança de modelo”. Aqui há duas considerações que cabe fazer. A primeira é que, se o problema do “modelo” está associado a um contexto onde a procura pela minimização de custos se impõe como uma contingência universal imposta pelas circunstâncias, resta saber o que vai acontecer se essa busca por uma maior eficiência deixar de ser uma obsessão. Dito de outra forma: quem vai comprar os produtos brasileiros se esse princípio de aumento da produtividade deixar de ser atendido? A segunda consideração se relaciona com a equação da demanda por mão-de-obra (N)

$$N = Y / k$$

onde Y é o PIB e k é a produtividade do trabalho, ou seja, o produto por trabalhador (Y/N). Esta equação, muito simples, nos informa que o emprego aumentará de acordo com a diferença entre a taxa de crescimento do PIB e a taxa de variação da produtividade por trabalhador ocupado. É evidente, à luz disso, que a expressão “modelo excludente” é uma violação dessa equação, pois supõe que, qualquer que seja Y, N não aumentará. Para que isso seja verdade, se o PIB crescesse a um ritmo intenso, a produtividade por trabalhador teria de aumentar a taxas igualmente elevadas, o que a longo prazo simplesmente é impossível. Sabendo, realisticamente, que a produtividade da mão-de-obra tende a crescer a taxas entre 0% e 2%, e admitindo que possa crescer, então, 2% a.a., conclui-se que, se o PIB crescer a 4% e a produtividade a 1,5%, o emprego tende

a crescer 2,5%, acima do crescimento esperado da População Economicamente Ativa (PEA). Isto é, se o desemprego aumentou no Brasil nos últimos anos, não é porque o modelo seja *per se* excludente, e sim porque o crescimento foi baixo.

5. O debate internacional

Dentre os vários “pecados” atribuídos ao “consenso de Washington” estariam os da globalização financeira e da abertura bancária “irresponsável”, ademais das políticas contracionistas ou francamente recessivas preconizadas pelo FMI em casos de ajustes por problemas de BP. Essas críticas são, ao nosso ver, inadequadas, na medida em que o “consenso” não se ocupa da questão e que o “receituário” do FMI deve muito pouco a essas regras.

Um dos problemas mais difíceis de tratar, encontrado na “discussão” internacional em torno da eficácia intrínseca e das alternativas ao “consenso de Washington”, está associado à confusão entre regras de política econômica suscetíveis de serem adotadas no plano conceitual – isto é, o receituário econômico potencial à disposição dos países – e a prática corrente, ou seja, a aplicação efetiva por governos concretos, isto é, o conjunto de “prescrições” que as autoridades econômicas aplicam como medidas corretivas de desequilíbrios temporários ou estruturais ou como instrumentos de simples gestão macroeconômica.

Por outro lado, são igualmente confundidos, pela maior parte dos críticos, os efeitos de tipo estrutural propostos por aquelas regras identificadas ao “consenso de Washington” e os fatores conjunturais associados a uma nova série de crises financeiras, a partir de meados dos anos 90, e que tiveram um impacto real em diversos países da América Latina e em outras regiões. A Argentina, mais uma vez, constitui a prova e a contra-prova deste tipo de exercício analítico como conduzido aqui, que tenta separar realidade e mito no debate em torno desse conceito e suas alternativas.

As recomendações de política econômica emergiram gradualmente em Washington depois de uma década inteira de crise financeira externa, de baixo crescimento e de falência generalizada dos instrumentos associados à gestão “normal” das políticas econômicas nos países da América Latina no decorrer dos anos 80. O “consenso de Washington” pode ser visto, nessa perspectiva, como uma tentativa de resposta racional, por economistas da própria região ou associados a ela, a diferentes problemas de gestão e de orientação econômicas, com o objetivo de superar a situação de crise e de permitir o retorno a um crescimento mais estável. Mas não foi assim que ele foi visto pela maior parte dos críticos na região e fora dela, ou seja, em alguns centros acadêmicos do próprio centro e em grupos identificados com as chamadas “soluções alternativas”. Estas, diga-se de passagem, são bastante difíceis de se apresentarem como um conjunto de prescrições positivas de uma “outra política”, sendo mais freqüentemente vistas pelo lado negativo da recusa do estado de coisas existente.

No plano mundial, geralmente, o “consenso de Washington” tem sido visto como um outro nome para o “neoliberalismo”, ou seja, o liberalismo dos mercados globais e das políticas de livre-comércio, que nada mais seria do que o

velho capitalismo elevado à condição de dogma. Este é geralmente o sentido que lhe dão na América Latina, em geral por figuras dos meios acadêmicos e dos grupos políticos “alternativos”. No resto do mundo, o termo pode ser visto como sinônimo de “globalização” ou, como preferem os franceses, *mondialisation*. Ora, o “consenso de Washington”, como todo modelo relativamente bem-sucedido – ou seja, suscetível de transformar-se em paradigma temporário – nada mais constitui senão uma sistematização de um conjunto de práticas, formuladas *a posteriori* – como sempre ocorre com qualquer tipologia que “faz carreira” – e apresentadas com algum grau de sofisticação e formalização teóricas, elaboradas a partir das experiências de crise e de “renascimento” de alguns poucos países latino-americanos. Esses países empreenderam uma série de reformas a partir de crises paralelas – mas não coincidentes – deslançadas no início da década de 80.

O sucesso relativo desses países nos esforços de ajuste, experiência bem mais evidente no caso do Chile – que já, no início dos anos 90, era apontado como um exemplo de “tigre asiático” erradamente colocado, pelos azares da geografia, na América Latina, enquanto as Filipinas seriam um país “latino-americano” deslocado de continente –, permitiu a John Williamson e a alguns outros colegas washingtonianos formular aquele conjunto de regras já conhecidas e que apareciam como as “mais funcionais”, do ponto de vista dos instrumentos de política econômica, para a continuidade do processo de reformas iniciadas naqueles países e que deveriam ser sustentadas na fase ulterior de consolidação da estabilização macroeconômica. Como toda tipologia, as regras do “consenso” oferecem um certo grau de generalidade instrumental e de abstração histórica em relação a possíveis casos concretos, que não podem, portanto, ser tomados como estereótipos automáticos a partir do modelo original.

A Argentina fornece, precisamente, o teste prático e visível das virtudes e limites de qualquer modelo abstrato – neste caso, o próprio “consenso de Washington” – sendo aplicado por homens políticos concretos em situações específicas de governabilidade. A estabilização alcançada a partir de 1991 permitiu, de fato, a retomada do crescimento e a atração de novos investimentos, locais e estrangeiros, mas isto não foi feito, necessariamente, mediante a aplicação daquele conjunto de regras, ou pelo menos de todas elas. O próprio John Williamson resume assim os ensinamentos da experiência argentina ao cabo de uma década de “auge, declínio e crise” – a expressão não é dele – do regime de conversibilidade: “A Argentina realizou, de fato, muitas reformas excelentes, particularmente na primeira metade dos anos 1990. Melhorou seu desempenho fiscal e o governo central obteve até um pequeno superávit orçamentário em 1993. Liberalizou o comércio, deu boas-vindas ao investimento estrangeiro direto. Reformou seu sistema previdenciário. Privatizou a maioria das empresas estatais – embora, talvez, algumas delas muito rapidamente, antes de haver um mecanismo regulatório em funcionamento, e, em alguns casos, com lisura questionável. Liberalizou e fortaleceu seu sistema financeiro, além de ter criado uma lei de alto nível sobre insolvência. A maioria da dívida do setor público era de longo prazo e linhas de crédito de contingência foram negociadas com bancos

comerciais. Todas essas boas políticas foram realmente recompensadas: a hiperinflação foi substituída pela estabilidade de preços e o PIB real “*per capita*” elevou-se cumulativamente em 46% entre 1990 e 1998 – de longe, sem dúvida, o melhor desempenho do país desde os anos 1920. As afirmações de que os anos 1990 foram uma década de declínio para a Argentina simplesmente estão erradas” (Williamson, 2003a, p. 3). Isto pelo lado do – na época – relativamente bom desempenho argentino, que tem muito a ver, convenhamos, com várias das regras do chamado “consenso de Washington”. Agora, nem tudo foram luzes e alegria no processo argentino de estabilização, como explica o mesmo Williamson: “Ao admitir a decepção dos resultados, devo enfatizar que não estou concordando que o Consenso de Washington foi responsável pela tragédia na Argentina. A Argentina empreendeu muitas reformas, mas também cometeu dois erros fatais: teimou em apegar-se a um “*currency board*” que resultou na total perda de competitividade da sua taxa de câmbio e não seguiu as políticas fiscais rígidas que seriam necessárias para dar a esse “*currency board*” uma chance para funcionar. Ambos os erros iam diretamente contra as recomendações naquilo que eu quis dizer com Consenso de Washington, e, por isso, é inequivocamente errado culpar este último pela tragédia na Argentina” (Williamson, 2003b, p. 287).

Como os críticos acadêmicos já são normalmente propensos a enfatizar os desastres – sempre “espetaculares”, por definição, em contraposição aos modestos sucessos, graduais e discretos, exigindo contínua gestão responsável – das experiências de estabilização na era da globalização financeira, o exemplo argentino acabou sendo escolhido como um “paradigma do insucesso neoliberal”. Um crítico contundente do chamado “receituário do FMI”, o ex-economista chefe e vice-presidente do Banco Mundial Joseph Stiglitz, terminou enterrando o prego no caixão da Argentina depois do susto da desvalorização e da moratória: “O desastre [da Argentina] não decorreu do fato de *não ter ouvido* o FMI, mas antes de *tê-lo ouvido*” (Stiglitz, 2002b, grifos do original). O fato é, na verdade, que Stiglitz é muito menos crítico das regras do “consenso de Washington” do que de um suposto receituário baseado na contração fiscal excessiva que ele identifica com as políticas do FMI, automaticamente associadas, por outros, àquele conjunto de regras de John Williamson e dos economistas do Institute for International Economics.

Resumindo esta parte do debate: as regras do “consenso de Washington” eram, e continuam sendo, em linhas gerais, boas e sensatas, em tudo e por tudo suscetíveis de ajudar os países com base em uma gestão ordenada do processo de ajuste e até na administração ulterior do itinerário de estabilização. O fato de a Argentina, nos anos 90, não ter seguido os instrumentos centrais, nomeadamente fiscais e cambiais, daquele “receituário”, não constitui uma deslegitimação do “consenso de Washington”, antes pelo contrário. O Chile e, em menor medida, o México, na mesma ocasião – isto é, segunda metade dos anos 90 – conseguiram corrigir desequilíbrios de natureza fiscal ou cambial que ameaçaram, por um momento, suas trajetórias respectivas de ajuste ou de estabilização.

Governos populistas demais para enfrentar uma correção dos gastos excessivos e de eventuais déficits provinciais, ou tímidos na retificação de desvios cambiais, ainda que aplicando a “parte fácil” das regras do “consenso de Washington” (liberalização comercial,

abertura econômica, privatização, desregulamentação), não podem ser considerados representativos do conjunto do receituário, atuando bem mais como fatores de descrédito em relação a essas medidas de bom senso. De forma similar, talvez, o excesso de gastos públicos no Brasil e a relativa rigidez cambial observada no período 1995/1998 não podem ser debitadas ao “consenso de Washington” e ser assim apontadas como responsáveis pelo baixo crescimento brasileiro nessa fase e pela exposição do país às crises financeiras internacionais da segunda metade dos 90.

A menção à série de turbulências financeiras ocorridas na Ásia, na Rússia e na América Latina naqueles anos nos remete à necessária distinção entre “efeitos estruturais” do chamado “consenso de Washington” e alguns fatores de natureza conjuntural associados à sucessão de *debâcles* financeiras que ameaçaram, seriamente, deslanchar uma onda de quebras e de pânico digna das melhores crises analisadas por esse mestre que foi Charles Kindleberger (2000). Ocorreu, obviamente, um fenômeno de “contágio” nas diferentes crises sucessivas a partir da crise cambial no México, em dezembro de 1994, até os dois pacotes preventivos contraídos pelo Brasil em 2001 e 2002, mas a Argentina fornece, paradoxalmente, a contra-prova do chamado processo “neoliberal”.

As crises são atribuídas, pelos críticos do “consenso de Washington”, à chamada “globalização financeira”, que aliás não constitui, nem de longe, uma prescrição de política econômica derivada daquelas regras. O que John Williamson preconizava, em 1989, era uma abolição das barreiras que impediam o ingresso mais ativo do investimento estrangeiro direto, não a internacionalização do sistema financeiro e a desnacionalização do setor bancário. Mesmo a recomendada liberalização das importações vinha acoplada à exigência de manutenção de taxas de câmbio competitivas para assegurar o crescimento concomitante das exportações. Outra recomendação feita se referia à abolição das regulamentações que dificultavam a entrada de novas empresas ou restringiam a competição, mas essa regra se aplica mais aos mercados de bens e de trabalho do que aos mercados financeiros, expressamente não contemplados naquele primeiro conjunto de regras – a não ser pela eventual incidência de bancos estatais que, sim, poderiam ser privatizados.

Nenhum país abriu-se mais à globalização financeira do que a Argentina – bem mais, em todo caso, que os vizinhos Chile e Brasil, e bem antes, e mais profundamente que os países asiáticos e a Rússia, engolfados em crises bancárias e financeiras que redundaram em insolvências, moratórias e grandes perdas para os investidores internacionais e domésticos ao longo dos anos 1997/1999. Em determinado momento, chegou-se inclusive a cogitar a privatização do Banco de la Nación Argentina, uma espécie de Banco do Brasil do país vizinho, prova suplementar de quão desnacionalizado estava tornando-se o setor bancário “argentino”. A Argentina passou pela fase crítica das crises financeiras e bancárias, do México, dos países asiáticos e da Rússia, entre 1994 e 1999, sem sequer alterar regras relativas ao livre fluxo de capitais financeiros como feito pelo vizinho chileno – aqui no sentido de levantamento das restrições da quarentena.

Quando a Argentina quebrou, no decorrer e sobretudo no fim de 2001, depois de uma lenta agonia cambial a partir de 1999, ela o fez por motivos propriamente “nacionais” – basicamente, a insustentabilidade de um modelo econômico não corrigido pela ação restauradora das regras do “consenso de

Washington” – e não em decorrência de qualquer decisão emanada da capital dos Estados Unidos. Dito de outra forma, se alguém pagou a conta da crise argentina – além, obviamente, do seu povo – foi o setor financeiro (internacionalizado) que teve perdas enormes. Seria de estranhar que uma estratégia supostamente emanada do assim chamado “império” fosse concebida tendo como corolário o colapso daqueles que deveriam ser os seus maiores beneficiários!

Ainda que a globalização financeira não faça parte, repetimos, das regras do “consenso de Washington”, cabe talvez uma menção ao papel desse fator no processo de crises dos anos 90 e início do século XXI, já que ele se situa no centro do debate mundial “contra” a globalização e as supostas regras dos “gurus” do Institute for International Economics. Os fatos recentes indicam que países mais integrados financeiramente ao sistema econômico mundial são mais suscetíveis de alcançar patamares mais altos de crescimento e de expansão da renda *per capita*, mas também podem estar mais sujeitos a crises ou processos de instabilidade. Ou seja, eles podem beneficiar-se com a competição ampliada trazida pela abertura financeira e a desregulamentação nos mercados de capitais, mas correm um risco proporcional de enfrentarem crises ou processos de instabilidade bancária e cambial. Os bônus estão geralmente associados a políticas adequadas de supervisão, o que significa um reforço das instituições regulatórias (Prasad *et al.*, 2003).

Em outros termos, mesmo aspectos eventualmente negativos da globalização financeira não apenas não estavam contemplados no “decálogo” original do “consenso de Washington” como são, ao contrário, suscetíveis de serem contempladas pela segunda geração de reformas preconizada por Kuczynski e Williamson (2003). Com efeito, em relação a esse problema, este diz: “Outra importante necessidade de reforma institucional está no setor financeiro. O que é necessário aqui, além do fortalecimento da supervisão preventiva, é uma série completa de mudanças aparentemente secundárias tais como melhorar a transparência, aperfeiçoar a contabilidade, fortalecer os direitos dos acionistas minoritários, facilitar a recuperação dos recursos empenhados como garantia e desenvolver registros de crédito” (Williamson, 2003a, p. 12). E para os que pensam em defender a dolarização, ele acrescenta: “Também há [nas reformas de segunda geração] algumas idéias úteis sobre como construir sistemas financeiros baseados na moeda local em lugar do dólar ... incluindo exigir que bancos que aceitam depósitos em dólar e então reemprestam em dólares para o setor *non-tradable* garantam o risco adicional que isto inclui” (Williamson, 2003a, p. 12).

Examinado, portanto, o debate mundial em torno das regras do “consenso de Washington” com lentes bem mais focadas que as dos “anti-globalizadores”, novos e tradicionais, estas regras aparecem como sensatas no plano das políticas cambial, monetária e financeira, passando longe da suposta desregulamentação, da abertura financeira indiscriminada, da dolarização ou da rigidez cambial imaginadas pela mídia e proclamadas de forma equivocada por alguns críticos acadêmicos. Uma lupa dirigida ao Brasil revelaria, em todo caso, que nenhum dos problemas enfrentados ao longo dos anos 90 e no início da atual década se deveu ou se deve à aplicação “irresponsável” – no dizer desses críticos – das regras do consenso de Washington.

Com efeito, o Brasil manteve, contra a recomendação de flexibilidade cambial, uma certa rigidez no regime em vigor na primeira metade da estabilização; ele não foi virtuoso, como seria prudente, no ajuste fiscal, até que as crises asiáticas de 1997 e a moratória russa de 1998 obrigaram-no a enfrentar esse importante capítulo das regras do “consenso”; ele manejou de forma pouco prudente o gasto público – preferindo, ao contrário, elevar sensivelmente a tributação –, mas foi relativamente mais feliz na abertura ao investimento direto estrangeiro e na privatização. Quanto à liberalização financeira preconizada pelas regras do “consenso”, ela foi inteiramente consistente com o espírito dos objetivos “fixados” em Washington, quais sejam, a formação e a “administração” das taxas de juros a partir do mercado, não aquelas determinadas artificialmente pela autoridade monetária. O Brasil, por outro lado, reestruturou de maneira adequada seu sistema bancário, mesmo antes do auge das crises financeiras e teve condições, assim, de atravessar, sem nenhum tipo de “crise sistêmica”, pelas turbulências associadas à crise da Ásia e magnificadas no caso da Rússia.

Todos os pacotes de sustentação financeira de que o Brasil se beneficiou junto ao FMI e outras instituições financeiras, de 1998 a 2002, foram de natureza preventiva, evitando assim a inadimplência e a moratória conhecidas nos casos asiáticos, russo, turco e argentino. E quanto à “sereia” da liberalização dos movimentos de capitais, aliás jamais preconizada pelas regras do “consenso de Washington”, o Brasil nunca se deixou seduzir por essa vertente da globalização financeira, que era mais bem impulsionada por poucos países avançados – basicamente Estados Unidos, Alemanha e a trinca do Benelux – do que pelo próprio FMI. No mais, o país pode ser considerado pioneiro, dentre os emergentes, na introdução e na implementação das normas de controle prudencial emanadas da Basileia, bem como na cooperação internacional em matéria de fiscalidade e combate a transações ilícitas, mecanismos muito pouco “liberais” no espírito e na prática, sendo ao contrário bastante intrusivos no sistema bancário e financeiro.

Em suma, o Brasil seguiu, voluntariamente e talvez até inconscientemente, o “consenso” naquilo que ele teve como regras de bom senso gerencial, foi lento ou irregular na adoção de outras regras importantes de gestão macroeconômica – como na área cambial ou fiscal – e, de toda forma, foi muito pouco liberal ou neoliberal na adesão – aliás nunca realizada – às virtudes proclamadas e por vezes mais imaginadas do que reais, da globalização financeira. O sistema bancário foi inclusive “renacionalizado” no período recente, sem que os tradicionais críticos da globalização financeira imaginária mudassem o seu discurso principista.

6. Conclusões

Nos primeiros 4 anos (1995/1998) do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o gasto público primário – ou seja, excluindo os juros – do governo central teve um crescimento real de 7,0% a.a. Mesmo nos 4 anos

seguintes (1999/2002), nos quais o Brasil praticou uma política fiscal acordada nos termos de sucessivas cartas de intenção assinadas com o FMI, o mesmo gasto teve um incremento real de 5,0% a.a. Nesse mesmo período de 8 anos, o salário mínimo teve um incremento real de mais de 40%. Na média da segunda metade da década passada, em um universo selecionado da ordem de 50 países, incluindo entre eles EUA, China, Índia, Argentina, México, Coréia e África do Sul, além da maioria dos “tigres” asiáticos e dos países europeus, o Brasil era o país que simplesmente tinha o menor coeficiente de participação do comércio no PIB nesse universo de nações (Moreira, 2004, Gráfico 4). Apesar do processo de privatização dos anos Collor e FHC, em 2002, das 25 maiores empresas de sociedade anônima no Brasil, 8 eram de propriedade estatal. Além delas, nesse mesmo grupo destacavam-se empresas importantes do setor privado nacional, como Telemar, Vale do Rio Doce, Embraer, Pão de Açúcar, CSN, Ambev, Usiminas e Gerdau, entre outras (Conjuntura Econômica, 2003). Apesar dessas evidências incontestáveis de expansionismo fiscal, melhoria social e predomínio dos grupos nacionais, os anos FHC foram vistos por diversos críticos como uma fase de arrocho fiscal, abertura indiscriminada e desnacionalização da economia brasileira, supostamente seguindo os “ditames do consenso de Washington”.

Curiosamente, dá-se o rótulo de “políticas associadas ao consenso de Washington” – em função do famoso artigo de John Williamson de 1989 no qual a expressão foi criada – a uma gama bastante variada de políticas. Para os críticos, tais políticas incluem o México de Salinas e Pedro Aspe com sua rígida política cambial e o Brasil de FHC, Pedro Malan e Armínio Fraga posterior à desvalorização de 1999; o próprio México de Zedillo e Fox com câmbio flutuante e a Argentina de Menem e Cavallo com a convertibilidade da cotação 1 a 1 do peso em relação ao dólar; a Argentina da contração do gasto público de De la Rúa/Machinea/López Murphy/Cavallo e o Brasil da expansão do gasto público antes citada. Mais curiosamente ainda, as críticas ignoram o fato de que os dois países com melhor desempenho na América Latina ao longo da última década e meia foram justamente aqueles que com mais vigor implementaram as prescrições do consenso de Washington: Chile e Peru¹⁰.

Por sua vez, no caso recente da Argentina, vista como um país que teria se afastado desse consenso, cabe lembrar que o superávit primário consolidado com o qual o presidente Kirchner e seu ministro da Economia, Roberto Lavagna, se comprometeram no último acordo com o FMI, de pelo menos 3,0% do PIB, para 2003/2006, é largamente superior à média dessa variável nos 8 anos de Menem (1992/1999) após a deflagração da convertibilidade em 1991 e que foi de apenas 0,5% do PIB (Tabela 1). À luz disso, a idéia de que a Argentina de Menem teria sido fiscalmente “austera” e que o governo argentino atual, à revelia do FMI, estaria finalmente se dispondo a deixar de lado a austeridade está inteiramente divorciada da realidade dos fatos.

¹⁰ O México, a rigor, embora carregue a fama de ser um fiel seguidor do referido “consenso”, em matéria de reformas estruturais está longe de ter seguido algumas das sugestões mais liberais. Em particular, a Pemex revelou-se intocável e o presidente Fox não conseguiu até agora implementar uma agenda mais liberalizante para o setor elétrico.

É importante ressaltar que há uma ressalva pertinente feita ao “consenso de Washington” e é o questionamento de se a vigência do mesmo seria suficiente *per se* para criar um crescimento saudável e um bom ritmo das economias. Esse tipo de abordagem, que poderia ser considerada talvez algo cética, foi sintetizada por ninguém menos que Pedro Malan, anos antes de ser nomeado ministro da Fazenda, em conhecido artigo onde ele declarava que “segundo o chamado consenso de Washington, uma vez que a estabilidade macroeconômica e a reforma microeconômica sejam atingidas ... o crescimento e o desenvolvimento advirão, quase naturalmente, como cogumelos selvagens em solo fértil umedecido por uma chuva de primavera... O triste desempenho da maioria dos países latino-americanos por quase uma década ... contudo, suscita dúvidas fundamentais sobre se a agenda de Washington seria suficiente para restaurar o crescimento e o desenvolvimento uma vez atingida a estabilidade e eliminadas as piores formas de distorções de preços. Uma visão alternativa defenderia que ... é preciso *mais* para assegurar crescimento, desenvolvimento e mudança tecnológica de longo termo. Esta peça que falta não é considerada pela visão atualmente dominante” (Malan, 1991, p. 10, grifos do autor).

Em outras palavras, talvez a melhor forma de tratar o “consenso de Washington” seja como um caminho a partir do qual as possibilidades se bifurcam, sendo uma corrente aquela que postula que, dado o “consenso”, o mercado se encarrega de gerar um resultado socialmente satisfatório; e outra a que defende que é necessário adotar políticas específicas, sem as quais a economia ainda estará distante de um ponto de “ótimo de Pareto”. Essa forma de encarar a abordagem de Williamson, porém, é completamente diferente de postular que há um caminho inteiramente diverso em relação ao proposto pelo “consenso de Washington”.

As constatações feitas ao longo do texto nos remetem à frase de Roberto Campos citada no começo do trabalho. A crença de que haveria uma “matriz de pensamento” oriunda do exterior, denominada de “consenso de Washington”, responsável pelos problemas da América Latina nos últimos 15 anos, deve ser vigorosamente desmistificada. Em primeiro lugar, pelo fato de que o citado consenso nada mais é do que um conjunto de proposições que, em sua maioria, deveriam constituir a base de qualquer política que se pretenda sensata, como é o caso da disciplina fiscal; da reorientação do gasto público em favor dos setores sociais; da receptividade ao capital estrangeiro de longo prazo etc., ficando a área de controvérsia razoável acerca desse conjunto de prescrições limitado ao grau adequado de intervenção do Estado na economia e de abertura comercial. Em segundo lugar, porque o melhor desempenho macroeconômico na América Latina desde 1990 foi obtido exatamente pelos países que seguiram mais de perto o receituário supostamente condenável. Em terceiro, porque a situação da América Latina antes da vigência do “consenso de Washington” fora marcada por uma década – a dos 80 – de péssimo desempenho, com altíssima inflação e queda da renda *per capita* em diversos países, incluindo as principais economias da região. E, em quarto, porque atribui-se a supostos erros desse consenso a responsabilidade por políticas que a rigor constituíram uma violação flagrante

do espírito dos princípios enunciados por Williamson no seu artigo de 1989. Esse foi o caso da prodigalidade fiscal da Argentina na época da convertibilidade ou do expansionismo do mesmo teor do primeiro governo FHC, quando o setor público teve déficit primário e o déficit total do setor público atingiu 7% do PIB, o que estava nas antípodas da disciplina fiscal pregada nos termos do “consenso de Washington”.

A busca legítima de alternativas ao “consenso” não deve eludir as questões reais colocadas pelas poucas regras citadas por J. Williamson há quase três lustros. Ou as regras alternativas contemplam e integram os problemas tratados por ele nos seus textos – sustentabilidade orçamentária, realismo cambial e fiscal, maior competição, estímulos não contraditórios com o mercado nas áreas regulatórias, etc. – ou elas parecem condenadas a integrar o imenso rol de intenções políticas regularmente contempladas por diversos governos da América Latina, com escassos resultados concretos. Desenvolvimento com equidade social se faz mais com a gestão paciente da máquina econômica do que com grandes princípios pertencentes à esfera da retórica e muitas vezes destituídos de maior conteúdo prático.

Em resumo, a mensagem de um crítico como Rodrik acerca do papel do FMI nas crises internacionais do fim dos anos 90, de que deve haver espaço para a adoção de adaptações internas que possam variar conforme as especificidades de cada país, pode ser aceita, da mesma forma que sua mensagem em favor de “um papel proativo do Estado e da sociedade civil, bem como estratégias de colaboração que estimulem a iniciativa empresarial e a construção de instituições” (Rodrik, 2002, p. 291). Nada disso, porém, implica abandonar a maioria dos pontos enunciados na seção 2 que caracterizaram o “consenso de Washington”, em particular o apego à disciplina fiscal. Aqueles que propugnam uma suposta alternativa ao citado “consenso” estão devendo ainda uma alternativa clara que, até agora, continua sem ter sido apresentada ao público. Ressalvado um ou outro ponto específico daqueles 10 itens citados na seção 2, à luz do que foi exposto no artigo e deixando de lado os modismos, pode-se dizer, parodiando a frase famosa do escritor Mark Twain quando leu em um jornal o seu obituário – impresso por engano –, que “os boatos sobre a morte do consenso de Washington têm sido muito exagerados”...

Referências bibliográficas

ARRUDA, Plínio Sampaio Jr. O impasse da “formação nacional”. In: FIORI, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das Nações*. Editora Vozes, 1999.

CASTELAR PINHEIRO, Armando. *Uma agenda pós-liberal de desenvolvimento para o Brasil*. Ipea, mimeo, abril 2003.

CONJUNTURA ECONÔMICA. *500 maiores*. Agosto 2003.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI; *The role of IMF in Argentina, 1991-2002*. Draft Issues Paper for an evaluation by the Independent Evaluation Office (IEO), junho 2003.

FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo – Reflexões sobre a crise contemporânea*. Editora Paz e Terra, 2002.

GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. Políticas neoliberais? Mas o que é o neoliberalismo? *Revista do BNDES*, volume 7, número 13, junho 2000.

KINDLEBERGER, Charles. *Manias, Panics, and Crashes: a history of financial crises*. 4.^a ed. Nova York: John Wiley & Sons, 2000.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (org). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

LESBAUPIN, Ivo (org). *O desmonte da Nação – Balanço do Governo FHC*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

LORA, E.; PANIZZA, U. *Structural reforms in Latin America under scrutiny*. Discussion Paper, número 470, Banco Inter-Americano de Desenvolvimento-BID, 2002.

MALAN, Pedro. Uma crítica ao consenso de Washington. *Revista de Economia Política*, volume 11, número 3, julho/setembro 1991.

MANIFESTO. *A agenda interdita – Uma alternativa de prosperidade para o Brasil*, 2003.

MANKIW, Gregory. *Macroeconomia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1992.

MOREIRA, Maurício Mesquita. *Abertura e crescimento: passado e futuro* (a publicar, 2004).

PRASAD, Eswar; ROGOFF, Kenneth; WEI, Shang-Jin; KOSE, M. Ayhan. Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence. International Monetary Fund, 17 março 2003, disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/res/docs/2003/031703.htm>>.

RODRIK, Dani. Depois do neoliberalismo, o quê? In: CASTRO, Ana Célia (org.) *Desenvolvimento em debate – Novos rumos do desenvolvimento no mundo*. BNDES, 2002.

STIGLITZ, Joseph. Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização; In: CASTRO, Ana Célia (org.) *Desenvolvimento em debate – Novos rumos do desenvolvimento no mundo*. BNDES, 2002.

STIGLITZ, Joseph. Argentina, Shortchanged: Why the Nation That Followed the Rules Fell to Pieces. *Washington Post*, 12 maio 2002, página B1.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José Luis (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

WERNECK VIANNA. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da Nação – Balanço do Governo FHC*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. Trabalho apresentado na conferência “Latin American adjustment: how much has happened?”, organizada pelo Institute for International Economics, Washington, 6/7 novembro 1989 (publicado depois em WILLIAMSON, John, *Latin American adjustment: how much has happened?*. Washington, Institute for International Economics, 1990).

WILLIAMSON, John. Uma agenda de trabalho para retomar o crescimento e as reformas. In: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (org.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

WILLIAMSON, John. Apêndice: Nossa agenda e o Consenso de Washington. In: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (org.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

Uma estratégia de internacionalização: as multinacionais brasileiras

*Raul Gouvêa e Tharcisio Bierrenbach de Souza Santos**

Resumo: As exportações de tecnologia por países emergentes constituem um importante desenvolvimento no comércio mundial recente. Investimentos diretos provenientes desses países são interpretados como uma dimensão dessas exportações de tecnologia. O Brasil faz parte de um grupo de nações que, como a Coréia do Sul, Índia, China e México, têm desenvolvido nas últimas décadas empresas multinacionais nativas. Exportações de tecnologia são de suma importância para o futuro econômico do país, e se constituem num importante desenvolvimento da economia nacional.

Palavras-chave: Comércio internacional, multinacionais brasileiras, exportação de tecnologia, globalização.

1. Introdução

Nas últimas três décadas, nações emergentes têm mudado o perfil de suas exportações. Em vários países, como Coréia do Sul, México, Índia, China, Taiwan e Brasil, exportações de tecnologia têm desempenhado papel de importância no dinamismo dessas economias (Gouvêa, Hraniova e Kassiech, 2002). Na última década tem ocorrido crescente competitividade global por parte de países emergentes em uma série de tecnologias que costumavam ser amplamente dominadas por países desenvolvidos (Lecraw, 1999). No fim da década de 90 e início dos anos 2000, cerca de 10% do estoque global do montante dos IED se originou em países emergentes (Unctad, 2002).

Neste início de século, perto de 60 mil multinacionais estão em operação na economia global. Este grupo abrange tanto as multinacionais tradicionais como empresas de países emergentes. Os investimentos diretos provenientes desses países desafiam o conceito corrente de que essas nações virariam recipientes passivos de tecnologia proveniente de países desenvolvidos, via multinacionais dessas nações (Kuada e Sorensen, 2000; Li, 1998). No entanto, a última década consolidou a presença dessas multinacionais emergentes no cenário econômico

* **Raul Gouvêa** é Professor Associado de International Business na Anderson Schools of Management da Universidade do Novo México, e Professor Visitante do MBA-FAAP. E-mail: rauldg@unm.edu. **Tharcisio Bierrenbach de Souza Santos** é Professor Titular da Faculdade de Administração e da Faculdade de Economia da FAAP, Diretor do MBA-FAAP e Research Schollar na Anderson Schools of Management da Universidade do Novo México. E-mail: tsantos@faap.br.

global. Esse grupo de novas empresas multinacionais tem origem na América Latina e Ásia (Chudnovsky e Lopez, 1999; Dawar e Frost, 1999; Mathews, 2002; Tolentino, 2000; Vyas, 2003).

Empresas multinacionais brasileiras como Gerdau, Petrobrás, Ambev e Vale do Rio Doce estão entre as maiores empresas multinacionais latino-americanas (Brasil, Leonel, Arruda e Goulart, 1996; Fundação Don Cabral, 1996; Gouvêa, 1991, 1995; Iglesias e Veiga, 2002). Nas últimas décadas, a Unctad tem constatado um aumento nos índices de transnacionalidade da América Latina, mostrando que várias empresas na região têm adotado passos firmes para fortalecer suas posições no mercado global. No entanto, considerando o período mais recente, a partir do ano 2000, os índices de transnacionalização estão maiores entre os países asiáticos, cujas multinacionais controlam quase 70% dos ativos das 50 maiores empresas multinacionais emergentes (Unctad, 2002). Em comparação às asiáticas, a maioria das empresas latino-americanas perdeu posições no ranking das maiores multinacionais emergentes. As únicas exceções são as empresas mexicanas e venezuelanas.

No fim da década de 90, o estoque de investimentos diretos brasileiros no exterior chegava a US\$ 14,9 bilhões. As empresas brasileiras detinham 5,6% dos ativos das 50 maiores multinacionais, comparado a 7,3% de empresas sediadas no México (Unctad, 2002). Em 2002, existiam 300 multinacionais brasileiras (Luchesi, 2003). Essas organizações aumentaram sua participação em operações de fusões e aquisições, de 1% das operações de M&A globais em 1999 para 6% em 2002. No entanto, ainda há muito a fazer para aumentar a exposição do país. Tomando-se, por exemplo, dados de 2002 referentes às 20 maiores empresas da Coreia do Sul, 16 tinham operações no exterior. No Brasil, em comparação, das 20 maiores empresas nacionais, só 6 tinham operações no exterior (Castanheira, 2003; Pereira, 2003).

Esse artigo enfatiza a experiência brasileira. A pesquisa identificou 29 empresas multinacionais brasileiras, a partir de um levantamento feito em jornais, revistas e publicações acadêmicas nacionais e estrangeiras. Estas empresas, uma delas estatal e o restante pertencente ao setor privado, se acham inseridas nos setores de mineração, extração de petróleo, manufatura e serviços. A análise demonstra que várias das multinacionais brasileiras estudadas apresentam grau de diversificação e sofisticação tecnológica crescente, exportada na forma de investimentos diretos.

2. Motivação para investimentos diretos

Investimentos estrangeiros por empresas domésticas têm sido objeto de vários estudos na literatura, tanto da área econômica como na área de administração de empresas. Nas últimas quatro décadas, o número de artigos sobre o tema tem sido amplo. Recentemente, tem crescido também o interesse sobre o processo de internacionalização de empresas provenientes de países emergentes (Hexsel e Paiva, 2002; Kuada e Sorensen, 2000; Maitland e Nicholas, Mathews, 2002; Bartlett, C., e Ghoshal, S, 2000). A pesquisa vem procurando

entender os motivos que levam empresas domésticas a desenhar estratégias de penetração em mercados externos. Diversas interpretações têm sido dadas, procurando entender as causas racionais ou irracionais desse processo de internacionalização.

Essas estratégias podem ter fundo microeconômico e/ou macroeconômico. Muitas vezes, trata-se de uma combinação dessas duas forças que, interagindo, levam empresas a desenhar estratégias de internacionalização. Por exemplo, a teoria eclética enfatiza o lado de vantagens competitivas desenvolvidas por empresas e sua habilidade e desejo de explorar essas vantagens competitivas em mercados externos. Nesse caso, patentes, tecnologia, know-how e marcas poderiam ser usados de maneira mais eficiente, em maior escala (Dunning, 1993).

As motivações para esses investimentos podem também ser agrupadas em quatro grandes cadeias estratégicas:

- a) estratégias de crescimento;
- b) estratégias de atendimento de mercados,
- c) estratégias de continuidade empresarial, e, finalmente,
- d) estratégias de crenças e valores das empresas.

Essas motivações podem ser mais especificadas em variáveis motivadoras de IED específicas da empresa, ou de cunho microeconômico, e variáveis do ambiente de negócios, também consideradas como de fundo macroeconômico.

Do ponto de vista microeconômico, podem-se citar fatores como:

- a) desenvolvimento tecnológico próprio (Bell, 1984; Dahlman e Sercovich, 1985; Katz, 1987; Lall, 1983);
- b) ativo específico (Dunning, 1993);
- c) adaptação de processo tecnológico a mercados externos (Sim e Teoph, 1994);
- d) internacionalização como resultado do ciclo de vida da empresa (Wells, 1983);
- e) custo operacional baixo (Li, 1994);
- f) economias de escala;
- g) laços culturais e étnicos (Hallen e Wiedersheim, 1993); e, finalmente,
- h) crenças e valores das empresas (Bartlet e Ghoshal, 2000).

Do ponto de vista do ambiente empresarial, os fatores que influenciam a decisão de investir no exterior são os seguintes:

- a) limitação do tamanho e potencial de crescimento do mercado interno (Caves, 1982; Root, 1987);
- b) incentivos de Agências Internacionais (Villela, 1983);
- c) integração econômica regional, como o Mercosul (Kindleberger, 1966; Gouvêa, 1998); e
- d) investimentos que visam evitar barreiras comerciais (Chudnovsky, Lopez e Porta, 1994; Bouzas, 1995; Brasil, Leonel, Arruda e Goulart, 1996).

O processo de globalização recente também adicionou outras variáveis, como o investimento direto feito para utilizar recursos humanos disponíveis no exterior. O caso de várias empresas norte-americanas de software investindo na Índia ilustra bem esse ponto. A globalização também acelera os processos. Por um lado, verifica-se a procura por eficiência e racionalização de produção em uma escala global, levando a uma maior eficiência e redução de custos; por outro, a procura por ativos estratégicos, visando a aquisição de conhecimentos e competências que irão aumentar a competitividade global dessas empresas.

Outro aspecto que também deve ser considerado reside no fato de que a globalização também tem diminuído o ciclo de vida de produtos e serviços, levando a uma reavaliação de estratégias de penetração de mercados em nível global. Essa disseminação de produtos e serviços tem sido uma forma de ganhar escala na produção, amortizando mais rapidamente os investimentos realizados, seja nos aspectos de pesquisa e desenvolvimento, seja na implantação de plantas industriais específicas.

Os movimentos recentes de globalização criaram novas ameaças e oportunidades para empresas que restringem sua atuação a mercados domésticos (Solberg, 1997; Dward e Frost, 1999). O crescimento da participação do setor de serviços na economia global durante a última década também abre novas fatias de mercado para o setor terciário (Patterson, Cicic e Shoham, 1997). Como resultado da globalização da produção e dos mercados, várias empresas de serviços deslocam suas operações para o exterior, seguindo seus clientes domésticos (Bjorkman e Kock, 1997; Erramilli e Rao, 1993).

Recentemente o processo de internacionalização tem sido agilizado, e empresas localizadas em setores de alta tecnologia desenvolvem estratégias globais desde o início de suas operações. Essas empresas já nascem globais e essa tendência também está sendo observada no caso dos empreendimentos originados nos países emergentes.

3. Exportações de tecnologia de países emergentes

Nas últimas décadas, pesquisadores têm enfatizado a absorção e a adaptação de tecnologia importada, bem como o desenvolvimento local de tecnologia, como fatores motivadores da crescente penetração de firmas de países emergentes no mercado global. A crescente participação de produtos e serviços com elevado conteúdo tecnológico na pauta de exportações desses países e o número cada vez maior de multinacionais emergentes confirma essa tendência. As exportações de tecnologia podem ser classificadas em sete grandes categorias:

- a) projetos de infra-estrutura;
- b) projetos de consultoria;
- c) projetos de serviços técnicos;
- d) licenciamento de tecnologia;
- e) projetos industriais;
- f) bens de capital; e
- g) investimentos estrangeiros diretos (IED).

Neste trabalho pretende-se realizar uma abordagem restrita à última classificação, ou seja, as operações de IED como exportação de tecnologia.

A economia brasileira vem mostrando um crescente grau de sofisticação tecnológica nas últimas décadas, pela gradativa penetração de suas empresas na economia global (Gouvêa, 1995, 1997; 1998).

4. As diferentes fases da internacionalização

Durante a fase de substituição de importações, o país dependeu essencialmente de fluxos externos de tecnologia. Essas importações de tecnologia ocorreram em vários setores de atividade e tomaram formas variadas como licenciamento de tecnologia, serviços técnicos, bens de capital e investimentos estrangeiros, entre outras formas. Desde então, essa tecnologia sofreu adaptações, melhoramentos e foi assimilada pela indústria nacional (Baer, 2002). Na fase áurea da política de promoção de exportações brasileiras, que corresponde ao fim dos anos 60 e início dos anos 70, estava claro para os *policy-makers* que o padrão tecnológico do perfil das exportações tinha de mudar. Uma forte base tecnológica seria a saída para aumentar o valor adicionado das exportações, bem como para aumentar a elasticidade-renda da demanda por produtos brasileiros. Por outro lado, mesmo considerando os produtos de baixo valor adicionado, como é o caso das commodities agrícolas, a tecnologia era uma necessidade na busca de uma maior produtividade e, portanto, de melhores condições competitivas. Desta maneira, já nessa época era imperativo o aumento da capacitação tecnológica nacional, bem como o desenvolvimento de tecnologias em vários segmentos da economia brasileira.

A primeira fase das exportações de tecnologia nacional ocorreu durante os anos 70 até início da década de 80 (Gouvêa, 1991). Nessa primeira fase, essas exportações de tecnologia estavam concentradas na área de construção civil, na forma de licenciamento, consultoria e serviços técnicos, em projetos industriais, e na área bancária. Também nessa ocasião o Brasil começou a exportar projetos industriais na área de agronegócios. No início da década de 80, o Brasil, juntamente com Argentina, Malásia e Cingapura, estava entre os países emergentes com o maior número de empresas com investimento no exterior.

Na década de 80, a grande instabilidade econômica doméstica atrasou a internacionalização das empresas nacionais. No entanto, seguindo a maturidade tecnológica de vários setores industriais, o país começou a exportar serviços de tecnologia na área de manufatura, transporte e telecomunicações, bem como para o setor bancário. Nessas duas primeiras fases do processo de internacionalização, ocorridas nas décadas de 70 e 80, somente grandes empresas investiram no exterior (Alem, Mendonça de Barros e Giambiagi, 2002; Erber, 2002).

A liberalização econômica dos anos 90 marcou um ponto de inflexão na internacionalização das empresas brasileiras (BNDES, 1995; Arbache, 2002). A crescente competição no mercado interno nacional criou a necessidade de se buscar aumentos de produtividade e eficiência. Empresas de vários setores passaram a operar em um mercado muito mais competitivo

e globalizado. As reformas realizadas durante a década e a melhoria das condições em termos de infra-estrutura econômica – especialmente no que toca às telecomunicações –, ao lado da revisão da legislação tributária que paulatinamente introduziu redução na carga tributária incidente sobre produtos exportados, contribuíram para que se alcançasse, a partir de 2001, um melhor desempenho do setor exportador. A crescente globalização da economia brasileira também funciona como plataforma para maiores investimentos de empresas nacionais no exterior. Uma economia globalizada passa a oferecer mais vantagens para empresas nacionais, como a crescente inclusão em *clusters* globais.

Na década de 90 e neste início de século, o Brasil vem assistindo a um incremento do processo de internacionalização. Organizações situadas em setores de tecnologia de informação, compreendendo software, hardware e *e-commerce* passam a fazer parte do portfolio de empresas com participação em mercados globais.

A despeito da maior internacionalização das empresas nacionais na década de 90, o Brasil, ao contrário do que ocorreu em períodos anteriores, já não figurou como grande investidor no exterior. Hong Kong, Taiwan, China e Cingapura ganharam destaque como sede de multinacionais emergentes na década de 90.

5. Mercados de operação

No início dos anos 2000, o Brasil contava com mais de 300 empresas multinacionais. Os investimentos diretos de empresas brasileiras no exterior estavam localizados em cinco continentes, incluindo diversos setores de atividade. O montante investido no exterior é difícil de ser equacionado, havendo um grande número de informações discrepantes entre si. Essa seção aborda a experiência de várias firmas brasileiras e seus esforços para penetrar nos mercados globais. Os casos selecionados pela pesquisa mostram que as multinacionais brasileiras não se limitam a indústrias de reduzido conteúdo tecnológico, caracterizadas por emprego intensivo de mão de obra. Ao contrário, o que se verifica é um elevado grau de sofisticação tecnológica. É importante notar que a maioria de empresas da amostra é constituída por líderes em seus setores de atuação. Por exemplo, a Votorantim controla 70% do mercado nacional de cimento, enquanto a Cutrale detém 30% do mercado mundial de suco de laranja concentrado. Tudo isso mostra um quadro complexo e promissor das crescentes exportações tecnológicas nacionais, que, de resto, incluem organizações privadas e estatais.

Como mencionado anteriormente, a abertura da economia nacional despertou o *animal spirit* dos empresários do país, como diria John Maynard Keynes. Os ganhos competitivos provenientes das reformas liberalizantes iniciadas em 1990, resultando em mudanças estratégicas nas empresas nacionais, e os impactos da globalização no mercado brasileiro despertaram o interesse

de um número crescente de organizações. A criação do Mercosul e a perspectiva de criação da Alca também têm tido influência profunda nas estratégias de internacionalização de empresas brasileiras. Os efeitos estatísticos da integração regional, como o aumento de fluxos de comércio, são também complementados por efeitos dinâmicos, que se materializam no incremento de investimentos diretos entre os membros desses blocos regionais. Deve-se ressaltar que várias empresas nacionais começaram suas estratégias de internacionalização depois da criação do Mercosul (Gouvêa, 1998).

Nesse sentido, pode-se dizer que o Mercosul criou uma direção Norte-Sul nos investimentos estrangeiros por empresas nacionais. O efeito Mercosul na internacionalização de empresas é uma contribuição importante do estabelecimento desse processo de integração a partir de 1995. Empresas como a Brahma, hoje Ambev, e a Localiza Rent-a-Car, por exemplo, iniciaram suas estratégias de internacionalização no mercado argentino.

A anunciada criação da Alca também tem tido uma influência importante na estratégia de empresas nacionais, que cada vez mais desenvolvem uma direção Sul-Norte em seus processos de internacionalização. É o caso de várias das empresas digitais do Brasil, como a Cyclades, que hoje tem operações nos Estados Unidos. Para empresas de alta tecnologia, a entrada no mercado norte-americano representa um certificado de qualidade e eficiência, um passaporte para operações globais.

Neste início de década, a China também tem surgido como grande parceiro comercial do Brasil. É de se esperar que esse país, com suas múltiplas oportunidades, também passe a ser crescentemente um destino das multinacionais brasileiras. A Embraer, por exemplo, já se acha implantando uma fábrica na China, sempre em parceria com empresas locais, de acordo com o modelo adotado naquele país. O mesmo ocorre em relação à Companhia Vale do Rio Doce.

A Tabela 1 mostra o direcionamento dos investimentos estrangeiros das empresas da amostra. As 31 empresas consideradas neste estudo têm atuado na América Latina e América do Norte, onde Canadá e Estados Unidos surgem como destinos principais. O mercado europeu aparece em terceiro lugar, seguido da Ásia e da África. Pode-se constatar que a orientação das multinacionais brasileiras é predominantemente hemisférica, com o mercado americano passando a ser prioritário na atual década, provavelmente como consequência da programada implantação da Alca para 2005. Essa direção Sul-Norte é certamente um contraponto ao movimento Norte-Sul, em direção à Argentina, foco principal de investimento de empresas nacionais na década de 90.

Tabela 1. Empresas da amostra, por mercado de operação

Empresa	América Latina	América do Norte	Europa	Ásia	África
Petrobrás	▲	▲		▲	▲
Vale do Rio Doce	▲	▲	▲	▲	
Embraer		▲	▲	▲	
Norberto Odebrecht	▲	▲	▲		
Eberle	▲	▲			
Sabó	▲	▲	▲		
Weg	▲		▲		
Cutrale		▲			
Lupatech		▲			
CSN		▲			
Gerdau	▲	▲			
Ambev	▲				
Votorantim	▲	▲			
Marcopolo	▲		▲	▲	▲
Cambuci	▲				
Amil	▲	▲			
Localiza Rent-a-car	▲				
Habib's					
Fogo de Chão		▲			
Itaú	▲		▲		
TV Globo	▲	▲	▲		
ELC		▲			
UOL	▲				
Submarino	▲				
Cyrnel	▲	▲			
Politech		▲			
Microsiga	▲		▲		
Datasul	▲	▲			
COM	▲	▲			
Cyclades	▲	▲	▲	▲	

6. Estratégias de internacionalização

As multinacionais da amostra desenvolveram estratégias de internacionalização como resultado da ação de fatores microeconômicos e macroeconômicos. Entre os fatores microeconômicos deve-se destacar o desenvolvimento tecnológico próprio, sendo a posse de know-how adequado um ponto constante em todas as empresas da amostra. Como frisado anteriormente, o grau de sofisticação varia entre as empresas. Organizações como Petrobrás, Embraer e TV Globo, por exemplo, têm utilizado esse know-how próprio como um ativo importante para a facilitação de sua entrada em mercados externos. A Petrobrás tem usado sua tecnologia de exploração em águas profundas como cartão de visitas em suas atividades internacionais. A TV Globo vem utilizando sua tecnologia de mídia como porta de entrada em mercados internacionais.

O domínio de tecnologia apropriada a mercados internacionais também tem sido empregado por empresas como Norberto Odebrecht ao longo de sua atuação externa. A flexibilidade tecnológica da empresa tem se constituído numa credencial para venda de serviços, não só no mercado latino-americano, mas também na Europa e Estados Unidos. Desta maneira, a Norberto Odebrecht desenvolveu vantagens competitivas não apenas relacionadas a preço, mas também se preparou para oferecer a seus clientes uma tecnologia diferenciada. O mesmo ocorre com empresas situadas no segmento de tecnologia de informação, como é o caso de Cyclades e Datasul. Estas organizações desenvolveram e desenvolvem soluções que atendem a exigências do mercado norte-americano.

A necessidade de se acharem localizadas estrategicamente próximas a seus mercados mais importantes, permitindo uma ação mais rápida, tanto nos contatos com consumidores potenciais como no acompanhamento das ações empreendidas pelos competidores mais relevantes, levou empresas como Embraer e a Cyrnel, uma *software-house*, a estabelecer filiais nos mercados norte-americano e europeu. Outra organização que procurou estabelecer-se no exterior foi a Amil, cuja atuação em mercados externos foi conseqüência de relacionamentos comerciais estabelecidos no Brasil com empresas multinacionais.

A proximidade cultural tem sido também um fator importante na expansão de empresas nacionais. Como mostrado na Tabela 1, a maioria das empresas tem operações na América Latina e na Europa, em Portugal e na Espanha, mostrando claramente uma preferência por operar em mercados latinos, superficialmente semelhantes ao brasileiro.

A natureza global do conjunto de crenças e valores existentes em várias dessas empresas levou-as a desenvolver estratégias de internacionalização. Empresas como a Embraer exemplificam a orientação internacional como saída para o crescimento e sobrevivência em um ambiente globalizado. Organizações caracterizadas por forte conteúdo tecnológico, como Cyclades, Microsiga e Politec, também são bons exemplos dessa atuação alternativa por parte de algumas das empresas brasileiras.

A expansão internacional de várias das empresas da amostra também é resultado de limitações a seu crescimento no mercado interno. Empresas como Marcopolo, Votorantim, Gerdau e Cambuci, líderes em seus mercados,

estavam próximas de seu limite de crescimento no mercado nacional. A continuidade de sua expansão, nestas condições, passou a depender estreitamente da adoção de estratégias de internacionalização.

Várias empresas da amostra começaram sua trajetória de globalização pela América Latina. A integração regional dos países do Mercosul levou uma série de empresas brasileiras a montar operações nesse mercado regional, procurando racionalizar suas operações no âmbito da união aduaneira. O Mercosul também funcionou como uma incubadora para organizações que pretendiam assumir uma atuação além das fronteiras nacionais. Empresas como Sabó, Lupatech e Ambev, entre outras, começaram as suas estratégias de internacionalização na região. Ao mesmo tempo, a perspectiva da criação da Alca tem levado várias empresas a consolidar as suas posições no mercado dos Estados Unidos e Canadá. Por exemplo, empresas como Gerdau e Votorantim têm procurado agilizar suas operações na região.

Mais recentemente, algumas empresas passaram a se direcionar aos mercados norte-americano e chinês, contradizendo a orientação anterior. Deve-se mencionar os casos da Embraer e Marcopolo, que têm atuado na China, e da organização Fogo de Chão, que iniciou sua trajetória internacional no mercado dos Estados Unidos.

Outro ponto indutor de investimentos no exterior tem sido a questão de barreiras aduaneiras. Os países centrais se utilizaram de barreiras tarifárias e não-tarifárias para regular o comércio em setores como têxteis e confecções, calçados, automóveis e eletrodomésticos. No entanto, o protecionismo resultou em elevação da capacidade competitiva da maioria dos fabricantes dos países emergentes (Gereffi, 1995). Assim, restrições comerciais ao suco de laranja nacional forçaram a Cutrale a investir no mercado norte-americano. No mesmo sentido deve ser entendida a atuação da Embraer, montando planta nos Estados Unidos com o objetivo específico de se qualificar para compras do Pentágono.

7. Estratégias de entrada

As companhias brasileiras têm adotado várias estratégias de penetração nesses mercados, desde acordos de licenciamento a *joint ventures*, envolvendo – em muitos casos – o controle total de operações por meio da aquisição de empresas locais ou de construção de plantas visando à montagem ou fabricação parcial. Em vários casos, as empresas da amostra seguem alternativas de penetração diferenciadas, dependendo das características e requisitos do mercado que se pretendia atingir.

Empresas como a Vale do Rio Doce compraram firmas nos Estados Unidos e França, ao mesmo tempo em que seguiam um modelo de *joint venture* no Kuwait. Companhias como Sabó, Weg, Cutrale, CSN, Votorantim, Cambuci e Itáu, entre outras, adotaram estratégias de controle total na maioria de suas operações externas. Já organizações como Ambev, Gerdau, Datasul e Politec desenvolveram estratégias de *joint venture* ou de parcerias locais. Essas *joint ventures* aconteceram tanto em países de proximidade cultural grande, como a Argentina, como em países culturalmente mais díspares, como a China. Esses investimentos têm na sua maioria uma orientação horizontal, ou seja, na mesma

indústria e na mesma linha operacional adotada pela organização no Brasil. Existem alguns exemplos de operações verticais, mas estes são a minoria dos casos. Empresas como Cutrale, Gerdau, Votorantim, Fogo de Chão e Amil são exemplos de empresas com investimento direto horizontal. Um bom exemplo de empresa com investimento vertical é a Vale do Rio Doce, que comprou uma usina no Kuwait em parceria com a Kuwait Petroleum.

8. Entraves à internacionalização

A expansão de empresas nacionais no exterior ainda encontra uma série de barreiras, cuja natureza varia de caso para caso. Em primeiro lugar, é necessário destacar que a economia brasileira ainda apresenta baixos níveis de abertura comercial e de globalização. Na maioria dos casos, a empresa brasileira se acha ainda muito distante de vários *clusters* e de cadeias de produção globais. Essa baixa globalização e a grande distância mantida em relação às cadeias produtivas globais afeta a penetração futura de novas empresas nacionais na economia global. Por outro lado, o mercado doméstico, ainda pequeno, não oferece economias de escala que viabilizem uma atuação mais forte e continuada no exterior. Outro obstáculo importante a esse processo de internacionalização tem sido o reduzido crescimento da economia na última década.

É necessário enfatizar que subsistem barreiras culturais e psicológicas à internacionalização. A falta de quadros técnicos e executivos com treinamento e experiência internacional limita a expansão das empresas, muitas vezes introduzindo um viés para entrada em mercados mais próximos, como os latinos. A mudança das crenças e valores por parte de um número crescentemente maior de empresas, adotando-se adequadas estratégias de recursos humanos, também é fundamental para quebrar esse ciclo. Outra questão importante a ser considerada reside num aspecto essencialmente mercadológico. A falta de marcas globais por parte das empresas brasileiras vem sendo um entrave à sua pretendida internacionalização.

Finalmente resta examinar a questão dos custos financeiros. Na medida em que os custos financeiros no mercado doméstico ainda são muito elevados, as organizações que desejam passar a contar com uma atuação internacional dependem, na maior parte das vezes, de seus recursos próprios. Apenas algumas delas, com maior porte, podem captar recursos no mercado internacional e, dessa forma, contar com um custo médio de financiamento semelhante ao de seus competidores.

9. Comentários finais

As multinacionais brasileiras estão exportando tecnologia e know-how *made in Brazil* para vários mercados ao redor do mundo. A capacidade de criar tecnologia e know-how próprios conferiu às empresas citadas neste estudo os meios de criar vantagens competitivas que estão sendo exploradas nos vários mercados globais.

O tamanho de várias multinacionais brasileiras não é menor que o de suas concorrentes nesses mercados. É assim com Embraer, Cutrale, TV Globo, Votorantim e Gerdau, entre outras. Os produtos e serviços oferecidos são acentuadamente competitivos, não apenas em virtude dos preços praticados, mas também em função do grau de diferenciação que apresentam.

A abertura comercial dos anos 90 se constituiu num ponto de inflexão na estratégia de internacionalização de empresas nacionais. É de se esperar que, nos próximos anos, a atuação das empresas brasileiras no exterior tenha uma expansão, como consequência do esforço exportador que o país vem fazendo. Nesse sentido se faz necessário que o governo, por meio de seus órgãos competentes, proporcione para os exportadores brasileiros o apoio necessário para que a atuação no exterior venha a ser reforçada.

A pesquisa demonstra que será necessário estar mais presente nos mercados asiático e europeu, com ênfase maior na China, na Índia e nos países emergentes com os quais se possa estreitar as relações comerciais. Nos próximos anos estes serão mercados estratégicos para todos.

Referências Bibliográficas

ALÉM, A.; MENDONÇA DE BARROS, J.; GIAMBIAGI, F. Bases para uma Política Industrial Moderna. In: LEITE, Antonio Dias; VELLOSO, João Paulo dos Reis (eds). *O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio Editores, 2002, p.657-682.

ARBACHE, J. *Comércio Internacional, Competitividade e Políticas Públicas no Brasil*. Texto para Discussão N.º 903. Rio de Janeiro: Espia, 2002.

AVERUCH, M. Manobras Seguras, Marcopolo. *Forbes Brasil*, Ano 2, n.º 33, p.64-65, 2002.

BAER, W. The Development of Brazil's Technological Capabilities in the Post War Period: From dependence to Self Reliance. *Latin American Business Review*, vol.3(1), 2002, p.1-29.

BARTLETT, C.; GHOSHAL, S. Going Global. *Harvard Business Review*, 78(2), 2000, p.132-142.

BELL, M. Learning and the Accumulation of Industrial Technology Capacity in Developing Countries. In: FRNSMAN, M.; KING, K. (eds.). *Technology Capability in the Third World*. London: MacMillan Press, 1984.

BJORKMAN, I., KOCK, S. Inward International Activities in Service Firms. *International Journal of Service Industry Management*, 5, 1997, p.362-376.

BNDES. *Caracterização do Processo de Internacionalização de Grupos Econômicos Privados Brasileiros*. Série Pesquisas Empresariais, n.º 1. Rio de Janeiro: BNDES, 1995.

BONELI, R. *Políticas de Competitividade Industrial no Brasil, 1995-2000*. Texto para Discussão n.º 810. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

BOUZAS, R. Integración Económica e Inversión Extranjera: La Experiencia Reciente de la Argentina y Brasil. In: DE LA BALZE, Felipe (ed.). *Argentina y Brasil Enfrentando El Siglo XXI*. Buenos Aires: Asoc. de Bancos de La Republica Argentina, 1995.

BRASIL, H.; LEONEL, J.; ARRUDA, C.; GOULART, L. Pesquisa de Campo Sobre a Internacionalização das Empresas Brasileiras. In: BRASIL, H.; ARRUDA, C. (eds.). *Internacionalização de Empresas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1996.

CABRAL, P. Habib's – A Multinacional Brasileira. *Conjuntura Econômica*, vol. 55, n.º 5, 2001, p.34-36.

CAPORAI, A. Gerdau Conclui a Compra de Usina nos Estados Unidos. *Gazeta Mercantil*, 3 jan. 2001, p.C-3.

CASTANHEIRA, J. Embraer Pousa nos EUA. *Dinheiro*, n.º 302, 2003, p.66.

CASTRO, G. Conquista das Américas. *Gazeta Mercantil Latino Americana*, ano 2, n.º 2, 2000, p.13-17.

CASTRO, G. Odebrecht Retoma Crescimento. *Gazeta Mercantil Latino Americana*, 2 jan. 2001, p. 3.

CAVES, R. *Multinational Enterprise and Economic Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

CHIARI, T. A Difícil Aventura na América. *Exame*, ano 35, n.º 23, 2001, p.171-172.

CHUDNOSVKY, D.; LOPEZ, A.; PORTA, F. *La Nueva Inversión Extranjera Directa en Argentina*. Documentos de Trabajo, n.º 15. Buenos Aires: Central de Investigaciones para la Transformación (Cenit), 1994.

CHUDNOSVKY, D.; LOPEZ, A. As Multinacionais Latino-Americanas. *RBCE*, n.º 61, 1999, p.59-79.

CIGANA, C. Gerdau Torna-se a 15 do Mundo. *Gazeta Mercantil*, 14 agosto 2002, p. C-1.

DAWAR, N.; FROST, T. Competing with Giants: Survival Strategies for Local Companies in Emerging Markets. *Harvard Business Review*, 77(2), 1999, p.119-129.

DAHLMAN, C.; SERCOVICH, F. *Local Development and Exports of Technology*. World Bank Staff Working Papers, n.º 667. Washington, DC: World Bank, 1985.

DUNNING, J. *The Globalization of Business*. Londres: Routledge, 1993.

DEMARCHI, C. Hispânicos na Mira da Globo. *Gazeta Mercantil Latino Americana*,

1 abril 2001, p. 5.

DIAS, A.; CAMARGO, D. O Mundo como Mercado. *Forbes Brasil*, ano 4, n.º 70, 2003, p.26-31.

DURÃO, V. Vale Assume Posição Estratégica na China. *Valor*, 22 agosto 2001, p.B-8.

ERRAMILLI, M.; RAO, C. Service Firm's International Entry-Mode Choice: A Modified Transaction Cost Analysis Approach. *Journal of Marketing*, 57, 1993, p.19-38.

ERBER, F. O Retorno da Política Industrial. In: LEITE, Antonio Dias; VELLOSO, João Paulo dos Reis (eds.). *O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Jose Olympio Editores, 2002, p.635-656.

FERRARI, L.; PAMPLONA, N. (2001). Mais Planos da Petrobrás nos EUA. *Gazeta Mercantil*, 25 agosto 2001, p.A-4.

FUNDAÇÃO DON CABRAL. *Internacionalização de Empresas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1996.

GEREFFI, G. Global production systems and the third world. In: STALLINGS, B. *Global change, regional responses: the international context of development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

GÓES, F. Petroflex Abre Subsidiárias na Europa e Ásia. *Valor*, 28 maio 2003, p.B-1.

GOUVÊA, R.; HRANAIOVA, J.; KASSICIEH, S. Effect of Technology on International Competitiveness and Export Portfolio Diversification. *Journal of Global Competitiveness*, vol. 10, n.º 2, 2002, p.248-259.

GOUVÊA, R. Brazil and Mexico: Partners in Sowing a Free Trade Area of the Americas. *Thunderbird International Business Review*, vol.44(5), 2002, p.603-624.

GOUVÊA, R. Mercosur: Fostering Regional Economic Integration. *Thunderbird International Business Review*, vol.40(6), 1998, p.585-604.

GOUVÊA, R. TV Globo: The Brazilian Media Giant. *The International Executive*, vol.39 (2), 1997, p.255-269.

GOUVÊA, R. Brazilian Emerging Multinationals: A Conduit for Export of Technology. *The International Executive*, vol.37(6), 1995, p.583-597.

GOUVÊA, R. El Papel Catalítico del Gobierno Brasileño en la Exportación de Tecnología, Productos Primarios, Semielaborados y Elaborados. *Studios de Economia*, vol.18, n.º 2, 1991, p.267-287.

HALLEN, L.; WIEDERSCHEIM, F. Distance and Buyer Seller Interaction. In: BUCKELY, P.; GAURY (eds.). *The Internationalization of the Firm*. Londres: Croom Helm, 1993.

HEXSEL, A.; PAIVA, E. Estudos de Dois Casos Brasileiros. In: SIMON, H. (ed.). *As Campeãs Ocultas*. São Paulo: Bookman, 2002.

IGLESIAS, R.; VEIGA, P. *Promoção de Exportações via Internacionalização das Firmas de Capital Brasileiro*. Texto para Discussão, n.º 154. Rio de Janeiro: Funcex, 2002.

Itaú. *Isto É – Dinheiro*, n.º 185, 2001, p.22.

KATZ, J. Domestic Technology Generation in LDCs: A Review of Research Findings. In: KATZ, J. (ed.). *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*. Hong Kong: MacMillan Press, 1987.

KATZ, J. *Structural Reforms, Productivity and Technological Change in Latin America*. Santiago: Cepal, 2001.

KINDLEBERGER, C. European Integration and the International Corporation. *Columbia Journal of World Business*, 1(1), 1966, p.65-73.

KOMTSU, A. Petrobrás tem Grandes Planos para a AL. *Gazeta Mercantil Latino Americana*, 7 agosto 2000, p. 9.

KUADA, J.; SORENSEN, J. *Internationalization of Companies from Developing Countries*. Nova York: Haworth Press, 2000.

LAHOZ, A.; CAETANO, J. A Conquista da América. *Exame*, ano 35, n.º 6, 2001, p.36-50.

LALL, S. *The New Multinationals: The Spread of Third World Enterprises*. Nova York: John Wiley, 1983.

LECRAW, D. Direct Investment by Firms from Less Developed Countries. In: BUCKLEY, P.; GHAURI, P. N. (eds.). *The Global Challenge for Multinational Enterprises*. Amsterdam: Pergamon Press, 1999.

LI, P. Strategy Profiles of Indigenous MNEs from the NIES: The Case of South Korea and Taiwan. *The International Executive*, 26, 1994, p.23-34.

LI, P. The Evolution of Multinational Firms from Asia. *Journal of Organizational Change*, vol.11, n.º 4, 1998, p.321-337.

LOBATO, P. Siderúrgicas Preparam-se para a Alca. *Gazeta Mercantil*, 14 maio 2001, p.A-10.

LORENZI, S.; SEVERO, R. Petrobrás Conclui Aquisição da Santa Fé na Argentina. *Gazeta Mercantil*, 14 agosto 2002, p.A-6.

LUCCHESI, C. Múltis Brasileiras se Firmam nas Américas. *Valor*, 23 junho 2003, p. B-5.

- MAGNAVITA, M.; FERRARI, L. Vale do Rio Doce Toma Posição no Mercado Chinês. *Gazeta Mercantil*, 22 agosto 2001, p.C-3.
- MAITLAND, E.; NICHOLAS, S. What's Different About Australian MNEs? *Insights*, vol.2, n.º 1, 2002, p.7-9.
- MATHEWS, J. *Dragon Multinationals*. Nova York: Oxford University Press, 2002.
- MEURER, E. Weg Investe em Fábrica no México. *Gazeta Mercantil*, 5 agosto 2002, p. C-1.
- OLIVEIRA, D. Marcopolo. *Isto É - Dinheiro*, n.º 220, 2001, p.56-57.
- PATTERSON, P.; CICIC, M.; SHOHAM, A. A Temporal Sequence Model of Satisfaction and Export Intentions of Service Firms. *Journal of Global Marketing*, vol.10(4), 1997, p.23-43.
- PEREIRA, L. As Grandes Empresas Exportadoras S.A. *Conjuntura Econômica*, vol.57, n.º 8, 2003, p.138-139.
- PFEIFER, I.; CARVALHO, M. Itaú Começa a ter Lucros na Argentina. *Gazeta Mercantil*, 2 agosto 2001, p.B-1.
- PFEIFER, I. Petrobrás Será a Quarta Rede Argentina. *Gazeta Mercantil*, 2-3 junho 2001, p.A-9.
- QUEIROZ, P. Sabor Bem Latino. *Forbes Brasil*, ano 2, n.º 22, 1 agosto 2001, p.46-47.
- ROCCO, N. Votorantim Põe um Pé na América do Norte. *Valor*, 24 maio 2001, p.B-7.
- ROCHA, A. *As Novas Fronteiras*. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2003.
- ROSA, J. Cymel Vende Tecnologia Local com Sotaque Mexicano. *Valor*, 6 agosto 2003, p.B-5.
- ROOT, F. *Entry Strategies for International Markets*. Lexington: Lexington Books, 1987.
- SANTOS, Tharcisio B. de Souza. O Brasil e a Alca. *Estratégica*, São Paulo, vol. 1, n.º 1, 2001, p.6- 7.
- SIM, A.; TEOPH, H. Internationalization of Australian Business in the Asia-Pacific Region: Issues and Prospects. *The International Executive*, 36, 1994, p.435-464.
- SIMÃO, J. Votorantim Chega aos EUA. *Isto É - Dinheiro*, n.º 76, 2002, p.48-49.
- SOBRAL, E. Globo Lança Campeã de Audiência, Agora nos EUA. *Gazeta Mercantil*, 24 junho 2002, p. C-8.
- SOLBERG, A. A Framework for Analysis of Strategy Development in Globalizing Markets. *Journal of International Marketing*, 5(1), 1997, p.9-30.

- SOTERO, P. CSN Compra Siderúrgica nos EUA. *O Estado de S. Paulo*, 2 junho 2001.
- STEFANO, F.; ATTUCH, L. Negócios na Alca: A Nova Fronteira do Lucro. *Dinheiro*, n.º 245, 2002, p.28-33.
- TEIXEIRA, D. Cyclades: Vitória Brasileira no Vale do Silício. *Isto É – Dinheiro*, n.º 251, 2002, p.40-42.
- TOLENTINO, P. *Technological Innovation and Third World Multinationals*. Londres: Routledge, 2000.
- UNCTAD. *World Investment Report*. Genebra: Unctad, 2002.
- VARGA, L. Penalty para o México. *Isto É – Dinheiro*, n.º 176, 2001, p.60-61.
- VILELA, A. Ambev Planeja Expansão na Argentina. *Gazeta Mercantil*, 20 agosto 2001, p.C-1.
- VILLELA, A. Multinationals from Brazil. In: LALL, Sanjaya (ed.). *The New Multinationals*. Nova York: John Wiley Press, 1983.
- VYAS, B. *Globalization of Asian Firms: Characteristics of Investments from Developing Asia in the USA*. Mimeo. King's College, Wilkes-Barre, PA, 1983.
- WELLS, L. *Third World Multinationals*. Cambridge, MA: MIT Press, 1983.

Apêndice

Serviços Técnicos

A Petrobrás é hoje uma multinacional estatal brasileira. A companhia tem se especializado na exploração de petróleo em águas profundas. A Braspetro e a Brasoil são os braços externos da estatal brasileira. A Braspetro explora óleo e vende serviços no exterior, enquanto a Brasoil se encarrega da perfuração de poços no exterior. A companhia tem operado em vários países ao redor do mundo, não se limitando à América Latina. O fim do monopólio da estatal no país e os novos limites de processamento, impedindo que a empresa processe mais de 1,8 milhões de barris por dia como parte do projeto de liberalização econômica, também contribuem para levar a Petrobrás a desenvolver estratégias internacionais mais agressivas.

Mineração

A Companhia Vale do Rio Doce controla 35% do mercado mundial de minério de ferro. A estratégia adotada durante o processo de internacionalização mais recente foi baseada em aquisições de empresas consideradas como desenvolvendo atividades que guardassem forte sinergia para com a atividade da organização. Foi assim que a CVRD comprou a japonesa Kawasaki Steel e a norte-americana California Steel Company, passando a ter maior controle em

sua estratégia de verticalização. Na Europa, a Vale do Rio Doce comprou, da Usinor francesa, a RDME. No Kuwait, foi estabelecida uma *joint venture* com a Gulf Investment Corp, numa usina pertencente à Kuwait Petroleum, criando-se a GIIC.

Transporte

A Embraer já é a quarta maior empresa de aviação do mundo. O investimento do Estado brasileiro em tecnologia aeronáutica criou um ambiente propício para o nascimento da Embraer, um bom exemplo de política industrial setorial. Produtora de uma linha de jatos regionais que vem tendo grande sucesso e aceitação em seu segmento de mercado, a empresa também atua no segmento militar.

Infra-estrutura

A Construtora Norberto Odebrecht foi uma das primeiras empresas nacionais a realizar operações no exterior. Em 1978, foi construída uma hidrelétrica no Peru. Na Europa, a empresa tem nove pontos de operação, obtidos a partir de uma estratégia baseada em aquisições. Em Portugal, comprou a empresa Bento Pedroso em 1988. Na Inglaterra, adquiriu a empresa SLP. Nos Estados Unidos, a empresa vem realizando vários projetos como o da expansão do aeroporto de Miami. A companhia também mantém uma forte presença na América Latina, em países como Argentina, Chile e Colômbia. Em 2003, perto de 70% das receitas da empresa vieram de operações no exterior.

Manufatura

Sabó: A fabricante de autopeças vem adotando passos decisivos para sua internacionalização. Em 1992, a empresa comprou duas empresas argentinas de autopeças. Dez anos depois, em 2002, perto de 50% do faturamento vinha de operações no exterior. A empresa tem plantas na Alemanha, Argentina, Áustria e Hungria, devendo entre 2004 e o início de 2005 passar a operar uma planta nos Estados Unidos, onde já dispõe de uma estrutura de distribuição.

Weg: A companhia começou a sua saída para o exterior em 2000, comprando duas fábricas na Argentina e desenvolvendo uma estratégia de internacionalização de suas operações bem arrojada. Em 2002, a Weg já estava planejando ampliar as suas operações no México para expandir a sua faixa de mercado nos Estados Unidos, tornando-se uma firma com amplo acesso ao Nafta. O mercado norteamericano corresponde a perto de 40% das exportações totais da empresa. A companhia também tem plantas na Argentina e também vem de expandir suas operações na Europa, via Portugal.

Cutrale: A companhia controla 30% do mercado mundial de suco de laranja concentrado. Em 1996, a Cutrale comprou duas plantas de processamento de suco na Flórida, consolidando a sua participação no mercado dos EUA. Essa estratégia também ajudou a empresa a evitar barreiras comerciais.

Lupatech: A empresa de Caxias do Sul é especializada no setor de válvulas industriais e equipamentos de automação utilizados em petróleo e gás. Recentemente, a empresa criou a Lupatech North America, uma *joint-venture* com a empresa norte-americana Ideal Controls. A Lupatech também comprou uma empresa na Argentina. O mercado norte-americano é de suma importância estratégica, já que representa 40% de todas as válvulas industriais vendidas no mundo.

CSN: Recentemente a empresa também começou a desenvolver as suas operações externas. A empresa comprou a Heartland Steel por US\$ 50 milhões. A companhia tem capacidade de produzir 1 milhão de toneladas de aço ao ano.

Gerdau: A companhia adquiriu a sua primeira empresa no Uruguai em 1980. Hoje, cerca de 35% das receitas da empresa vêm do exterior. Recentemente, a companhia formou uma *joint-venture* com a canadense Co-Steel, criando a Gerdau AmeriSteel Corporation. Essa nova corporação tem capacidade de produção de 6,8 milhões de toneladas de aço, com uma receita prevista de US\$ 1,7 bilhões. Essa associação coloca a Gerdau entre as 15 maiores empresas de aço do mundo. A Gerdau também tem uma presença forte no mercado latino, com plantas no Chile e no Uruguai. As recentes medidas protecionistas norte-americanas na indústria do aço foram um dos fatores que levaram a Gerdau a consolidar a sua posição no mercado norte-americano.

Ambev: A companhia começou a sua caminhada de internacionalização recentemente, mas já é uma das principais multinacionais do ramo de bebidas nas Américas, situando-se em quarto lugar no mundo na indústria de bebidas. A empresa tem presença em vários mercados latinos como Argentina, Venezuela, Uruguai e Paraguai. A empresa entrou no mercado argentino em 1994. Em 2002, a Ambev passou a deter 40% das ações da Quilmes, em uma transação que chegou a US\$ 600 milhões. A associação com a Quilmes deu à Ambev 30% do mercado sul-americano de bebidas. A Ambev tem se movido em direção à América Central, construindo uma fábrica na Guatemala e conseguindo, por meio de uma troca de posição acionária com a gigante belga Interbrew, o controle da empresa canadense Labate.

Votorantim: A empresa Votorantim, apesar de seu porte no Brasil, onde ocupa a liderança no setor de cimentos, só recentemente começou a desenvolver estratégias globais. Em 2000, comprou a empresa canadense Blue Circle, com plantas de cimento no Canadá e nos Estados Unidos. A companhia desenvolveu uma *joint-venture* com a Suwanee American para produzir cimento no mercado norte-americano. A Votorantim também adquiriu a Blue Circle norte-americana por US\$ 680 milhões. A empresa agora tem presença em vários Estados americanos, além do Uruguai – portanto, no mercado do Mercosul. A baixa expectativa de crescimento do mercado nacional levou a empresa ao exterior.

Marcopolo: A companhia está presente em 70 países e é a líder nos mercados latino-americanos. A Marcopolo tem fabricas na África, Argentina e Portugal, e uma *joint-venture* na Colômbia. Operações externas já contam por 60% das receitas da empresa. A empresa monta suas carrocerias em chassis da Mercedes Benz e da Volkswagen, o que tende a facilitar a sua penetração

global. Na China, de acordo com o modelo adotado para associações por aquele país, a Marcopolo celebrou uma *joint-venture* com a empresa CBC. Em 2002, a empresa tinha 7 mil empregados no Brasil e 1.800 no exterior.

Cambuci: A empresa dona da marca Penalty é a maior empresa brasileira de bolas de futebol e está abrindo uma filial no México, com o intuito de penetrar no mercado norte-americano, um mercado de US\$ 1,5 bilhões.

Franchise

Amil: A empresa é o maior provedor de serviços de saúde do país. Em 1994, expandiu as suas operações nos Estados Unidos. Em 2001, a Amil tinha 45 mil clientes no mercado norte-americano.

Churrascaria: A Fogo de Chão continua sua estratégia de expansão nos Estados Unidos, abrindo novos pontos em diversas cidades. Ao mesmo tempo, desde 1998 vem montando uma série de churrascarias também na China.

Bancos

Itaú: O Banco Itaú comprou o banco argentino Banco Del Buen Ayre, passando a contar com 80 agências na Argentina. O Itaú também tem uma presença no mercado europeu, em Portugal, Luxemburgo e na Espanha.

Telecomunicações & Informática

TV Globo: É a quarta maior rede de televisão do mundo, com presença em 130 países. Em 2001, formou uma *joint-venture* com a norte-americana Telemundo para desenvolver produtos como novelas para mercados latinos e o mercado hispânico nos Estados Unidos. A TV Globo tem uma presença forte também em Portugal e na Espanha.

Cyrnel: A empresa de software tem desenvolvido desde 2000 uma forte base de clientes no exterior. Comprou 50% da companhia mexicana com o mesmo nome e também está desenvolvendo uma *joint-venture* com a norte-americana Financial Metrics.

Politec: A empresa, que desenvolveu tecnologia para o reconhecimento via íris e fotografia digital, desenvolveu *joint-ventures* com as empresas norte-americanas Iridian Technologies e VIPS.

Cyclades: Criada em 1988, investiu no Silicon Valley em 1992. A organização produz console *access server* para Linux, mantendo escritórios em 12 países, incluindo Itália, Alemanha e Japão. Hoje a empresa tem um portfólio de clientes que inclui Wal-Mart e HP.

As mil e uma culpas do neoliberalismo

*Luiz Alberto Machado**

Resumo: O texto aborda as diversas ramificações do pensamento econômico liberal contemporâneo, procurando situá-lo numa perspectiva histórica, mas ao mesmo tempo explorando as conexões com a conjuntura política brasileira e, dentro do possível, relacionando o plano teórico (economia política) ao da economia aplicada (política econômica).

Palavras-chave: liberalismo, neoliberalismo, intervenção governamental, economia de mercado, Estado do Bem-Estar, keynesianismo.

Considerações preliminares

Logo após a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a equipe econômica liderada pelo ministro Antônio Palocci e pelo presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, anunciou a elevação da taxa básica de juros. Bastou essa medida para que representantes de diversos segmentos da população – inclusive do próprio PT – viessem a público para manifestar seu desagrado diante da medida e aproveitassem para creditá-la à manutenção do “modelo neoliberal que caracterizou a política econômica do governo FHC”.

À medida que o tempo foi passando e que foi se tornando claro que a manutenção da estabilidade continuaria sendo um dos objetivos básicos da política econômica, a indignação foi aumentando, fazendo com que as críticas de dentro dos quadros do PT e dos partidos da base aliada fossem se avolumando cada vez mais. Por diversas vezes o vice-presidente da República, José Alencar, originário do PL, na estranha aliança que compôs a chapa eleitoral, fez uso da mídia para tecer duras críticas às elevadas taxas de juros praticadas no Brasil. A cada reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), às vozes de empresários, consultores e analistas vinham se somar as de sindicalistas, professores e políticos, velhos companheiros de luta do presidente Lula, para engrossar o coro dos descontentes. Para ilustrar esse descontentamento, nada melhor que citar um artigo publicado no fim de 2003, de autoria do Prof. Reinaldo Gonçalves, da UFRJ, antigo integrante da restrita equipe de economistas que assessorou o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva durante a fase que antecedeu as eleições presidenciais, intitulado *Um zero por ter colado as políticas de FHC*¹.

* **Luiz Alberto Machado** é diretor da Faculdade de Economia da FAAP, conselheiro do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e do Conselho Federal de Economia.

¹ *O Globo*, 21 dez. 2003, Caderno Especial, p. 10.

*Esse inconformismo fez com que a expressão **neoliberalismo**, que muitos – por ignorância, ingenuidade ou má fé – julgavam ter saído de cena junto com o mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, retornasse à ribalta.*

Em artigo intitulado *O neoliberalismo já foi de esquerda*, Eurípedes Alcântara² fez um interessante apanhado histórico a respeito do tema, chamando a atenção para confusões de caráter semântico que podem advir do uso inadequado de determinados termos. Os trechos que se seguem refletem, com clareza, essa possibilidade.

Logo no início, lê-se:

O neoliberalismo parece confirmar a cruel constatação de as modelos, as bandas de rock e as idéias, quando ficam velhas, viajam para o Brasil. O termo, antes de se tornar um opróbrio usado pelos críticos do capitalismo, fez carreira justamente na raia que a esquerda considera propriedade exclusiva de sua ideologia – a preocupação com o bem-estar dos pobres. A expressão neoliberalismo foi usada pela primeira vez em um documento oficial em julho de 1944, quando os fundadores do capitalismo contemporâneo guardavam os papéis das resoluções finais da Conferência de Bretton Woods. Foi nessa reunião, realizada na cidade do Estado americano de New Hampshire, que foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Um grupo secundário de economistas franceses, ingleses e americanos presentes à conferência produziu um documento em que definiam o que chamaram com frescor de ‘doutrina neoliberal’. Segundo esses anônimos seguradores de pastas para os sábios das finanças dos 44 países representados na reunião, o neoliberalismo deveria adaptar o liberalismo clássico às circunstâncias do Estado regulador e assistencialista, ao qual caberia controlar o funcionamento do mercado.

Depois de explorar as marchas e contra-marchas que acompanharam a trajetória do termo, o autor encerra o artigo com os seguintes dizeres:

Como todo termo que parece significar muita coisa e no fundo não significa mais nada – como ‘holístico’, por exemplo –, a carreira da expressão neoliberalismo talvez esteja se encerrando. Isso seria muito bom para o processo de enriquecimento do idioma e da política. O socialista será socialista – e não antineoliberal. As coisas terão de ser chamadas pelo nome que as define. Haverá então, através da linguagem, uma espécie de cura da hipocrisia.

Esse artigo da revista *Veja*, juntamente com diversas manifestações de descontentamento de alguns ex-gurus do pensamento petista, até então de feroz oposição, foram na verdade os responsáveis para que eu retomasse o exame desse tema³ e procurasse atualizá-lo, a fim de servir para a reflexão e debate dos meus alunos, dos participantes do V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa⁴ e posterior publicação na *Revista de Economia & Relações Internacionais* da FAAP.

² *Veja*, 19 fev. 2003, p. 47.

³ Analisado, originalmente, num texto da série *Idéias Liberais*, publicada pelo Instituto Liberal de São Paulo – 1997, Ano V, n.º 79.

⁴ Realizado em Recife, PE, em novembro de 2003.

Embora o tema não seja novo e tenha já sido objeto de ampla análise nas mais variadas fontes, não gostaria de perder a oportunidade para fazer algumas considerações a respeito deste estranho estigma do liberalismo – ou, como alguns preferem, neoliberalismo –, qual seja, o de atrair para si a responsabilidade por tudo que não dá certo ou que seja impopular.

Aliás, este aspecto foi abordado há alguns anos com precisão por Norman Gall, diretor do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, na abertura de uma conferência internacional promovida pelo referido Instituto. Intitulada “Globalização e Neoliberalismo” e realizada no dia 2 de setembro de 1997, a conferência – que reuniu nomes de grande expressão tanto do Brasil como do exterior – teve por objetivo, de acordo com matéria divulgada pela revista *Qualimetria*, “propiciar um aprofundamento sistemático e pertinente sobre esses dois temas tão controversos”⁵.

Norman Gall iniciou a conferência com a provocadora frase acerca do nebuloso debate político sobre globalização e neoliberalismo:

Estes termos, apesar de freqüentemente mal definidos, têm sido entendidos como palavrões que sugerem uma pretendida conspiração mundial em favor dos interesses do capital internacional, destruindo empregos, riqueza e direitos adquiridos em diversos países, inclusive o Brasil.

Na seqüência, alertou para o fato de que

Líderes das mais diferentes formações e classes e outros tantos importantes formadores de opinião na sociedade têm feito da globalização e do neoliberalismo a resposta para todos os males. Por outro lado, como no mundo das ciências sociais a chamada ‘guerra das idéias’ tem defensores de ambos os lados, não faltam vozes que apresentam a globalização como algo inexorável e que não permite escolha, e aceitam como verdade insofismável que o sistema de preços tem o efeito alocativo mais eficiente, independente da realidade social e histórica de cada lugar ou de cada país.

Como tenho a visão – talvez otimista demais – de que cedo ou tarde acabamos todos por enxergar e entender que a economia, tanto no plano das idéias e teorias, como no plano da práxis, sob a forma de políticas econômicas, reproduz o movimento de um pêndulo, mesmo que irregular, arrisco um mergulho no mais recente surto liberal, ou seja, na mais recente guinada para o liberalismo, em suas mais diversas ramificações, tendo plena consciência dos riscos dessa incursão. A me estimular, a esperança de provocar uma reflexão mais madura e menos ideologizada desse movimento pendular e como tratá-lo nos cursos de História Econômica e de História do Pensamento Econômico.

Diante disso, dividirei a abordagem em quatro partes: na primeira, tratarei de forma bastante breve da questão semântica; na segunda, tentarei levantar alguns aspectos relevantes do contexto histórico-social prevalecente nas décadas de 50 e,

⁵ *Qualimetria*, n.º 73, ano IX, set. 97, p. 39-47.

principalmente, 60 e 70 – que, a meu juízo, têm muito a ver com o refortalecimento das idéias liberais e, como via de conseqüência, das políticas econômicas de inspiração liberal a partir da década de 80; na terceira, farei uma tentativa de reunir num quadro esquemático as várias correntes do pensamento liberal contemporâneo, procurando classificá-las em determinados grupos temáticos; a seguir, arriscarei algumas considerações acerca do esquema apresentado na terceira parte; concluirei com algumas sugestões de leitura para quem quiser se aprofundar no assunto.

1. Liberalismo ou neoliberalismo

Perdi a conta do número de vezes em que deixei meus interlocutores em palpos de aranha ao perguntar-lhes qual a diferença entre liberalismo e neoliberalismo, ou entre modelo liberal e modelo neoliberal. Na maioria das vezes não obtive resposta. E, nas poucas vezes em que a obtive, era sempre uma das duas: **1)** o modelo liberal é aquele baseado nas idéias iluministas surgidas no século XVIII, que teve como expoentes máximos Voltaire e John Locke, no plano político-filosófico, e Adam Smith, no plano econômico; já o modelo neoliberal é produto das escolas marginalista e neoclássica, cujas idéias foram se estendendo no tempo graças às contribuições de sucessivas gerações de economistas, entre os quais Alfred Marshall, Cecil Pigou, Böhm-Bawerk, Ludwig von Mises e uma série de outros; **2)** a mesma caracterização quanto ao modelo liberal; já o modelo neoliberal é constituído por uma série de propostas que fazem parte do Consenso de Washington⁶, surgidas num grupo de economistas liderados por John Williamson e que também já foram objeto de exaustiva análise.

A título de ilustração dos esforços feitos por diversos autores para estabelecer essa diferença, reproduzo, a seguir, um texto da Prof.^a Andréa Cury Waslander:

*O pensamento econômico liberal pode ser dividido em três grandes blocos: o **liberalismo iluminista** do século XVIII, o **liberalismo utilitarista** do século XIX e o **neoliberalismo** do século XX.*

*Precedendo as Revoluções Francesa e Industrial, o **liberalismo iluminista** do final do século XVIII veio se contrapor ao mercantilismo e a toda espécie de regras governamentais derivadas desta tentativa de dirigismo estatal. Deste movimento fizeram parte além de Adam Smith, autores como David Hume e François Quesnay.*

*Surgido no século XIX na Inglaterra, o **liberalismo utilitarista** precisava de respostas a problemas urgentes. A pobreza em massa causada pela Revolução Industrial, a pressão do pensamento socialista e a instabilidade causada pelas Revoluções Francesa e Industrial pediam soluções imediatas. Por isso, autores como Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Thomas Malthus e Alfred Marshall tentaram apresentar propostas concretas de mudanças e reformas sociais.*

*No pós II Guerra Mundial, surgiu o **neoliberalismo**, em contraposição ao keynesianismo e ao Estado do Bem-Estar. Deste grupo fazem parte a Escola Austríaca de Friedrich Hayek e Karl Popper; a Escola Monetarista de Chicago de Milton Friedman e George Stigler e a Escola da Escolha Pública de James Buchanan.⁷*

⁶ *Idéias Liberais*, 1997, Ano IV, n.º 69.

⁷ *Idéias Liberais*, 1996, Ano III, n.º 52.

Apesar da justificativa da autora, esse tipo de distinção não me parece adequada. A meu juízo, a essência das idéias é o que conta. E, nesse sentido, liberalismo, como descreve Jacy Mendonça, “é a posição do pensamento humano que busca defender a *liberdade do homem* face a todos os riscos a que está sujeita, principalmente em suas relações com o Estado”⁸. Nesse sentido, uma sociedade liberal é aquela que se pauta, acima de tudo, na defesa da liberdade individual, o que implica: **a)** na busca permanente da democracia *no plano político*, baseada no Estado de Direito e no pluralismo partidário; **b)** na descentralização e no princípio da subsidiariedade *no plano administrativo*; e **c)** no sistema de mercado, fundamentado na propriedade privada e na livre iniciativa *no plano econômico*.

Respeitadas estas idéias-chave, é natural que poderão ser observadas pequenas variações quanto à sua aplicação sob a forma de políticas econômicas, uma vez que a sociedade está em contínuo processo de evolução e, sendo assim, as idéias precisam se adequar aos diferentes contextos. O importante, porém, é que a essência não seja alterada e que as idéias básicas acima citadas permaneçam as mesmas. Portanto, alinho-me a nomes como os de Roberto Campos, Ubiratan Iório, J. O. de Meira Penna e tantos outros que, por diversas vezes, opuseram-se ao uso do prefixo neo para caracterizar as teorias e/ou políticas econômicas contemporâneas de inspiração liberal.

Vale ressaltar que a mesma observação se aplica às expressões neomarxista ou neokeynesiano. Também nesses casos, o que importa é a essência das idéias e não eventuais variações conjunturais, necessárias, acima de tudo, à adequação dessas idéias a contextos históricos específicos.

2. O contexto predominante nas décadas de 50, 60 e 70

Ainda que no plano acadêmico o liberalismo tenha se refortalecido mais cedo, foi só na década de 80 – em especial graças às experiências de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos – que esse refortalecimento foi percebido de forma clara na realidade cotidiana das políticas econômicas praticadas pelos países. Para que se compreenda o porquê desse vigoroso ressurgimento do liberalismo, é necessário considerar as condições prevaletentes durante as décadas de 50 e, principalmente, 60 e 70.

Gostaria de mencionar, ainda que de forma sumária, três fatores que, a meu juízo, precisam ser levados em conta quando se analisa o contexto histórico desse período. Esses três fatores tiveram um significado muito expressivo, visto que contribuíram para que muitas idéias, teorias e políticas econômicas até então consideradas de fronteira entrassem em rápida obsolescência.

O primeiro deles diz respeito ao excepcional desenvolvimento dos meios de comunicação e da informática, que, em conjunto, tornaram as informações de uma forma geral – e as econômicas em particular – muito mais acessíveis ao público. Em decorrência dessa popularização da informação, muito mais gente passou a entender melhor os acontecimentos e a reagir com muito

⁸ *Idéias Liberais*, 1995, Ano III, n.º 59.

mais rapidez às variações dos indicadores econômicos. Além disso, os computadores foram tornando possível a elaboração de modelos de análise mais e mais complexos, o que explica, em parte, a proliferação dos modelos econômicos fundamentados em métodos cada vez mais sofisticados de análise quantitativa.

O segundo fator importante refere-se à crescente interferência governamental nas decisões econômicas, fazendo do Estado, muitas vezes, um dos mais destacados agentes econômicos, mesmo nas economias não socialistas. Tal fenômeno deriva da aplicação generalizada de políticas econômicas inspiradas nas idéias de Keynes. O uso dessas políticas foi tão amplo no Ocidente desenvolvido que se tornou comum o uso da expressão “consenso keynesiano”, cujos pilares básicos, independentes entre si, mas convergentes no sentido de ampliar as atividades e estender as fronteiras econômicas do Estado, foram assim descritos pelo Prof. Eduardo Giannetti da Fonseca:

1.º) Defesa da economia mista, com forte participação de empresas estatais na oferta de bens e serviços e a crescente regulamentação das atividades do setor privado por meio da intervenção governamental nos diversos mercados particulares da economia; 2.º) Montagem e ampliação do Estado do Bem-Estar (Welfare State), garantindo transferências de renda extramercado para grupos específicos da sociedade (idosos, inválidos, crianças, pobres, desempregados etc.) e buscando promover alguma espécie de justiça distributiva; 3.º) Política macroeconômica ativa de manipulação da demanda agregada, inspirada na teoria keynesiana e voltada, acima de tudo, para a manutenção do pleno emprego no curto prazo, mesmo que ao custo de alguma inflação.⁹

O terceiro e último fator que eu gostaria de mencionar é o de caráter ideológico. O mundo vivia sob o clima de permanente tensão provocado pela Guerra Fria, decorrente da acirrada disputa pela hegemonia por parte dos dois grandes blocos: o capitalista, liderado pelos Estados Unidos, e o socialista, liderado pela União Soviética. Esse clima fazia com que a ideologia se constituísse, freqüentemente, num fator de influência muito forte a atuar tanto sobre os teóricos da Economia como sobre os responsáveis pela formulação das políticas econômicas. A década de 70, marcada pela política de reaproximação (*détente*) entre as duas grandes superpotências e também a China, testemunhou o esfriamento do clima de alta tensão e, ato contínuo, viu nascer uma série de iniciativas diplomáticas, políticas, econômicas, estratégicas e militares que indicavam que o mundo caminhava para uma nova era, na qual o fator ideológico não mais teria o mesmo peso observado até então. A derrocada dos países socialistas no fim dos anos 80 apenas consolidou essa tendência.

A década de 70 testemunhou também o esgotamento das políticas econômicas que dependiam acentuadamente dos investimentos governamentais, como as de inspiração keynesiana. Pouco a pouco, os países que adotaram esse tipo de política econômica viram-se em dificuldades para manter o Estado do Bem-Estar e, em consequência disso, passaram a conviver com problemas orçamentários cada vez mais graves, muitas vezes associados à existência simultânea de inflação e

⁹ *Desenvolvimento e transição econômica: a experiência brasileira. Paper* preparado para Workshop Universitário promovido pelo Grupo das EBCEs – Grupo das Empresas Brasileiras de Capital Estrangeiro. Mimeo.

desemprego (Quadro 1). O alto custo de manutenção do Estado do Bem-Estar havia feito com que o nível dos impostos atingisse em alguns países patamares estratosféricos, o que, como não poderia deixar de ser, causava enorme insatisfação dos contribuintes. A existência simultânea de inflação e desemprego, resultando muitas vezes no que os economistas chamam de estagflação, colocava em cheque um dos corolários da teoria keynesiana, consubstanciado na famosa Curva de Philips, qual seja, de que há uma relação inversa entre inflação e desemprego (ou hiato do PIB). Dito, em outras palavras, inflação e desemprego seriam fenômenos excludentes entre si, de tal forma que políticas inflacionárias deveriam ser usadas para combater o desemprego, e políticas recessivas – e, portanto, geradoras de desemprego – deveriam ser utilizadas para reduzir a inflação. Como se vê no Quadro 1, em países de diferentes partes do mundo, inflação e desemprego coexistiram por períodos consideráveis de tempo a partir do fim dos anos 70 e durante toda a década de 80 do século recém-encerrado.

Quadro 1
Inflação Elevada, Hiperinflação, e Estabilização, 1970-1989.
(índices mensais e número de meses e anos)

País	Índice mensal médio ^a			Índice máximo verificado	Meses com índices >50% (>25%)	Anos com inflação anual com índice > 100%	
	1970-79	1980-85	1986-90			(Data)	1970-79
Chile (1975)	7,6	1,7	1,4	88 (10/73)	1 (1)	4	0
Bolívia (1985)	1,4	18,5	2,1	182 (2/85)	9 (16)	0	5
Argentina (1985)	6,8	11,9	19,0	197 (7/89)	3 (16)	5	10
Brasil (1986)	2,4	7,9	19,7	73 (1/90)	3 (16)	0	8
Israel (1985)	2,6	9,1	1,4	28 (7/85)	0 (1)	0	6
México (1988)	1,2	3,9	4,8 ^b	15 (1/88)	0 (0)	0	3
Turquia (1980)	1,9	3,3	3,8	21 (2/80)	0 (0)	0	1
Iugoslávia (1990)	1,4	3,4	14,5	60 (12/89)	3 (7)	0	3
Polônia ^c	0,3	9,6	8,6	77 (1/90)	2 (5)	0	2

Fonte: Internacional Monetary Fund, Internacional Financial Statistics.

^a Índices médios mensais referem-se aos períodos de janeiro do primeiro ano até dezembro do último ano, exceto pra 1990, no qual muitos dos dados referem-se apenas aos meses de janeiro e fevereiro

^b De abril/1998 a abril/1990, o índice médio mensal foi de 1,7%.

^c Baseado em dados anuais até 1987 e em dados mensais de 1988 até 1990.

O mesmo ocorreu nos países da América Latina, com o esgotamento do chamado modelo de substituição de importações, que dera bons resultados na promoção do crescimento econômico acelerado via elevado investimento público. Após mais de duas décadas de relativo êxito, a década de 80 ficou conhecida na América Latina como “a década perdida”, com o crescimento do PIB por habitante nesse período acusando variação negativa de 8,3%, segundo índice geral elaborado pela Cepal, incluindo todos os países latino-americanos com exceção de Cuba, cujo conceito de produto social é diferente do obtido pelos demais países (Quadro 2)¹⁰.

Quadro 2
Crescimento do PIB por habitante
1981-1989

América Latina	- 8,3	Chile	9,6
Bolívia	- 26,6	Haiti	- 18,6
Equador	- 1,1	Honduras	- 12,0
México	- 9,2	Nicarágua	- 33,1
Peru	- 24,7	Panamá	- 17,2
Venezuela	- 24,9	Paraguai	0,0
Argentina	- 23,5	República Dominicana	2,0
Brasil	- 0,4	Uruguai	- 7,2
Colômbia	13,9	Guatemala	- 18,2
Costa Rica	- 6,1	El Salvador	- 17,4

Essas constatações, aliadas aos primeiros sintomas do que veio a ser genericamente chamado de globalização, servem em parte para explicar o refortalecimento das idéias, teorias e políticas econômicas liberais apresentadas no quadro a seguir.

¹⁰ WEFORT, Francisco. *Qual Democracia?*, p. 67.

3. O pensamento econômico liberal contemporâneo

LIBERALISMO ECONÔMICO CONTEMPORÂNEO		
Quadro Geral		
CONTRATUALISMO	→ Teoria da Escolha Pública	<i>J. Buchanan (1986)</i> <i>G. Tullock</i>
	→ Escola do Direito de Propriedade	<i>R. Coase (1991)</i> <i>G. Becker</i>
	→ Neo - Institucionalismo	<i>D. North (1913)</i> <i>O. Williamson</i>
EVOLUCIONISMO	→ Escola Austríaca	<i>F. Hayek (1970)</i> <i>L. von Mises</i> <i>I. Kirzner</i>
	→ Escola Libertária (USA)	<i>M. Rothbard</i> <i>D. Friedman</i>
MONETARISMO	→ Escola de Chicago	<i>M. Friedman (1976)</i> <i>G. Stigler (1982)</i>
NOVA ECONOMIA CLÁSSICA	→ Teoria das Expectativas Racionais	<i>R. Lucas (1995)</i> <i>T. Sargent</i>
	→ Economia da Oferta	<i>A. Lafer</i>

4. Algumas reflexões

Com base nessa tentativa de agrupamento das diversas correntes do pensamento econômico liberal contemporâneo, concluo o presente artigo com alguns comentários e reflexões:

1) O expressivo número de economistas liberais laureados com o Prêmio Nobel nos últimos anos (indicados no quadro com o ano em que foram premiados) revela, no mínimo, certo reconhecimento da comunidade científica aos trabalhos e às pesquisas por eles desenvolvidos.

2) O agrupamento das escolas ou vertentes do pensamento econômico contemporâneo em determinadas correntes constitui-se numa tentativa de reuni-las a partir de um certo núcleo de idéias mais ou menos comum. Trata-se, evidentemente, de uma opção pessoal e arbitrária e, nesse sentido, qualquer equívoco que possa ser observado nessa pretensão é de minha total e exclusiva responsabilidade.

3) Como afirma o Prof. Eduardo Giannetti da Fonseca acerca das posições comuns e das divergências encontradas entre essas diversas vertentes:

Todas elas se ergueram contra o alargamento das fronteiras econômicas do Estado, o paternalismo e o cerceamento da liberdade individual. Todas defenderam o mercado regido pelo sistema de preços contra o planejamento central,

a economia mista e o ativismo macroeconômico. Daí seu prolongado ostracismo na maré alta da “nova esquerda” e do “grande consenso keynesiano”, até meados dos anos 70.

*Embora concordem no que se refere aos aspectos supramencionados, essas diversas correntes ou escolas de pensamento apresentam uma série de divergências acerca de determinados assuntos pontuais. O que é certo, contudo, é que nenhum dos expoentes contemporâneos do **liberalismo** defende aquele “**laissez-faire**” tão puro quanto ingênuo – coisas do tipo “Estado-vigia” ou “Anarquia mais o delegado” – que seus críticos teimam em lhes imputar, ainda que ao abrigo confortável de vaguíssimas generalizações¹¹.*

4) Esse tom genérico das críticas ao modelo neoliberal, principalmente agora quando acompanhado de um sentimento profundo de frustração de quem esperava uma reinvenção da roda, foi também fator de estímulo para o preparo deste texto. A enxurrada de críticas de ocasião publicadas quando do anúncio da manutenção da política de juros altos nas primeiras reuniões do Copom realizadas no começo do governo Lula e retomadas no início do segundo ano do mandato acentuou ainda mais a vontade de provocar essa reflexão. E, a exemplo do que ocorreu inúmeras outras vezes, percebe-se agora mais uma vez o caráter altamente simplista e genérico das acusações dirigidas ao liberalismo. Na quase totalidade das vezes, aparecem sem quaisquer referências específicas a pensadores liberais.

Novamente cito o Prof. Eduardo Giannetti da Fonseca, que, a esse respeito, assim se expressou: “O liberalismo é bombardeado de acusações genéricas, mas ninguém se arrisca a citar um nome sequer de autor que tenha defendido tais idéias. A razão é simples – alvos tão vagos e mal-definidos são fáceis de ‘acertar’. Dar nome aos bois revelaria o despropósito da acusação e deixaria o acusador nu”¹².

Ainda sobre esse assunto, vale a pena reproduzir um trecho de um artigo do Prof. Ubiratan Iório, diretor da Faculdade de Economia da Uerj, sobre a necessidade de conexão entre as políticas fiscal e monetária, intitulado “As duas mãos em conjunto”:

A política econômica não é como as obras de caridade, em que uma das mãos não precisa e nem deve saber o que a outra faz. Pelo contrário, o seu êxito requer, além de colaboração entre ambas, o uso das demais partes do corpo, principalmente o cérebro. Muitos dos críticos da atual política monetária esquecem-se de que, quando existe um fosso entre o que o governo faz nas áreas monetária, cambial e fiscal, quando as demais ações do setor público apresentam conflitos e, ainda, quando o cérebro do governo não funciona, os resultados de suas propostas são desastrosos.

Na seqüência do artigo, comentando as sucessivas reivindicações de afrouxamento da política monetária levada a cabo sob o comando de Palocci e Meirelles, afirma o Prof. Iório:

¹¹ *Idéias Liberais*, Ano II, n.º 13.

¹² *Idem*.

Em resumo, o superávit primário, além de artificial – porque gerado às custas de tributação crescente – é puro ilusionismo conceitual, pois não reflete as reais necessidades de financiamento – o déficit nominal –, presentes e futuras, do setor público. Se olharmos adiante, as expectativas quanto a um descontrole maior do déficit nominal são hipóteses bem plausíveis: o PT, partido de velhos adoradores do Leviatã, vem nomeando funcionários de forma irresponsável, inchando as despesas do erário com cerca de 22 mil funcionários em 2003 e contratando mais 40 mil até o fim deste ano; no âmbito da infra-estrutura, estão sendo criadas mais três novas empresas estatais, gerando um marco regulatório que será um espantinho burocrático de investimentos; a Sudene, velho bueiro por onde vazavam nossos tributos, ressurgiu das cinzas; privatizações de empresas importantes, mas que no mundo de hoje não precisam ficar em mãos do Estado, como a Petrobrás, a Eletrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica, são consideradas heresias... Em suma, o déficit nominal vai crescer e a idéia jocosa de retirar da rubrica de gastos os dispêndios “sociais” ignora uma lição elementar, a de que gastos públicos, mesmo os ditos “sociais”, precisam ser financiados por impostos, emissão de moeda e/ou por mais dívidas. Não é neoliberalismo, mas aritmética...”¹³

5) O enquadramento da Teoria da Escolha Pública, da Escola do Direito de Propriedade e do Neoinstitucionalismo numa corrente denominada Contratualista reflete uma forte aproximação da Economia com o Direito e a Política, aspecto muito bem explicado no livro *A Economia do Direito e da Lei*. Vale ressaltar que nessa aproximação percebe-se uma interdependência cada vez maior entre essas três esferas do conhecimento. Em outras palavras, o economista precisa conhecer cada vez mais aspectos do Direito e da Ciência Política, porque a influência desses fatores sobre a Economia é cada vez mais nítida. O mesmo vale para juristas e cientistas políticos. Tal aproximação revela também a existência, entre os liberais, de diversos autores cuja abordagem está muito mais para a *Political Economy* do que para a *Economics*, para retomar uma das muitas acusações de que costumam ser alvo.

A esse respeito, aliás, vale a pena lembrar que James Buchanan, o mais destacado nome da Teoria da Escolha Pública, tinha na excessiva matematização da economia uma de suas maiores preocupações. Para ele, esse tipo de viés significava uma descaracterização da teoria econômica, uma vez que a construção de modelos cada vez mais sofisticados e abrangentes passava a se constituir no maior objetivo dos economistas que enveredavam por esse campo, deixando, assim, de se preocupar em analisar as razões que explicam o comportamento do indivíduo enquanto agente econômico. Este sim – e neste aspecto ele retoma a visão da Escola Austríaca¹⁴, em especial de Hayek – o grande objeto de estudo da economia. Numa de suas mais notáveis e irônicas observações, Buchanan referiu-se a esses economistas como verdadeiros “eunucos ideológicos”.

¹³ *Jornal do Brasil*, 12 abr. 2004.

¹⁴ A exemplo de outras escolas de pensamento econômico, a Escola Austríaca pode ser amplamente estudada pelo site <<http://cepa.newschool.edu/het/thought.htm>>. Neste caso particular, acessar diretamente <<http://cepa.newschool.edu/het/schools/austrian.htm>>.

Cabe mencionar, neste momento, um excelente artigo de Gustavo Franco¹⁵, no qual ele aborda não apenas essa polêmica envolvendo o uso da matemática na economia, mas também o inconformismo dos economistas mais radicais, que se sentiram marginalizados por não ocuparem os cargos do primeiro escalão do governo Lula. Intitulado *Matemática e neoliberalismo*, e escrito em abril de 2003, o referido artigo tem pelo menos dois trechos que merecem ser reproduzidos. O primeiro deles dizendo respeito à controvérsia envolvendo o uso da matemática:

Mas a despeito de sua indisputada serventia, a introdução da matemática no ensino e na pesquisa de economia no Brasil foi lenta e tormentosa. Como é próprio desta terra repleta de preconceitos e privilégios, foi vista como uma “americanização” da disciplina e também, pasmem, como uma “invasão do paradigma neoliberal”. Só no Brasil.

Essas alegações tinham ao menos duas motivações escusas. De um lado, a tentativa de enquadrar a ciência como um sistema de crenças, tão bom quanto qualquer outro, de tal sorte que a matemática devia ser vista como uma desidratação maldosa e ideologicamente viesada do pensamento dos economistas ditos “clássicos”, os que escreveram nos séculos XVIII e XIX. Marx e seus seguidores aí incluídos.

O outro, fazendo referência ao inconformismo dos radicais:

Com a vitória do PT, muitos desses “alternativos” puseram sua melhor gravata e esperaram o chamado do destino. Falou-se na decadência das escolas que investiram em excelência acadêmica e em matemática. Mas o que se apresentou foi uma surpresa. O novo governo buscou quadros para a área econômica nas melhores escolas e não acolheu “visões alternativas” sobre economia em nenhuma política pública relevante.

Venceu o bom senso, valeu a meritocracia e perdeu, por ora, a turma que não sabe ou não gosta de números. Na visão destes, venceu o “neoliberalismo” e essa odiosa urdidura do imperialismo, a matemática.

A outra grande preocupação de Buchanan, também reveladora de uma abordagem típica da *Political Economy*, diz respeito ao elevado grau de politização das decisões econômicas, aspecto que se agravou em razão da ampla disseminação das políticas econômicas de inspiração keynesiana nas décadas de 50, 60 e 70, que lhe valeram a matéria de capa da revista *Time*, em sua edição de 31 de dezembro de 1965. Os trechos da matéria da revista que se seguem, reproduzidos por Alfred Malabre, Jr.¹⁶, dão bem uma idéia do quão forte foi tal influência.

Hoje, aproximadamente 20 anos após seu falecimento, suas teorias exercem plena influência nas economias do mundo livre, especialmente na economia norte-americana.

... Os homens que formulam as políticas econômicas do país têm utilizado princípios keynesianos não apenas para evitar a ocorrência de violentos ciclos econômicos no pós-guerra, mas também para produzir um fenomenal crescimento econômico e alcançar notável estabilidade dos preços.

¹⁵ Veja, 30 abr. 2003, p. 112.

¹⁶ *Os Profetas Perdidos*, p. 83-4.

[Keynes e suas idéias] podem ainda fazer algumas pessoas ficarem nervosas, [mas] têm tido aceitação tão ampla que constituem, ao mesmo tempo, a nova ortodoxia das universidades e a comprovação de veracidade da administração da economia, praticada por Washington.

[Seus conceitos] são tão originais e persuasivos que Keynes atualmente ombreia com Adam Smith e Karl Marx, sendo considerado um dos economistas mais importantes da história.

6) Das diversas correntes citadas no quadro, a única que, a bem da verdade, pode ser acusada de radical em sua posição quase anárquica é a Escola Libertária, de expressão e influência relativamente limitadas aos Estados Unidos e que tem entre seus adeptos mais conhecidos o filho rebelde de Milton Friedman, David. Seus adeptos, à semelhança de Marx e Herbert Spencer, sonham com o dia em que homens livres irão se desvencilhar do Estado enquanto poder coercitivo e o exercício odioso da autoridade política dará lugar à simples “administração das coisas”.

7) A Economia da Oferta aparece isolada e desvinculada de qualquer corrente do pensamento econômico liberal, uma vez que não vislumbrei nenhum ponto comum que justificasse seu enquadramento dentro de qualquer das outras correntes citadas.

8) Os nomes indicados nas diferentes escolas de pensamento incluídas no quadro têm o objetivo de servir de referência. Não há, no entanto, consenso nem quanto aos nomes das correntes por mim escolhidos, nem quanto à associação desses autores a uma determinada escola. Apenas a título de ilustração, o nome de Gary Becker, por ser professor em Chicago, aparece muitas vezes como sendo representante da Escola de Chicago e, portanto, da corrente *monetarista*. Esse problema, aliás, ocorre também com outros economistas, entre os quais Robert Lucas, principal expoente da Teoria das Expectativas Racionais, que embora crítico do reducionismo da visão monetarista, é a ela freqüentemente associado exatamente por estar vinculado à Universidade de Chicago.

Esse posicionamento diverso da postura monetarista ortodoxa foi muito bem apontado pelo Prof. Aloísio P. Araújo, da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE-FGV) e do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa), em artigo veiculado pela *Gazeta Mercantil*:

O trabalho de R. E. Lucas combinou de maneira exitosa o esforço intelectual abstrato e altamente matemático com aplicações práticas contundentes. A macroeconomia no pós-guerra dividia-se entre os monetaristas, cuja análise estava apoiada na oferta e demanda por moeda, característica da teoria quantitativa, e os keynesianos, para os quais predominavam os modelos agregativos, sintetizados nas curvas IS-LM.

Os monetaristas sempre favoreceram uma política monetária passiva, uma vez que acreditavam ser a parte real da economia essencialmente estável. Os keynesianos, por sua vez, favoreciam uma política monetária mais ativa, com o objetivo de reduzir o desemprego.

Esse debate já vinha, na realidade, desde a Grande Depressão, que os monetaristas interpretam como tendo sido provocada pela redução da oferta monetária advinda da quebra do sistema bancário, enquanto os keynesianos interpretam como uma falha mais profunda na parte real da economia, envolvendo desde tendências ao subconsumo até o

pessimismo dos investidores. De todas as formas, os monetaristas não conseguiam compatibilizar a convicção de que a moeda era neutra do ponto de vista da parte real da economia com o fato de que houve uma grande queda do produto econômico durante a Depressão.

Mais ainda, havia os estudos empíricos do economista inglês A. W. Philips, feitos para as economias desenvolvidas no pós-guerra, de uma relação negativa entre a taxa de desemprego e a taxa de inflação. Assim, do ponto de vista de alguns keynesianos valeria a pena, até certo ponto, o aumento da inflação, uma vez que desta forma se diminuiria o desemprego.

A revolução das expectativas racionais serviu para resolver este paradoxo. Lucas desenvolveu um modelo onde os agentes econômicos racionais tomavam suas decisões levando em consideração o efeito que as decisões do governo teriam sobre a economia. Assim, por exemplo, se o governo expandir a oferta monetária através da diminuição da taxa de juro com o objetivo de estimular a demanda e, desta forma, o emprego, estará também aumentando a inflação futura. Sendo assim, as firmas já não contratarão mais mão-de-obra, uma vez que o aumento de demanda será apenas nominal. Isto deve-se ao fato de os agentes econômicos possuírem expectativas racionais quanto ao futuro.

A influência do aumento da oferta monetária sobre o desemprego se dará somente quando esta se der de forma não esperada ou não antecipada pelas firmas. Isto é, a inflação pode ajudar a combater o desemprego somente no curto prazo e de forma ocasional.¹⁷

9) Embora ainda haja um certo atraso na tradução para o nosso idioma de parte considerável da bibliografia sobre o tema, incluo na relação que se segue, além das referências do texto, mais alguns livros, artigos e *websites* que podem ser úteis a quem quiser obter informações mais detalhadas e precisas sobre o pensamento econômico liberal contemporâneo. E, se não for pedir demais, sem todo o elenco de preconceitos que costuma reduzir a uma única coisa um leque tão amplo de ramificações do pensamento econômico.

Referências Bibliográficas, webgráficas e sugestões de leitura

ALCÂNTARA, Eurípedes. O neoliberalismo já foi de esquerda. *Veja*, São Paulo, 19 fev. 2003, p. 47. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/190203/p_047.html>

ANDERSON, Perry. *Neoliberalismo: um balanço*. São Paulo: Instituto Liberal, Série *Idéias Liberais*, Ano II, n.º 28, 1995.

ARAÚJO, Aloísio P. Revolução na Teoria. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 11 e 12 out. 1995.

BUTLER, Eamonn. *A contribuição de Hayek às idéias políticas e econômicas de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

¹⁷ *Gazeta Mercantil*, 11 e 12 out. 1995.

- BORGES, Maria Angélica. *Eugênio Gudin: capitalismo e neoliberalismo*. São Paulo: Educ, 1996.
- DELFIN Netto, Antonio. Lucas, o Nobel. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 out. 1995.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Editora Artenova, 1977.
- GIANNETTI da Fonseca, Eduardo. *As Partes & o Todo*. São Paulo: Siciliano, 1995.
- GIANNETTI da Fonseca, Eduardo. *Desenvolvimento e transição econômica: a experiência brasileira*. Paper preparado para Workshop Universitário promovido pelo Grupo das EBCs - Empresas Brasileiras de Capital Estrangeiro, Mimeo, 1994.
- GIANNETTI da Fonseca, Eduardo. *Quem tem medo do neoliberalismo?* São Paulo: Instituto Liberal, Série *Idéias Liberais*, Ano II, n.º 13, 1994.
- GONÇALVES, Reinaldo. Um zero por ter colado as políticas de FH. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 dez. 2003, Caderno Especial, p. 10.
- HAYEK, Friedrich A. *O caminho da servidão*. São Paulo: Globo, 1977.
- HAYEK, Friedrich A. *Os fundamentos da liberdade*. São Paulo: Ed. Visão.
- IÓRIO de Souza, Ubiratan J. *Economia e Liberdade: a Escola Austríaca e a economia brasileira*. 2.ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1997.
- IÓRIO de Souza, Ubiratan J. *O liberalismo sem adjetivos*. São Paulo: Instituto Liberal, Série *Idéias Liberais*, Ano I, n.º 05, 1994.
- IÓRIO de Souza, Ubiratan J. As duas mãos em conjunto. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 abr. 2004.
- MACHADO, Luiz Alberto. *Fragmentos do pensamento econômico liberal contemporâneo*. São Paulo: Instituto Liberal, Série *Idéias Liberais*, Ano V, n.º 79, 1997.
- MACHADO, Luiz Alberto. Liberalismo, neoliberalismo e outras rotulações. In: V ENCONTRO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA. Recife, UFPE, Corecon-PE, Fundaj, Unicap, 2003.
- MALABRE Jr., Alfred. *Os profetas perdidos*. São Paulo: Makron Books, 1995.
- MENDONÇA, Jacy de Souza. *Liberalismo e Justiça Social (Parte I)*. São Paulo: Instituto Liberal, Série *Idéias Liberais*, Ano III, n.º 59, 1996.
- MISES, Ludwig von. *Liberalismo: segundo a tradição clássica*. Rio de Janeiro: José Olympio/Instituto Liberal, 1987.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. *Economia & Política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997.

- MOREIRA, José Manuel. *Hayek e a história da Escola Austríaca de Economia*. Porto: Edições Afrontamento, 1994.
- NORTH, Douglass C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.
- ORMEROD, Paul. *A morte da economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- SENNA, José Júlio. *Os parceiros do rei: herança cultural e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.
- SILVA, Samuel. *Repensar o desenvolvimento*. São Paulo: Instituto Liberal, Série *Idéias Liberais*, Ano IV, n.º 69, 1997.
- STIGLER, George. *Memórias de um economista de Chicago*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1991.
- VELIANOVSKI, Cento. *A economia do direito e da lei: uma introdução*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.
- WASLANDER, Andréa Cury. "A Riqueza das Nações" 220 anos depois. São Paulo: Instituto Liberal, Série *Idéias Liberais*, Ano III, n.º 52, 1996.
- WEFFORT, Francisco C. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- <<http://cepa.newschool.edu/het/thought.htm>>
- <<http://cepa.newschool.edu/het/schools/monetar.htm>>
- <<http://cepa.newschool.edu/het/schools/austrian.htm>>
- <<http://cepa.newschool.edu/het/schools/chicago.htm>>
- <<http://cepa.newschool.edu/het/schools/newinst.htm>>
- <<http://cepa.newschool.edu/het/schools/newinst.htm#pubchoice>>
- <<http://cepa.newschool.edu/het/schools/newclass.htm>>
- <<http://www.eumed.net/cursecon/economistas>>
- <<http://www.eumed.net/cursecon/1/inst.htm>>
- <<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/Laffer.htm>>
- <<http://www.eumed.net/cursecon/15/index.htm>>
- <<http://www.montpelerin.org/>>

O processo de criação das instituições segundo Douglass North – Uma análise da Previdência Social no Brasil

*Paula Meyer Soares Passanezi**

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir e compreender o processo de criação das instituições previdenciárias no Brasil, com base na teoria desenvolvida por Douglass North em 1990. Ele entende que o processo de criação das instituições segue necessariamente a lógica econômica em que os ganhos pecuniários são a principal causa da criação destas. Por sua vez, a história da Previdência Social no Brasil revela que os interesses políticos desempenharam papel importante na criação das instituições previdenciárias.

Palavras-chave: instituições, Douglass North, racionalidade, crescimento econômico, Previdência Social no Brasil.

Introdução

Na investigação de determinados fenômenos econômicos, na maioria das vezes é necessária a inserção de certas suposições para que possamos chegar a um entendimento amplo e coerente do assunto investigado. A utilização de suposições tem o objetivo de simplificar a realidade e facilitar na elucidação do pensamento econômico. A teoria econômica recorre inúmeras vezes a simplificações da realidade¹.

A teoria econômica tradicional supõe que os agentes econômicos são racionais. A construção dessa racionalidade utiliza dois métodos para defini-la. O primeiro caracteriza como comportamento racional aquele que possui uma *consistência interna*, e o segundo atribui à racionalidade a *maximização do auto-interesse* (Sen, 2000, p. 28). O aparato teórico neoclássico é embasado nesses pressupostos de racionalidade. A teoria desenvolvida por North (1990) nasce a partir de críticas feitas a alguns dos postulados da teoria neoclássica. Mesmo tendo reconhecido como falsa e infundada a premissa de que os indivíduos sejam detentores de visão completa e capacidade computacional ilimitada, ainda assim North (1990) mantém uma série de pressupostos neoclássicos na sua teoria das instituições.

* **Paula Meyer Soares Passanezi** é professora e coordenadora do curso de Ciências Econômicas do Centro Universitário Nove de Julho (Uninove), em São Paulo. Este artigo foi baseado na tese de Doutorado defendida em 2002 na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, com o título de “A Evolução das Instituições Segundo Douglass North - Uma Visão Crítica com aplicação para o Caso da Previdência Social no Brasil”.

¹ A clássica lei da oferta e procura, por exemplo, foi construída a partir da *simplificação* e da *abstração* da realidade para que pudéssemos compreender o mecanismo de variações nos preços e os seus efeitos sobre as quantidades demandadas e ofertadas.

Dá a importância em questionar a suposição de racionalidade embutida na teoria desenvolvida por North (1990). A racionalidade da teoria de North (1990) é puramente econômica propondo “[...] que os indivíduos sabem o que é do seu interesse e agem conforme ...” (North, 1994, p. 362). O autor reconhece que esse pressuposto somente é válido em mercados altamente competitivos e desenvolvidos, nos quais os indivíduos fazem a *melhor* escolha dentre as existentes. Sob condições de *incerteza*, o comportamento dos indivíduos foge a essa regra racionalista, e sobrepõe-se um processo de aprendizado e de aprimoramento das habilidades com o objetivo último de maximizar a renda pessoal.

A compreensão de trajetórias econômicas díspares envolve mais que uma análise estritamente do ponto de vista econômico das escolhas realizadas pelos agentes econômicos. É importante atentar para o fato de que as decisões políticas também têm interface com as econômicas. Para que nosso estudo seja mais completo, é importante considerar esse aspecto nas decisões de uma maneira geral, pois nem sempre estas serão revestidas completamente pela racionalidade econômica.

A primeira seção deste artigo discorrerá sobre os fundamentos do pensamento de Douglass North. Em seguida, considerando o importante papel exercido pela Previdência Social enquanto instituição econômica, mostraremos, a partir de uma retrospectiva histórica, que em alguns momentos o processo de criação de instituições de previdência esteve mais fortemente ligado à esfera política do que à econômica propriamente dita. Finalmente, teceremos considerações finais com relação ao surgimento das instituições previdenciárias e a sua relação com o mercado.

1. O pensamento de Douglass North (1990)

As diferenças econômicas e sociais entre países intrigam economistas e sociólogos. As causas para a existência de situações tão díspares têm sido tema central das teorias que procuram estudar a evolução dos países. No processo, observou-se que o diferencial entre países ricos e pobres tem se revelado crescente. E a teoria neoclássica tem se mostrado incapaz de explicar as razões dessa divergência entre países. Diante dessa limitada capacidade explicativa, vertentes alternativas de pensamento surgiram, com destaque para a teoria institucional capitaneada por Douglass North. North (1973) foi um dos precursores em relacionar *instituições* ao desempenho econômico das nações².

Na visão do autor, o entendimento do processo de crescimento econômico das nações exige uma compreensão *a priori* do processo evolutivo das *instituições*. Estas desempenham papel primordial na condução da economia de qualquer nação, pois, além de diminuir as incertezas que permeiam o dia-a-dia das pessoas, acabam se transformando em um referencial de conduta para os indivíduos³.

² A teoria institucional de North insere-se em um conjunto de teorias, denominado Nova Economia Institucional (NEI).

³ NORTH (1990) as classifica em dois grupos distintos: regras *formais* ou regras *informais*. No âmbito de instituições formais, a Constituição Federal, as normas legais e infralegais. Já as instituições informais correspondem àquelas que surgem a partir de costumes, tradições, etc. As regras formais são modificadas por ações de agentes políticos, judiciais ou corpos econômicos (sindicatos, etc.). Já as regras informais são fortemente influenciadas pelas formais e a força responsável pela alteração destas regras é de difícil compreensão, pois está ancorada em traços culturais, tradições, etc. que, em geral, levam mais tempo para serem modificados.

Quando o estabelecimento dessas instituições se dá de modo equivocado, o resultado econômico é medíocre. Essa instabilidade cria, por sua vez, uma ameaça aos direitos acordados entre as partes. Segundo o autor:

A economia das instituições emprega o termo direitos de propriedade em um sentido mais geral (que não corresponde seu papel na teoria legal) para definir os direitos de um agente em utilizar ativos de valor (Alchian, 1965). Os direitos de propriedade de um agente estão incorporados às regras formais e às regras sociais e costumes, e sua relevância econômica depende em como estes direitos estão organizados e reforçados pelos outros membros da sociedade. (North et al., 1996, p. 7 -8).

Essa questão dos direitos de propriedade é primordial para compreendermos por que há trajetórias tão díspares de crescimento econômico. Quando a estrutura institucional é ineficiente ou fracamente garantida⁴, os direitos de propriedade não são garantidos e, conseqüentemente, temos elevados custos de transação. Com isso abre-se espaço para roubar e enganar, o que leva esses países a ter uma trajetória de insucesso. O atraso do Terceiro Mundo é visto por North (1990) como resultado do efeito das instituições econômicas desses países, a saber: “Os países do Terceiro Mundo são pobres porque o arcabouço institucional que define os payoffs das atividades políticas e econômicas não encoraja a atividade produtiva [...]” (North, 1990, p. 110-111). Portanto, qualquer história de sucesso de crescimento econômico é, na visão de North (1990), fruto da evolução das instituições que ao longo do tempo tornaram possível a construção de relações cooperativas entre as partes envolvidas no processo de troca⁵. Para North (1990), o processo de criação delas é racional com uma ponderação dos custos e benefícios econômicos. Por serem fruto da criação humana, as instituições podem perfeitamente criar ou não crescimento econômico. Isso ocorre principalmente por dois fatores: do aprisionamento em uma estrutura de instituições e do fato de que não se pode reduzir a realidade a um universo de informações conhecidas, o que pode propiciar a criação de instituições que não sejam necessariamente as mais adequadas e eficientes.

2. A questão da racionalidade e a teoria de North (1990)

2.1. A teoria de comportamento humano segundo North (1990)

North (1990) reconheceu a dificuldade em “teorizar” o comportamento humano e, apesar dos inúmeros esforços realizados pelas Ciências Sociais por

⁴ A garantia fornecida pelas instituições, ou melhor, das regras implica na montagem de uma estrutura vigilante da referida instituição, evitando dessa maneira que comportamentos adversos tomem conta ou prevaleçam durante a efetuação das trocas. Para tanto, são necessárias restrições duras e fortemente articuladas de tal modo que, ao menor sinal de desobediência ou de infração, resulte em uma punição drástica.

⁵ Em geral, a cooperação não ocorre de modo espontâneo nem mesmo nas sociedades mais primitivas até porque cada processo de troca corresponde a um novo ato de troca. Em geral, o comportamento cooperativo é bastante observado quando os indivíduos interagem repetidamente entre si ou, ainda, quando se trata de um grupo pequeno onde cada uma das partes possui uma visão perfeita dos movimentos realizados individualmente. Nas trocas mais complexas, esses movimentos são impossíveis de ser observados e tampouco registrados e, conseqüentemente, sem natureza cooperativa.

meio da construção de teorias que tentassem explicar da melhor forma possível a dinâmica do comportamento do ser humano e da sociedade, ainda assim as dificuldades persistem.

O próprio North (1990) mostra-se cético quanto à validade dos pressupostos neoclássicos. Nem sempre a maximização de riqueza é necessariamente a principal fonte motivadora das ações humanas. Existem outras motivações importantes para o indivíduo como o altruísmo, ideologias ou restrições auto-impostas pelo grupo. É fundamental considerar esses outros fatores motivadores para que possamos compreender a trajetória de crescimento das nações. A mensuração da sua influência é feita por meio da quantificação da utilidade proporcionada ao indivíduo⁶. Os mercados econômicos, assim como os mercados políticos, são por natureza imperfeitos, ou seja, os indivíduos possuem informação incompleta e os custos são diferentes de zero. Isso implica dizer que, no estabelecimento de certas idéias, seus custos deverão ser arcados. Correspondem ao preço de imposição destas idéias.

A idéia de maximização da utilidade permanece em North (1990), só que de modo alterado, pois o autor, além de compreender que a realidade econômica é mais complexa e, conseqüentemente, onde os custos de transação são diferentes de zero, ainda assim acredita que o indivíduo seja capaz de encontrar o ponto de satisfação máximo na sua curva de utilidade. North (1990) acredita que, do mesmo modo que os bens e serviços possuem preços, as idéias, as ideologias, as vontades poderiam ser expressas em termos de preços permitindo, nesse caso, a maximização de suas utilidades.

Portanto, para o entendimento do desempenho e do desenvolvimento econômico das sociedades, é fundamental compreendermos a influência desses outros fatores motivadores nas tomadas de decisões e qual o seu efeito na criação das instituições de uma maneira mais geral. Uma vez que a sociedade é reflexo do modo pelo qual os indivíduos interagem entre si, para nos lançarmos na compreensão dos fenômenos sociais devemos nos voltar para a análise das ações propriamente ditas.

Há críticos que vão ainda mais longe e dizem que “[...] a pessoa pode ser vista como – ou na verdade – como um subconjunto, relativamente autônomo de ‘selves’ [...]” (Elster, 1986, p.4). O *self* compreende uma característica psicológica individual e específica da pessoa. Sua formação consiste em um processo interpessoal e intertemporal, ou seja, que depende da sua interação com o meio e com outras pessoas, podendo variar ao longo do tempo. Os *selves* existentes na mente humana podem interagir tanto conjuntamente quanto isoladamente e, tomados conjuntamente, acarretam na formação de objetivos variados que podem perfeitamente estar relacionados ou não entre si.⁷

⁶ A hipótese comportamental neoclássica parte da premissa de que a pessoa racional sempre alcança a decisão que é objetivamente ou substancialmente a melhor em termos de uma dada função-utilidade. A pessoa detém de uma psicologia cognitiva ímpar o que permite que esta tome suas decisões de modo que seja o procedimento razoável à luz do conhecimento disponível e dos meios computacionais.

⁷ Segundo Elster (1986), dentro de cada indivíduo habitam dois homens distintos: o *Homo economicus* e o *Homo sociologicus*. O “homem econômico” está sempre em busca da satisfação pessoal. O “homem social”, ao contrário, é governado pelas regras e normas sociais e é extremamente preocupado com a opinião de terceiros com respeito à sua conduta. A delimitação entre o *Homo economicus* e o *Homo sociologicus*, internamente, é uma tarefa árdua, pois teríamos de compreender a relação entre essas duas versões “humanas”, tanto no curto quanto no longo prazo.

A existência de muitos *selves* também propicia a existência de conflitos internos e a adoção de comportamentos inconsistentes. Trazendo a discussão para as instituições, essa multiplicidade de *selves* dificulta o alcance de objetivos ditos comuns. Primeiro, porque os indivíduos são únicos e existe uma gama de objetivos que pode ser comum ou não ao grupo. Segundo, dependendo de como as oportunidades são colocadas para o indivíduo, suas ações podem ser diversas, uma simples alteração de contexto pode engendrar a adoção de atitudes também diferentes. Como as instituições são originárias basicamente de decisões coletivas e não fruto de decisões individuais, como imaginou North (1990), pode-se inferir que estas podem estar sujeitas a manipulações, cuja moeda de troca não é necessariamente a pecuniária, podendo ser também a troca de favores, de votos etc.

Como mostra Correia (1999), “[...] a convenção fundante da sociedade política são as regras de decisão que são nada mais do que a agregação das preferências individuais.” Nem sempre as preferências sociais correspondem ao vetor resultante das preferências individuais. O teorema da impossibilidade de Arrow (1963) mostra claramente isso. A transformação das preferências individuais em preferências sociais exige que as preferências sejam completas, transitivas e reflexivas. Nem sempre esses pré-requisitos são satisfeitos, a não ser quando temos a figura do ditador exercendo influência na formação de unanimidade e independência das preferências individuais.

Com base nesse arcabouço teórico, pretendemos, a partir de uma visão histórica das instituições da Previdência Social, mostrar que o processo de sua criação esteve na maioria das vezes vinculado mais à esfera política do que à econômica. É importante considerar que as instituições são formadas a partir de decisões coletivas e estas, por sua vez, envolvem interesses e os poderes das partes.

3. Retrospectiva histórica da Previdência Social no Brasil

3.1. O Sistema de Proteção Social durante os anos 20 e 30

Em 1923, durante o governo de Arthur Bernardes, foi criada a primeira lei de proteção social – a Lei Eloy Chaves. Essa lei obrigava a formação de um fundo de aposentadorias e pensões em cada companhia ferroviária, denominado Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP). Um ponto interessante refere-se ao caráter contratual desse sistema. A previdência não era tratada como um direito de cidadania que deveria ser estendido a todos os trabalhadores, mas como mais um compromisso entre os membros de uma empresa e seus proprietários. A idéia era de que a previdência deveria continuar sendo restrita a um grupo seletivo de trabalhadores. (Pires, 1996, p.161)⁸.

Na verdade, como mostra Carbone (1991, p. 55), as CAPs nada mais foram que “[...] o embrião de um programa social, formulado pelo poder público e através do qual o governo federal vai se projetar nas relações de trabalho do setor privado.” O próprio desenho da política de proteção social foi feito com o objetivo de transformar os centros urbanos atraentes e, com isso, propiciar um influxo generoso de mão-de-obra.

⁸ Anterior a essa época, o que havia em termos de proteção social eram, na verdade, planos de benefícios incipientes. Em 1795, por exemplo, foram regulamentados os benefícios concedidos a órfãos e viúvas de oficiais da Marinha. Em 1890, foi concedida aposentadoria aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, logo depois estendida a todos os empregados de estradas de ferro do país.

Durante o período populista, a sustentação do governo Vargas assentou-se largamente por meio da concessão de instituições previdenciárias às categorias profissionais influentes na época. Todos os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), por exemplo, foram criados por meio de decretos-lei (exceto o IAP dos Marítimos). Segundo Carbone (1991), essa criação foi não só “uma resposta a demandas políticas das classes assalariadas como também uma forma de a Previdência Social servir como um instrumento captador de poupança forçada. (Conh, 1980 *apud* Carbone, 1991) .

Na verdade, a expansão dos institutos funcionou como uma espécie de escudo compensatório amplamente utilizado pelo Estado frente às possíveis demandas dos trabalhadores. Essa preocupação em proteger e amparar o trabalhador brasileiro teve uma função dupla durante o governo Vargas pois, além de servir como medida apaziguadora de movimentos coletivos mais exaltados, serviu como instrumento de manipulação por meio da concessão de benefícios a determinadas categorias de trabalhadores.

Diferentemente do modelo previdenciário adotado nos anos 20, de ampliação da cobertura previdenciária e da liberdade que era dada para a definição da mesma, a política social dos anos 30 foi fundamentada em um conceito de “cidadania regulada”. Muitos dos interesses trabalhistas e sindicalistas foram canalizados para o sistema previdenciário. Isto propiciou o surgimento de políticas populistas em que se privilegiavam determinadas classes de trabalhadores a depender do poder de barganha dessas frente ao estado autoritário de Vargas⁹ (Carbone, 1991, p. 76). Os resultados desse clientelismo foram fatais para as contas da Previdência e culminaram na substituição do regime de capitalização pelo regime de repartição. Na verdade, a ascensão do regime de repartição ocorreu primeiramente pela impossibilidade de formação de reservas suficientes que garantissem a estabilidade do sistema previdenciário¹⁰.

3.2. A Lei Orgânica da Previdência Social (Lops)

Em 1947, a União Democrática Nacional (UDN) encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei que propunha reformar o sistema previdenciário brasileiro. Na essência, o projeto estendia às demais categorias profissionais os benefícios previdenciários, independentemente do instituto a que estivesse filiado o trabalhador. Entretanto, este projeto ficou perdido entre as Comissões Técnicas da Câmara Federal para receber parecer e acabou não sendo levado a plenário¹¹.

As duas décadas que antecederam a Lei Orgânica de 1960 foram marcadas por iniciativas que tentaram unificar o sistema previdenciário. Algumas delas tiveram algum êxito, enquanto outras apenas serviram para tumultuar, mais ainda, a evolução do

⁹ O que ocorreu, na verdade, durante o governo Vargas foram movimentos de cooptação ou acordos com os membros de pequenos segmentos da sociedade que tinham um certo privilégio na relação com o Estado. Essa era a base de sustentação da ordem econômica mesclada com a concessão de privilégios a minorias.

¹⁰ O sistema de repartição vê a Previdência Social como um sistema de transferências de renda de uma parte da sociedade para outra, mais especificamente dos jovens para os idosos ou dos indivíduos que possuem uma boa saúde para os inválidos. Já a Previdência Social sob o regime de capitalização é concebida como uma poupança, por meio da qual o segurado se “protege” diante de um “risco” de sobreviver depois que se aposentar. (Giambiagi e Além, 1999, p. 214-215).

¹¹ A Lei Orgânica da Previdência Social, a Lops, foi promulgada pelo Decreto-lei n.º 3.807, de 18 de julho de 1960.

sistema previdenciário. As resistências surgidas foram muitas, e partiram principalmente dos trabalhadores que possuíam posição privilegiada em termos de benefícios e serviços previdenciários. A outra linha de resistência vinha dos funcionários dos IAPs e das CAPs, que também não queriam ver os seus benefícios alterados. E, por último, dos líderes sindicais e políticos cujas bases de poder se encontravam assentadas sobre as instituições previdenciárias¹² (Carbone, 1991, p. 77). Na realidade, cada instituto operava de acordo com normas por eles mesmos criadas, e por outro lado elevavam-se as dívidas desses institutos junto à União.

A criação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops) de 1960 foi, sem dúvida, um avanço institucional da Previdência Social brasileira quando estendeu a quase toda a população economicamente ativa a cobertura previdenciária (Assis e Magalhães, 1993, p. 20). Pires (1996), ao contrário, via a nova lei previdenciária como uma manutenção do antigo regime. Na prática, os objetivos de universalização e uniformização não foram alcançados. Os trabalhadores rurais e domésticos, por exemplo, ainda continuavam alijados do sistema previdenciário (Pires, 1996, p. 189). Essa relutância, por sua vez, se estendeu por muitos e muitos anos diante das várias tentativas de reformulação da Lops. Em verdade, a unificação e a universalização propostas pela Lops poderiam implicar em uma perda de poder dos dirigentes das instituições de previdência e, conseqüentemente, prejuízo para a política clientelista de distribuição de benefícios e empregos. Essa era uma prática bastante comum principalmente em períodos eleitorais (Pires, 1996, p. 192).

Após 1964, durante o regime militar, os principais sindicatos foram colocados sob severa intervenção do Estado. Esse silêncio imposto às lideranças sindicais refletiu na condução das políticas de proteção social. Decorridos seis anos da promulgação da Lops, e após várias discussões em torno da Previdência Social, a unificação institucional efetivou-se por meio da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS – Decreto-lei n.º 72, de 21 de novembro de 1966)¹³. Essa nova instituição unificou o custeio, utilizando os superávits e reservas existentes de outros institutos para cobrir o déficit de outros. Adotou-se também, a partir desse período, o regime de repartição com contribuições do empregado, empregador e da União. Com relação ao aspecto político-administrativo, o governo assumiu controle total, alijando as representações de empregados e empregadores da gerência do sistema (Beltrão, 1993, p. 136-137). Ainda na década de 60, quando estava quase concluída a expansão da cobertura previdenciária aos trabalhadores urbanos, iniciou-se também a expansão dos benefícios aos trabalhadores rurais e empregados domésticos¹⁴.

¹² Lembre-se que durante o governo Vargas, a política social foi um instrumento muito utilizado no alcance de interesses do governo e na sustentação do mesmo. Muitos cargos do sistema previdenciário eram preenchidos sem concurso público, e essa foi uma forma de Vargas manter um certo controle sobre as forças de pressão, leia-se sindicatos.

¹³ Esse enfraquecimento das lideranças sindicais facilitou o caminho do governo na adoção de medidas protecionistas para determinadas categorias profissionais. A unificação do sistema previdenciário ocorrida em 1966 é a prova concreta do enfraquecimento das forças sindicais.

¹⁴ Em 1963 foi criado o Fundo de Previdência e Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) e, em 1969, o Plano Básico. Este último destinava-se a atender os trabalhadores da agroindústria canavieira. A inclusão dos trabalhadores rurais ocorreu apenas na década de 70 com a aprovação da Lei Suplementar n.º 11 (25 de maio de 1971). Esta lei extinguiu o Plano Básico e criou em seu lugar o Programa de Assistência Rural (Prorural) (Oliveira *et al.*, 1997, p. 8).

3.3. A universalização da Previdência Social no Brasil – anos 70

A década de 70 foi essencialmente caracterizada pela ocorrência de um processo de expansão da cobertura previdenciária às categorias marginalizadas. Todo esse processo de ampliação de coberturas ocorreu, por sua vez, sem uma contrapartida financeira adequada, e o resultado foi o acúmulo crescente de dívidas.

Na verdade, o que se presenciou nesse período foi um processo moderado de modernização do sistema previdenciário brasileiro. Para compensar a exclusão da participação política ocorrida com a unificação do sistema, o governo criou organismos de assistência social, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A criação desses organismos assistencialistas reforça ainda mais a prática do clientelismo inerente aos projetos políticos. A expansão de serviços assistenciais mostra claramente também o objetivo do governo em cooptar segmentos sociais de modo a reduzir a eclosão de uma explosão social (Carbone, 1991, p. 91). Alguns regimes previdenciários ainda permaneceram distintos dos demais como o dos militares, o dos servidores públicos federais e estaduais, o INPS (trabalhador urbano) e o Funrural (trabalhador rural).

Já na década de 80, com o esgotamento do modelo de crescimento econômico, a repercussão foi imediata nas decisões econômicas e políticas tomadas durante esse período até a implantação da Assembléia Nacional Constituinte em 1987/88. O próprio desenho do projeto de Seguridade Social apresentado durante a Constituinte veio a responder às demandas de reestruturação da política social no Brasil. Esse projeto correspondia a uma proposta completamente diferente da proposta vigente na época cujo desenho estava assentado em uma política de seguro social e uma política assistencialista.

É nessa atmosfera inovadora que nasceu a Constituição Federal em 1988. No que diz respeito à Seguridade Social propriamente dita, as discussões foram bastante acaloradas e isso resultou na formação de uma série de alianças políticas durante o período que antecede a promulgação da Carta. Essas alianças, por sua vez, sofreram uma série de recomposições, o que dificultou, mais ainda, o trâmite político, jurídico e institucional na fase pós-constituente.

Nesse sentido, veremos primeiramente quais os debates e acordos políticos firmados, e que possibilitaram a formulação da seguridade social desde a fase pré-constituente até os seus primeiros encaminhamentos pós-constituente.

3.3. As mudanças na Constituição Federal de 1988 – um novo panorama conceitual

Após uma longa e árdua jornada de discussões e fechamento de acordos e alianças políticas, finalmente em 1988 a Constituição Federal foi promulgada. O modelo de Seguridade Social então instituído assemelha-se muito ao modelo político desenvolvido nos sistemas de proteção social europeus. Trata-se de um sistema de proteção social mais abrangente, em que a universalização e a responsabilidade do custeio desse programa de proteção social recai sobre

toda a sociedade¹⁵. A diversidade de benefícios também é outro ponto que o projeto de seguridade de 1988 procurou dirimir dentro da seguridade social brasileira. Com tudo isso, a Previdência Social tornou-se uma parte integrante de um conjunto mais abrangente de ações e de políticas da Seguridade Social¹⁶.

A aprovação dessas medidas beneficiou milhares de brasileiros que antes estavam fora do campo de política de proteção social. Esse resgate da cidadania e a incorporação de uma legião de pessoas que até então estavam desassistidas foram importantes não somente para os indivíduos, mas, em uma perspectiva mais abrangente, possibilitou a realização de uma política de redistribuição de renda, o que impulsionou a economia de várias regiões do país¹⁷. Por outro lado, a aprovação dessas medidas institucionais foi feita sem nenhum critério técnico sério.

Na prática, a Constituição Federal de 1988 encarregou-se de universalizar, estendendo a toda a população brasileira o direito de perceber benefícios independentemente da realização de contribuições durante a vida laborativa, e também uniformizou alguns benefícios, como o dos empregados rurais. Antes da promulgação da Constituição, os trabalhadores rurais tinham direito a meio salário mínimo como benefício previdenciário mensal. Com ela, o benefício passou a um salário mínimo. A idade de concessão da aposentadoria também foi alterada, sendo diminuída de 65 anos para 60 anos para o homem e de 60 anos para 55 anos para a mulher¹⁸.

Desde 1995, a Previdência Social brasileira vem apresentando déficits constantes, sem dúvida alguma reflexo das medidas aprovadas durante a elaboração da Constituição Federal em 1988. Isso comprova a nossa tese de que as ações que levaram à criação das leis da previdência social brasileira resultaram de decisões de cunho político (coletivas e individuais).

3.4. A Seguridade Social e as discussões após a promulgação da Constituição Federal

Vimos que o desequilíbrio financeiro da Previdência Social agravou-se após a aprovação das medidas contidas na Constituição Federal. A questão da capacidade de a previdência financiar esses novos direitos previdenciários arrastou-se por um longo período até que, em 1991, no governo Collor, finalmente surgiram as leis

¹⁵ A entrada do Estado na área de proteção social realizou-se em momentos diferentes nos diversos países. Isso porque o desenvolvimento da indústria ocorreu de modo desigual. Já a incorporação dos riscos na cobertura garantida pelo Estado ocorreu de modo homogêneo. Durante a primeira fase, os sistemas de proteção dirigiam-se aos trabalhadores assalariados propriamente ditos, sendo as contribuições de empregados e empregadores as principais fontes de recursos. A segunda fase dos sistemas de proteção social começou após a II Guerra Mundial, com a hegemonia do modo de acumulação fordista. Essa fase é caracterizada pela ampliação da cobertura de novos segmentos de trabalhadores e populacionais, tendo como garantia o respaldo e apoio financeiro do Estado (Marques, 1997, p. 15-16).

¹⁶ Os principais pontos sobre Previdência Social estão nos arts. 7, 40, 42, 201 e 202 da Constituição Federal de 1988.

¹⁷ Segundo estudo realizado por Gomes e McDowell (1998), os municípios situados nas regiões mais pobres do país são justamente os mais beneficiados por essa concessão de benefícios. Só na Região Nordeste, a participação dos benefícios do INSS na renda familiar ultrapassa o total de 20%, proporção essa que não é atingida em nenhuma outra região. Transcrevendo as palavras de França (1999, p. xiv), “[...] especialmente nas regiões Norte e Nordeste, a instituição acaba funcionando como um verdadeiro programa de renda mínima para idosos do Brasil.”

¹⁸ A esperança de vida ao nascer (segundo o Celade/IBGE, durante o período de 1985-90) para os homens era de 60,95 anos e para mulheres, de 66 anos. Para o período 2000-2005, a projeção é a de que esses números cheguem a 65,74 e 73,60, respectivamente.

n.º 8.212 e 8.213, que trouxeram o Plano de Custeio e Organização da Seguridade. Acreditava-se que a crise da previdência devia-se não somente às medidas aprovadas pela Constituição de 1988 como também ao esgotamento de um padrão de financiamento adotado até então (Oliveira *et alii*, 1998, p. 347).

Em relação à regulamentação anterior, o novo plano de benefícios introduziu várias modificações:

a) extinção das diferenças existentes dos benefícios previdenciários concedidos para a população rural e urbana;

b) concessão de pensão também ao homem em caso de morte da esposa segurada (já prevista na Constituição, mas só regulamentada nesta lei);

c) introdução de aposentadoria proporcional devida à mulher (*idem*);

d) redução do limite para concessão de aposentadoria por velhice, do trabalhador rural do sexo masculino, de 65 para 60 anos (*idem*);

e) concessão de aposentadoria por velhice à mulher rural aos 55 anos (*idem*); e

f) extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema, com exceção do salário-família, que não se aplica ao trabalhador doméstico e ao segurado trabalhador avulso.

Após sancionar as leis n.º 8.212 e 8.213, o Executivo apresentou uma proposta de reforma da Seguridade Social para ser discutida pelos vários setores representativos da sociedade. Essa proposta visava a alterar a linha mestra do que vem a ser seguridade social e para que serve. Como já estava previsto na Constituição de 1988, o próprio processo de Revisão Constitucional, que teve início em 1992, fomentou debates e discussões em torno do futuro da Previdência Social (Albuquerque e Amaro, 1998, p. 14)¹⁹. Apesar dos esforços empreendidos na mudança da Previdência Social brasileira, vários dispositivos constitucionais continuaram em vigor enquanto a legislação infraconstitucional foi enormemente modificada. Na verdade, a Revisão Constitucional apenas reacendeu os ânimos em torno da questão previdenciária, e inclusive o parecer final não foi sequer votado.

A proposta discutida em 1992, por exemplo, tinha como linha mestra a unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada, e a criação de dois sistemas gerais: um básico, com benefícios limitados a valor inferior ao atual teto dos benefícios previdenciários; e outro complementar, destinado àqueles com remuneração superior ao valor máximo estabelecido no regime básico. Mas o que se observou em 1993, já no governo Itamar Franco, com a promulgação da

¹⁹ A Revisão Constitucional ocorrida em 1992 propiciou o surgimento de um número diverso de propostas de emendas à Constituição. Inicialmente, houve o Relatório Antonio Brito à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (1992), passando em seguida pelos relatórios Nelson Jobim (1995), Euler Ribeiro, Michel Temer, Beni Veras (1997) e Arnaldo Madeira (1998) até finalmente a aprovação, em 17/12/98, da Emenda Constitucional n.º 20, que efetivou as alterações na previdência brasileira (Martinez, 1999, prefácio).

Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – Lei n.º 8.742 –, foi uma acomodação das intenções das forças políticas que pressionavam pela reforma e contra ela.

Em 1995, o Brasil deu o primeiro passo em direção à reformulação do sistema previdenciário remetendo ao Congresso Nacional (Mensagem 306)²⁰ uma proposta de emenda constitucional (PEC) do sistema previdenciário brasileiro. Mais tarde, essa proposta converteu-se na PEC 33/96²¹, com o intuito de remover da Constituição Federal os detalhes sobre o sistema previdenciário, deixando maior campo de flexibilidade para a discussão em termos de legislação complementar e ordinária^{22 23}.

A tramitação dessa PEC no Congresso Nacional transcorreu de forma lenta, e sofreu forte resistência por parte dos grupos políticos. A intensa luta da oposição acabou derrotando uma série de pontos importantes da proposta original, o que acabou resultando em um projeto muitas vezes vazio. (Stephanes, 1999, p. 142). Na verdade, o empenho do governo na luta por uma reforma verdadeira foi pequeno; a própria escolha da presidência e da relatoria, representada pelas figuras do deputado Jair Soares (PFL-RS), ex-ministro da Previdência e Assistência Social, e Euler Ribeiro (PMDB-AM), mostrou forte inclinação para a preservação do *status quo* (Oliveira *et alii* 1998, p. 398).

As mudanças ocorridas foram puramente paramétricas, ou seja, alteração do limite de idade para a concessão de benefícios, redução de benefícios, remodelagem do cálculo destes etc., sem qualquer alteração da estrutura do sistema. A raiz dos problemas atuais não foi realmente atingida, e as disparidades e dificuldades de custeio permaneceram.

A reforma manteve o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) público e compulsório para todos os trabalhadores da iniciativa privada. Ao mesmo tempo em que o governo estimulou a criação de regimes complementares patrocinados pelas empresas, os ditos fundos de pensão, houve incentivo à adesão das pessoas a fundos próprios de complementação de aposentadoria.

Ainda assim, ao ser votada no Senado em 1996, a PEC 33/96 sofreu diversas alterações. Dentre as principais, temos:

²⁰ A chamada Reforma da Previdência (Mensagem 306) na realidade integrava um conjunto maior de emendas constitucionais cujo objetivo era conter o déficit público, aumentar a produtividade e liberalizar a economia (Oliveira *et al.*, 1999, p. 4).

²¹ Qualquer proposta de emenda à Constituição é submetida a uma longa tramitação no Congresso Nacional. Primeiramente, a proposta é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR) na Câmara dos Deputados. Em seguida, é submetida a uma comissão especial que deliberará sobre o seu mérito. Uma vez aprovada nessas duas instâncias, segue para o plenário, onde é votada e somente aprovada com o voto de 3/5 dos membros da Casa. Em seguida, vai para o Senado, onde também passa por uma Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que se pronunciará sobre o mérito da proposta e, em seguida, a encaminhará para o plenário. No Senado Federal também são necessários 3/5 dos votos dos membros desta Casa. Só são aprovados os itens que foram aprovados pelas duas casas. Os itens alterados no Senado, por exemplo, deverão ser novamente encaminhados à Câmara para uma posterior apreciação e votação.

²² Na realidade, pretendia-se desconstitucionalizar a reforma constitucional da Previdência Social, que foi parcialmente abandonada já na Revisão Constitucional de 1995. Entende-se por desconstitucionalizar remeter para legislação complementar dispositivos que não configuram matéria constitucional.

²³ Para a aprovação de lei complementar e lei ordinária torna-se necessária apenas a maioria simples de votos em cada uma das casas.

- Aposentadoria: homens e mulheres poderiam se aposentar após 35 e 30 anos de contribuição para a Previdência Social;
- Aposentadoria proporcional por tempo de serviço: foi extinto esse tipo de aposentadoria;
- Servidores públicos: homens e mulheres poderiam se aposentar com 35 e 30 anos de contribuição. Ademais, exigiu-se que o servidor tenha, no mínimo, dez anos de exercício no setor público e cinco anos no cargo efetivo;
- Direitos adquiridos: todas as aposentadorias e pensões concedidas pelo sistema anterior à data da aprovação do novo sistema estariam asseguradas;
- Aposentadorias proporcionais por tempo de contribuição: a concessão deste benefício exigia um tempo de contribuição igual (ou mínimo) à soma de 30 anos (homens) e 25 anos (mulheres) e ainda um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que, na data da aprovação da Emenda, faltaria para atingir os limites de 30 e 25 anos para homens e mulheres;
- Regras de transição: tais regras abrangiam todos os indivíduos que estivessem em vias de aposentar-se, estabelecendo redução da idade mínima. Em relação ao tempo de serviço que ainda faltaria para a aposentadoria pelas regras anteriores, haveria um acréscimo de 20% no caso de aposentadoria integral e de 40% para a aposentadoria proporcional. A idade mínima de concessão de aposentadoria integral e proporcional seria de 53 e 48 anos para homens e mulheres, respectivamente.

Na seqüência, as discussões em torno da Previdência Social se arrastaram. Segundo Vieira e Ornélas (1999), esse adiamento deveu-se tanto a fatores políticos quanto à própria falta de consciência acerca do comportamento da conta da previdência no longo prazo (Vieira e Ornélas, 1999, p. 7).

Mesmo que permeada por interesses políticos, e ainda fortemente pressionada por um ajuste das contas públicas, em dezembro de 1998, dez anos após a promulgação da Constituição Federal, finalmente a reforma da previdência foi concebida por meio da promulgação da Emenda Constitucional n.º 20. Esta inseriu alterações tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto no Regime de Previdência do Setor Público e no Regime de Previdência Complementar. A emenda surgiu com uma série de inovações, mas pode-se dizer que a linha mestra não foi modificada. O regime previdenciário social continuou sendo um regime de sistema misto, composto por dois pilares básicos. O primeiro pilar é gerenciado pelo Estado e regido por regras do regime de repartição, ou seja, os ativos financiam os benefícios dos inativos. O segundo pilar compreende um pilar complementar, voluntário, gerenciado pela iniciativa privada, cujo regime de gerenciamento é o de capitalização, em que o servidor é o responsável direto pela formação do fundo próprio, cujos recursos serão destinados ao pagamento dos benefícios futuros.

A idéia do governo continuava sendo a de reter para si a responsabilidade da concessão de um benefício máximo equivalente a 10 salários mínimos pagos pelo INSS. Qualquer valor acima deste teto deveria ser financiado pelos fundos complementares, que são de iniciativa própria do segurado e nos quais ele mesmo se encarrega de realizar as contribuições necessárias.

Decorridos cinco anos após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 20, o déficit das contas da Previdência Social brasileira ainda não fora debelado. Em 2002, o déficit global da previdência, incluindo o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e os sistemas próprios da União, Estados e municípios, foi da ordem de R\$ 70 bilhões. O problema maior está no sistema de previdência dos servidores públicos, onde temos disparidades acentuadas dos benefícios concedidos relativamente aos do INSS, beneficiando aqueles servidores. Segundo Caldas (2003), para cada aposentado do setor privado sai dos cofres públicos, mensalmente, um subsídio de R\$ 69, contra um subsídio de R\$ 938 para um trabalhador do setor público (jornal *O Estado de S. Paulo*, 13 abr. 2003). E isso não ocorre apenas porque os trabalhadores do setor privado contribuem proporcionalmente mais do que os funcionários públicos. Mais do que isso, pesa a diferença entre os valores das aposentadorias auferidas pelos trabalhadores da iniciativa privada e pública (jornal *O Estado de S. Paulo*, 13 abr. 2003)²⁴.

3.5. A reforma da Previdência no governo Lula

Em 2003, logo que assumiu a presidência, Luiz Inácio Lula da Silva tomou a reforma da Previdência Social como prioridade para corrigir o alcance do equilíbrio das contas públicas do país e distorções como as apontadas. Decorridos alguns meses, em dezembro de 2003, o governo encaminhou a proposta de reforma da Previdência ao Congresso Nacional. O foco principal voltava-se principalmente ao regime dos servidores públicos, pois era justamente ali que se encontravam as maiores discrepâncias e desajustes. Uma vez corrigidas tais irregularidades, acreditava-se que o déficit da Previdência Social ficaria sob controle. As pressões sobre as contas públicas diminuiriam, e o país poderia novamente se colocar dentro de uma trajetória de crescimento econômico positiva nos próximos anos.

Após longas negociações com os partidos da base e não-aliados, o governo Lula conseguiu uma vitória histórica no primeiro turno na Câmara dos Deputados. Dentre os principais pontos votados e acordados entre as partes temos:

a) Aposentadoria integral: os atuais servidores continuam com o direito à aposentadoria integral. Mas deverão ter no mínimo 55 anos (mulheres) ou 60 anos (homens) e ainda ter pelo menos 30 anos (mulheres) e 20 anos (homens) de contribuição. Para os futuros servidores não haverá mais aposentadoria integral;

b) Paridade: atuais servidores terão direito à paridade parcial (reajuste salarial igual para servidores da ativa e aposentadoria). A reforma acaba com a paridade para os futuros servidores;

c) Transição: o servidor que se aposentar antes de atingir a idade mínima até 31 de dezembro de 2005 terá benefício reduzido em 3,5%. O redutor aumenta para 5% a partir de 01 de janeiro de 2006;

²⁴ O governo Lula tem a convicção de que a diminuição do déficit da Previdência Social ocorrerá no momento em que forem diminuídas as diferenças entre os valores das aposentadorias e pensões pagas pelo setor público e privado, cuja média hoje supera R\$ 4 mil.

d) Subtetos salariais dos Estados: o limite dos salários dos desembargadores é de 90,25% da remuneração de ministros do STF;

e) Pensões: o pagamento integral das pensões dos futuros pensionistas do serviço público é de R\$ 2.400;

f) Taxação dos inativos: Nos Estados e municípios, os inativos que ganham até R\$ 1.200 ficam isentos do pagamento da contribuição. Na União, a isenção é de até R\$ 1.440.

A votação de tais medidas foi acalentada por meio da construção de uma base política que na antiga tradição envolveu concessões de cargos e pastas ministeriais para aliados do governo. Nunca em toda a história do país uma reforma dessa magnitude foi concebida em tão pouco tempo e com uma margem tão grande de vantagem. A aprovação da reforma ocorreu no primeiro turno com 444 votos a favor, 7 contra e 10 abstenções. (jornal *O Estado de S. Paulo*, 14 ago. 2003, p. B3)

Apesar da histórica vitória alcançada pelo governo na Câmara dos Deputados, a tramitação no Senado Federal ocorreu em um clima tenso, após os desgastes sofridos pelos deputados junto aos servidores públicos, principalmente no que diz respeito ao retorno da paridade, à adoção de uma regra de transição para os atuais servidores e à proximidade de mais um ano eleitoral. Com isso, senadores da ala governista pressionaram pela revisão de alguns dispositivos existentes na PEC original.

Nesse sentido, surgiu no Senado uma nova proposta que ficou conhecida como PEC paralela, cujo objetivo é amenizar alguns efeitos negativos contidos na proposta de emenda aprovada na Câmara. Isto aumentou mais ainda a pressão para votar a proposta do governo o mais rápido possível. Ela foi aprovada, mas passou também a PEC paralela, já aprovada por unanimidade em dois turnos no Senado, e que agora precisa ser votada, também em dois turnos, pela Câmara. Se a matéria sofrer qualquer mudança na Câmara, terá de retornar para nova deliberação do Senado antes de ser promulgada.

Entre os pontos da PEC paralela temos:

a) Paridade: assegura paridade plena aos atuais servidores que, na vigência da Emenda Constitucional n.º 41, preencherem os requisitos para a obtenção da aposentadoria integral (35 anos de contribuição e 60 de idade, se homem, ou 30 anos de contribuição e 55 de idade, se mulher, sendo 20 anos de serviço, dez na carreira e cinco no cargo);

b) Transição: sem prejuízo da opção pela aposentadoria antecipada com redutor, assegura aos atuais servidores o direito de aposentadoria integral e com paridade plena antes dos 60 anos de idade, no caso do homem, ou de 55, no caso da mulher, desde que o servidor ou servidora contribua respectivamente mais 35 e 30 anos e comprove pelo menos 25 anos no serviço público, 15 na carreira, cinco no cargo;

c) Subteto: inclusão de subteto único na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica do Município, que terá como limite o salário de desembargador, facultando também ao governador e ao prefeito, por projeto de lei de sua iniciativa

privativa, num prazo de 60 dias da vigência da emenda constitucional, fixar subteto que não poderá ser inferior ao seu subsídio mensal nem superior ao de desembargador;

d) Contribuição de inativo: os aposentados e pensionistas que forem portadores de doença incapacitante ficarão isentos de contribuição até a parcela do provento igual ao dobro do teto do INSS, equivalente a R\$ 4.800;

e) Aposentadoria especial: assegura a possibilidade de regras diferenciadas para os segurados que exercem atividade exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e, principalmente, aos portadores de necessidade especial.

A expectativa é de que a tramitação na Câmara seja permeada por altos e baixos. O próprio presidente da Câmara, deputado José Paulo Cunha, do PT-SP, achou que a pressa na votação da PEC paralela poderia desfigurar a proposta enviada inicialmente ao Congresso Nacional, a PEC original, assim como a flexibilização demasiada de alguns pontos poderia também comprometer o equilíbrio fiscal em 2004. Ademais, a votação unânime da PEC paralela sem nenhuma alteração na Câmara dos Deputados acabaria deixando o mérito da aprovação e promulgação da reforma da Previdência inteiramente sob a autoria dos senadores.

Nesse clima de disputas políticas internas, o relator da PEC paralela da Previdência na Câmara, o deputado José Pimentel (PT-CE), acabou realizando uma série de alterações no texto aprovado pelo Senado. Dentre as alterações realizadas temos o fim do subteto único nos Estados, como queriam os senadores, limitando o salário do governador a R\$ 14.300, valor equivalente a 75% do salário de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). A proposta aprovada em dezembro de 2003 estabelecia um subteto para os três Poderes nos Estados equivalente a 90,25% do valor do salário de ministro do Supremo (R\$ 17.225).

O substitutivo do relator Pimentel também limita na Constituição os salários dos prefeitos. Em municípios com população acima de 500 mil habitantes, o salário do prefeito pode chegar no máximo ao patamar de 75% do salário do ministro do Supremo, ou seja, R\$ 14.300. Já nos municípios com população abaixo desse limite, o salário do prefeito será de até 50% do valor do salário de ministro do Supremo, ou seja, R\$ 9.557. Pimentel argumentou que a mudança feita no Senado provocaria um aumento no salário dos deputados estaduais, hoje de R\$ 9.600 ou o equivalente a 75% do salário do deputado federal, para R\$ 17.225. Além disso, os vereadores que hoje têm a remuneração fixada em no mínimo 20% e no máximo 75% do salário de deputado estadual teriam também aumento salarial.

Com a inserção dessas modificações, se aprovada na Câmara a proposta de emenda terá de voltar ao Senado para novas votações. Alguns

parlamentares discordam das mudanças realizadas por Pimentel e acusam o governo de não cumprir um acordo que permitiu a promulgação das emendas da reforma da Previdência, em dezembro do ano passado.

Em meio às discussões em torno da reforma da Previdência, o governo deu a seu líder na Câmara, o deputado Professor Luizinho, do PT-SP, a missão de fazer a votação da PEC paralela caminhar. De início, a estratégia pareceu ser adequada, e alguns pontos já foram acertados. O líder do governo na Câmara e o relator da PEC paralela já fizeram os últimos acertos com relação a alguns itens da PEC paralela para que esta possa ser finalmente aprovada em dois turnos na Câmara.

Dentre os pontos básicos do acordo fechado, o teto dos salários dos deputados estaduais não poderá ser superior a 75% do salário dos deputados federais e os vencimentos dos governadores, nas capitais e municípios com mais de 500 mil habitantes, serão fixados em no mínimo 50% e no máximo 75% dos salários de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF).

Apesar do acerto de alguns pontos, a votação, em primeiro turno, da PEC paralela da reforma da Previdência na Câmara ainda não tem data definida devido à ausência de acordo entre os partidos da base do governo.

Oficialmente, a matéria foi retirada pela segunda vez do plenário de votação por falta de quórum. O principal ponto de divergência é a definição do subteto dos servidores públicos estaduais e municipais. Falta ainda definir se os salários dos delegados de polícia, do fisco e dos advogados estaduais terão como limite o vencimento dos governadores ou o dos desembargadores, que recebem R\$ 17.225. Segundo o relator da PEC paralela, José Pimentel (PT/CE), a vinculação dos salários ao dos desembargadores de Justiça causaria grande impacto orçamentário para os Estados. Com isso, não foi possível fechar um acordo com os governadores sobre a vinculação das remunerações à dos desembargadores estaduais.

Tudo isso novamente corrobora nossa tese de que o surgimento das instituições perpassa outras áreas de interesse que não seja somente econômico. A tramitação lenta da votação da PEC paralela retrata o peso do aspecto político no processo de criação das instituições previdenciárias, e como o surgimento destas está diretamente relacionada ao poder de barganha de determinados grupos políticos.

3.6. Considerações finais

Assim, o relato da história da Previdência Social brasileira reforça a nossa idéia de que a criação de instituições não compreende um processo estritamente racional como imaginou Douglass North. A ponderação de ganhos econômicos não compreende a única variável considerada no referido processo. É importante analisar o contexto político do momento. A era Vargas mostrou claramente que as instituições previdenciárias foram muito importantes na sustentação do seu governo. Com o passar dos anos, a concessão desmesurada de benefícios, sem maior fundamentação técnica,

culminou na formação de déficits vultosos. A política de concessão de benefícios é, sem dúvida, um importante instrumento de sustentação de bases políticas, não importa de que governo estejamos falando, daí a explicação de tantas discussões em torno da legislação previdenciária.

Como se percebe, a teoria de crescimento econômico baseada nas instituições, como elaborada por North (1990), é insuficiente para abarcar a imprevisibilidade de fatos que muitas vezes foram gerados fora e não dentro da racionalidade econômica, como acreditava esse estudioso. Apesar da relevância de uma série de outras questões no fomento do crescimento econômico das nações, tais como a importância do capital humano, a formação de capital físico e os efeitos da educação no incremento da produtividade, não podemos subestimar o papel exercido pelas instituições, ainda que seu surgimento não siga uma lógica econômica racional.

A história da Previdência Social brasileira nos mostrou que seu surgimento não seguiu uma racionalidade rumo à formação de poupança nacional. Com isto, o crescimento da nação ficou comprometido em vários momentos da sua história. Ou seja, interesses pessoais e políticos se sobrepuseram aos interesses da nação comprometendo sobremaneira a eficácia das medidas tomadas na direção do crescimento econômico.

Já recentemente, no governo Lula, podemos observar que a reforma da Previdência tomou um novo fôlego em um momento político apropriado em que o objetivo de alcançar o equilíbrio das contas nacionais pareceu em um primeiro momento fazer convergir forças políticas na mesma direção. Decorrido algum tempo, o impulso tomado inicialmente, em dezembro de 2003, foi se dissipando na própria arena política e novamente o governo tem encontrado dificuldades de apoio político para a conclusão dos trabalhos de aprovação da reforma da Previdência.

Enquanto isso, o déficit da Previdência perdura e a perspectiva de resolvermos a tempo a questão da reforma previdenciária parece estar bem longe. Mais uma vez, o desenho da futura Previdência Social do Brasil vai depender da barganha política de diversos grupos dentro e fora do governo, e não podemos antever com precisão qual será este modelo, pois o processo de criação de instituições não segue uma lógica econômica racional.

Referências Bibliográficas

ASSIS, José C.; MAGALHÃES, Raphael de A. Seguridade social no Brasil. Objetivos e viabilidade financeira. In MPAS. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: Cepal, vol.1, *Pesquisas*, 1993.

ALBUQUERQUE, Marta L. P.; AMARO, Meiriane. Previdência social. *Boletim de Conjuntura Política e Social*, jan-jun 1998, p.13-31.

BALTAR, Jorge; MATTOSO. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.18, n.º 1, p.13-40, 1997.

- BELTRÃO *et al.*. Fontes de financiamento da seguridade social brasileira. In: MPAS. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: Cepal, 1993, vol. 2, p.131-195.
- BUNGE, Mario A. *Epistemologia. Curso de atualização*. São Paulo: T. A . Queiroz, 1988.
- CALDAS, Suely. As desigualdades da Previdência. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 13 abr.2003. Caderno Economia, p. E2.
- CORREIA, Eduardo. *Abertura econômica e distribuição de renda*. IPE/USP, 1999.
- ELSTER, John. *The multiple self*. Cambridge: Cambridge Press, 1986.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Cláudia. *Finanças públicas – teoria e prática no Brasil*. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MARQUES, Rosa; BATICH, Mariana. O impacto da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência social. *Conjuntura social*, out-dez 1999, p.122-136.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Reforma da Previdência Social – Comentários à Emenda Constitucional no. 20/98*, São Paulo: LTR, 1999.
- MÉDICI, A; OLIVEIRA, F. Subsídios para a reforma constitucional no campo da seguridade social. Visão histórica e perspectivas. *Planejamento e Políticas Públicas*, vol.1, n.º 1, jun. 1993, p.1-67.
- NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA *et al.*. *Reforma Estrutural da Previdência: uma Proposta para Assegurar Proteção Social e Equidade*. Texto para discussão n.º 690, Ipea, dez. 1999.
- OLIVEIRA *et al.*. *A população rural e a previdência social no Brasil. Uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais*. Texto para discussão n.º 759, Ipea, set. 2000.
- OLIVEIRA, Francisco E. B. *Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira*. Texto para discussão n.º 53, Ipea, dez. 1982.
- OLIVEIRA, Francisco E. B.; BELTRÃO, Kaizô I.; FERREIRA, Mônica G. *Reforma da Previdência*. Texto para discussão n.º 508, Ipea, ago. 1997.
- PIRES, Júlio M. *A política social no período populista*. São Paulo: Ipe/USP, 1996.
- RODRIGUES, Leôncio M. *Sindicalismo e a sociedade*. São Paulo: Editora. Difel, 1968.
- RODRIGUES, Leôncio M. *Trabalhadores, sindicatos e industrialização*. São Paulo:

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da Previdência Sem Segredos*. Editora Record, 1999.

TEIXEIRA, S.M. Fleury; OLIVEIRA, Jaime A .de Araújo. *(Im)Previdência Social. 60 anos de história da Previdência Social no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985.

A evolução teórica em segurança e seus reflexos econômicos: a correlação que o Brasil precisa aprender

*Gunther Rudzit**

Resumo: Durante a Guerra Fria, o aspecto estratégico se sobrepunha a todos os outros na condução dos assuntos de Estado, e o fim desse conflito levou à primazia dos aspectos econômicos nas decisões governamentais. Os ataques de setembro de 2001 fizeram com que alguns autores defendessem o retorno da lógica militar ao topo da lista de objetivos a alcançar. A realidade, contudo, é que estamos retornando à primazia da política: os tomadores de decisão têm de levar em consideração suas percepções do interesse nacional antes de implementar uma política. Assim, para uma boa análise sobre o ambiente internacional, é necessário ter base teórica que ajude a explicar os fatos. No Brasil não existe uma tradição de estudos sobre segurança e defesa, e este texto procura contribuir para tanto. Assim, serão analisadas as principais correntes teóricas em Relações Internacionais e de segurança e suas implicações para o Brasil.

Palavras-chave: Teoria, Relações Internacionais, economia, segurança, defesa, segurança nacional, política externa.

Introdução

Esse início de século veio demonstrar que a política voltou a ter a preponderância sobre os aspectos econômicos e estratégicos na condução do Estado, pois, historicamente, foi sempre ela que esteve no comando das decisões em relação aos interesses nacionais. O fim da Guerra Fria deu novo ímpeto à visão, defendida por alguns há muito tempo, de que interesses e desafios econômicos são mais importantes na condução do Estado que os ligados à área militar. Nas palavras de Samuel Huntington, no começo da década de 1990, no ambiente emergente “as capacidades militares provavelmente serão menos importantes do que elas têm sido no passado. Medidas econômicas serão centrais...”¹. Tanto era assim que, no Livro

* **Gunther Rudzit** é Doutor em Ciência Política pela USP, Mestre em National Security pela Georgetown University e em Geografia pela USP, ex-Assessor do Ministério da Defesa (2001-2002), professor do curso de Relações Internacionais da FAAP, das Faculdades Tancredo Neves e das Faculdades Integradas Rio Branco e Coordenador do Programa de Segurança Cooperativa do Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo – Naippe/USP.

¹ HUNTINGTON, Samuel P. America's Changing Strategic Interests. *Survival*, London, International Institute for Strategic Studies, January/February 1991, p. 8.

Branco de Defesa da Austrália, lançado em 2000, lia-se que “o recurso à força continuará a ser restringido por muitos aspectos do sistema internacional, e conflitos armados entre Estados deverão ser menos comuns do que em anos anteriores, mas sempre haverá o risco de que as circunstâncias possam mudar, e que essas restrições não sejam mais efetivas”². Outras percepções também ganharam força.

Não foi somente a visão de maior importância da economia que ganhou força durante a última década do século passado. Outra idéia, relacionada a esta, mas distinta, também ganhou muito relevo: a visão de que a força econômica é intrínseca e de primordial importância na dimensão da segurança nacional como um todo. Ou seja, sem uma base econômica que dê recursos para que o Governo possa implementar suas políticas em todas as suas áreas de atribuição (educação, saúde, agricultura, indústria, externa, defesa etc.), o país se verá diante de grandes vulnerabilidades e aberto a sofrer pressões de toda ordem por parte de outros governos ou atores do sistema internacional.

Com certeza, por séculos tem sido claro que estas duas dimensões de poder, econômica e militar³, são intimamente relacionadas, mas esta correlação tem sido geralmente caracterizada como puramente competitiva – com o exemplo do uso de dinheiro do orçamento federal para “armas ou manteiga (alimento)” sendo o mais usado no mundo. Enquanto o gasto público por segurança normalmente compete, até um certo grau, com gastos para o crescimento econômico, em muitos contextos a relação entre os dois objetivos é muito mais complexa do que a formulação acima poderia sugerir. Quando se procura atingir os objetivos mais amplos de segurança nacional (bem-estar da população, integridade territorial etc.), alguns instrumentos econômicos podem algumas vezes servir aos propósitos militares, e vice-versa.

Tomando-se na macro-escala, durante as quatro décadas de competição militar entre a União Soviética e os Estados Unidos, dramaticamente ficou demonstrada a dimensão da correlação entre “armas contra manteiga”. Economicamente e tecnologicamente mais fracos que os norte-americanos (e seus aliados), os soviéticos tentaram se equiparar ou ultrapassá-los em força militar em todo o globo, resultando em uma economia seriamente afetada pela alocação de 20% a 25% do seu PIB para o setor militar (em estimativas mais conservadoras), conseqüentemente diminuindo bastante o investimento necessário para o crescimento econômico⁴. Com certeza essa não foi a única causa do colapso da União Soviética, mas o “estender-se demais” – tomando-se a idéia de Paul Kennedy⁵ – com certeza foi um elemento chave.

² *Defense White Paper: DEFENSE 2000 – Our future defense force*. Canberra (Austrália): Department of Defense, 2000, p. 7.

³ Ver texto clássico: CARR, E. H. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Edunb, Ipr; São Paulo: Ioesp, 2001, p. 135-188.

⁴ WOLF, Charles. Economic Instruments, Military Instruments, and National Power. *The Korean Journal of Defense Analysis*, n.º 2 (Winter 1994), p. 235.

⁵ KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House, 1987.

Pode-se dizer, assim, que a economia é um fator fundamental tanto para toda a vida de um país como para a própria dimensão militar. Portanto, a segurança nacional de um país tem na economia uma dimensão vital, como bem realçado pelo ex-chanceler alemão-ocidental Helmut Schmidt⁶ (mesmo antes do fim da Guerra Fria, quando o campo da estratégia era considerado o mais importante), ficando evidente se forem comparadas as forças de defesa e economias de diversos países, principalmente dos mais desenvolvidos. Por isso, em uma era de rápidas mudanças tecnológicas, ter uma base avançada nesse campo tanto fortalece a economia de um país como seu peso político, além de permitir que ele se desenvolva, usando equipamentos e forças militares sofisticadas.

Esta é a visão mais reconhecida da correlação entre economia e segurança. Por outro lado, a segurança pode contribuir para a economia, como John Ellis, sócio de uma empresa de análise de risco, recentemente defendeu em um artigo publicado no jornal *Los Angeles Times*. Discutindo a campanha democrata à eleição desse ano, ele afirma que o enfoque da administração Bush na segurança nacional, ou seja, o combate ao terrorismo, não tem somente este aspecto militar. Ellis argumenta que um novo evento como os ocorridos em setembro de 2001 teria efeitos catastróficos tanto na economia norte-americana como também na mundial, já que tal acontecimento afetaria profundamente a confiança dos investidores, que é “a seiva vital do capitalismo”⁷. Por conseguinte, a segurança influencia diretamente a economia, pois sem uma economia vigorosa não poderá haver maior cobertura para todas as outras áreas de atuação do governo e da sociedade como um todo.

O debate, portanto, não pode ser mais sobre qual dos dois aspectos tem maior influência nas decisões da liderança política dos países. Na realidade, a preponderância volta a ser a da política sobre os outros dois campos. Devido à lógica da Guerra Fria, os aspectos estratégicos tinham sempre a primazia sobre qualquer outro diante do enfrentamento global, e para muitos essa passou a ser a concepção natural sobre como os interesses nacionais deveriam ser avaliados. Com o fim desse conflito, a aceitação da excelência do capitalismo de mercado e a abertura das economias por parte dos antigos inimigos do ocidente e, conseqüentemente, a aceleração do processo de globalização econômica levaram muitos a acreditar que a lógica econômica deveria tomar o lugar da estratégia e comandar as decisões políticas no relacionamento dos países dentro da arena internacional.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a conjuntura internacional mudou radicalmente. O uso da força nas relações internacionais voltou a ser considerado não como possível, mas como de fato empregado, como pudemos ver no Afeganistão, mas principalmente no Iraque. Correlato a esta idéia está o comentário do embaixador Rubens Ricupero no recente livro lançado pelo professor Oliveiros Ferreira⁸, ao afirmar que o atual momento histórico está marcado por três características: **I**) a volta do predomínio do político sobre o econômico; **II**) a volta do poder de Estado sobre mercados; e **III**) os realinhamentos em curso que obedecem não à lógica dos mercados,

⁶ SCHMIDT, Helmut. The 1977 Alastair Memorial lecture. *Survival*, London, International Institute for Strategic Studies, January-February, 1978.

⁷ ELLIS, John. Questão de Segurança Nacional Dominará Corrida à Casa Branca. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 jan. 2004, Caderno Internacional, p. A-19.

⁸ FERREIRA, Oliveiros S. *Crise da Política Externa: Autonomia ou subordinação?* São Paulo: Renavan, 2001.

mas à lógica do que Ferreira denomina de Grande Estratégia. Isso significa que a busca dos interesses nacionais seguirá um rumo a ser decidido pelos representantes do Estado que, no seu cálculo (a política), levarão em consideração todos os aspectos (econômico, militar, político interno e externo, cultural etc.) e seguirão o caminho que acharem melhor. Esta concepção também fica bem clara na discussão que o embaixador Ronaldo Sardemberg⁹ faz sobre a forma com que os Estados se relacionam, ou seja, a diplomacia e a estratégia. A estratégia seria a arte de vencer a guerra – portanto, o campo militar – e a diplomacia seria a de convencer, que opera em vastas e importantes áreas das quais exclui, normalmente, a questão da guerra, como por exemplo a diplomacia econômica ou comercial. Mas os dois campos estão subordinados e definidos pela política, ou seja, o mais alto nível do Estado. Estas afirmações podem não ser aplicadas inteiramente a todos os países, mas está mais que correta em relação à única superpotência restante, os Estados Unidos da América.

Pode-se dizer que o debate teórico em Relações Internacionais está concentrado em dois campos. De um lado encontra-se o tradicional Realismo (também chamado de Racionalismo), e do outro o Idealismo (teoricamente chamado de Construtivismo). Já o campo da segurança, ou defesa, também seguiria esse mesmo debate sendo que este começa pela conceituação do termo “segurança” e definição de sua abrangência. Novamente, realistas e construtivistas têm visões diferentes, dentre outras, sobre qual o foco central que se deve analisar ao estudar a segurança de um país.

O debate teórico em RI

Por mais de dez anos, o Realismo, sem dúvida alguma a corrente de pensamento dominante da teoria das relações internacionais, tem sido atacado pelo paradigma do Construtivismo. Os realistas sustentam que a anarquia e a distribuição de poder relativo guiam a maior parte do que acontece na política mundial. Os construtivistas contra-argumentam que o Realismo estrutural perde o que normalmente é um fator dominante, isto é, as idéias intersubjetivas compartilhadas que modelam o comportamento por meio da constituição de identidades e interesses dos atores¹⁰.

O Realismo vê muito mais a política mundial como estando em conflito do que o Construtivismo. Para os realistas, a política internacional é uma constante luta por sobrevivência, vantagem e, não raro, dominação. Os críticos do Realismo não negam a existência de casos de conflitos extremos, mas eles não os vêem como um retrato representativo da política internacional. Em muitos casos e em muitas áreas, Estados são capazes de trabalhar juntos a fim de mitigar os efeitos da anarquia, produzir ganhos mútuos e evitar prejuízos comuns¹¹. Esta seria a principal característica do sistema internacional.

⁹ SARDENBERG, Ronaldo. *Curso de Relações Internacionais*. Unidade VI. Estudo das Relações Internacionais. UNB, 1982, p.19.

¹⁰ O trabalho neo-realista canônico continua sendo WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979. O desafio construtivista pode ser encontrado em ONUF, Nicholas Greenwood. *World of Our Making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989; KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996; e LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich V. (eds.). *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996.

¹¹ Para um maior detalhamento sobre este debate, ver BALDWIN, David A. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993.

Os construtivistas acreditam que os Estados podem cooperar ao reduzir os custos transacionais, ou seja, os custos e riscos associados ao se firmar e implementar um acordo, e, por sua vez, a redução de tais custos pode facilitar a cooperação. Neste ponto, as instituições podem ter um grande papel, pois elas podem fazer com que se tenham melhores informações – sobre uma determinada situação, sobre o que o outro lado fez e por que o fez, e o que ele pode vir a fazer no futuro – mesmo que as condições propícias iniciais do processo tenham desaparecido¹². Assim, os institucionalistas, como o próprio nome diz, enfatizam o papel das instituições, podendo estas ser definidas como padrões duráveis de expectativas compartilhadas de comportamento, e que assim recebem um certo grau de aprovação formal por parte dos Estados¹³.

Alguns realistas defendem que a existência de instituições, ou o fato de elas serem encontradas, se dá onde a cooperação é grande. Contudo, esta percepção difere em relação à dos construtivistas pelo fato de que elas são mais do que um instrumento de condução do Estado e que têm impacto independente, ou seja, uma vida própria¹⁴. A contra-argumentação seria a asserção de endogenia, ou seja: se é previsível que certos tipos de instituições irão produzir maior cooperação, então os atores irão estabelecer tais arranjos somente quando eles quiserem este resultado, o que pode ser consistente com a análise realista. Como Charles Glaser afirma, instituições são: “O produto dos mesmos fatores – os interesses do Estado e a restrição imposta pelo sistema – que influenciam se os Estados deveriam cooperar”¹⁵. Portanto, pode-se dizer que os construtivistas acreditam que a criação de uma instituição pode aumentar a cooperação. E os realistas, que deveriam pensar o contrário, acreditam que esta afirmação não é falsa, porque os Estados criam uma instituição somente se elas puderem ajudá-los a alcançar objetivos por eles almejados. Caso contrário, os países não cooperam no que eles julguem contrário aos seus interesses.

O debate teórico em segurança e defesa

Tradicionalmente, a maior parte da literatura nessa área é baseada nos conceitos de poder e paz. Aqueles a favor de uma abordagem baseada em poder derivam suas análises da escola realista de relações internacionais, com expoentes em E. H. Carr e Hans Morgenthau¹⁶. Já os que favorecem a abordagem pela paz

¹² KEOHANE, Robert Ó. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984; WALLANDER, Celeste A. *Mortal Friends, Best Enemies: German-Russian Cooperation after the Cold War*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998. No Brasil, ver: VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

¹³ KNIGHT, Jack. *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press, 1992, p. 2-4; NORTH, Douglass C. *Institutional Change, and Economic Performance*. New York: W.W. Norton, 1990, p. 4-5; HAFTON, Keohane; WALLANDER, Celeste A. (eds.). *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 1-2.

¹⁴ MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, vol. 52, n.º 4 (Autumn, 1998), p. 729-48.

¹⁵ GLASER, Charles L. Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. *International Security*, vol. 19, n.º 3 (Winter 1994/95), p. 50-90.

¹⁶ CARR, E. H. *The Twenty Years Crisis*. London: Macmillan, 1946. MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. New York: Knopf, 1973. Para a visão do Neorealismo ver WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979.

são mais associados à escola idealista, ou liberal, que tem o foco de análise primordialmente concentrado na segurança do sistema internacional, tentando conciliar essa perspectiva com a de segurança nacional. Para estes, ao se reduzirem as ameaças externas ao Estado, reduzem-se as ameaças ao sistema internacional como um todo. Um dos expoentes desse pensamento é Martin Wight, que argüiu: “(...) se há uma sociedade internacional, então há um certo tipo de ordem a ser mantida, ou mesmo desenvolvida”¹⁷. Para ele não é uma falácia falar sobre um interesse coletivo; assim, segurança adquire um sentido mais amplo: ela pode ser buscada e usufruída em comum por todos os Estados. Com o mundo mergulhado na bipolaridade da Guerra Fria, muitos acadêmicos tiveram de reforçar a perspectiva de que vários segmentos do sistema internacional estavam interligados a tal ponto que a segurança e bem-estar de cada um dependiam da do outro, como pode ser percebido nas obras de Leonard Beaton¹⁸.

Os idealistas sustentam que seu conceito os permite ver não somente o problema em termos holísticos, em oposição à fragmentada visão dos realistas, mas também que eles focam suas atenções diretamente na essência do problema da guerra. E como a guerra é a maior ameaça proveniente do problema de segurança nacional, a solução para tal eliminaria em grande parte este problema da agenda internacional.

Portanto, os realistas tendem a ver a segurança como um derivativo do poder: um ator com suficiente poder que atinja uma posição dominante adquiriria como resultado a sua segurança. Já os idealistas tendem a ver a segurança como a consequência da paz. Uma paz duradoura proveria segurança para todos.

A principal evidência do não-desenvolvimento do termo segurança como um conceito no campo das Relações Internacionais pode ser percebido pelo seu uso na literatura da área. O termo, muito usado tanto nesta como em outras disciplinas ou ainda por quem trabalha nos governos, tende a ser aceito como o conceito central organizador. Existe um grande número de trabalhos em que se estudam os problemas e tópicos de segurança nacional contemporâneos, no qual a segurança é o foco normativo central, sendo que a maior parte destes é proveniente da sub-área de Estudos Estratégicos. As políticas externas, militares e econômicas dos Estados, a interseção das mesmas em áreas de mudança ou de disputa e a estrutura geral das relações que elas criam são todas analisadas como intenções a fim de se atingir a segurança nacional e/ou internacional.

Ao se pesquisar por um conceito comum na literatura sobre segurança, alguns trabalhos serão encontrados antes de 1980. Após a Primeira Grande Guerra, deu-se um entusiasmo pela segurança coletiva, mas o fracasso da Liga das Nações e das Nações Unidas em lidar com o assunto trunco os interesses nesta abordagem¹⁹.

¹⁷ WIGHT, Martin. Western Values. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin (eds.). *Diplomatic Investigations*. London: Allen and Unwin, 1966, p. 103. Para uma compreensão maior da concepção idealista, ver ANGELL, Norman. *The Great Illusion*. New York: Putman's, 1913.

¹⁸ BEATON, Leonard. *The Reform of Power: A Proposal for an International Security System*. London: Chatto and Windus, 1972.

¹⁹ Para tanto, ver PICK, Otto; CRITCHLEY, Julian. *Collective Security*. London: Macmillan, 1974; STROMBERG, Roland N. *Collective Security and American Foreign Policy*, New York, 1963; NAIDU, M. V. *Collective Security and the United Nations*. Delhi: Macmillan, 1974; e BUZAN, Barry. Common Security, non-provocative defense, and the future of Western Europe. *Review of International Studies*, 13:4 (1987), p. 265-7.

O que pode ter sido um grande avanço foi a idéia de John Herz de “dilema da segurança” (*security dilemma*) no início dos anos 50²⁰, ou seja, uma concepção estrutural na qual os Estados têm de obter por sua própria conta os meios necessários para a sua segurança, sem depender de ninguém (o que o autor chama de auto-ajuda). Entretanto, esta busca tende, não obstante a intenção de somente se defender, a aumentar a insegurança dos outros, pois cada governo pode interpretar essas medidas como potenciais ameaças, e assim procurar aumentar os seus próprios meios de defesa, entrando, assim, no dilema da segurança.

Apesar da idéia do dilema da segurança ter sido amplamente reconhecida, o ambiente da Guerra Fria restringiu as percepções das pessoas quanto à dinâmica da ação-reação de potências rivais. Somente no fim da década de 70, com o trabalho de Robert Jervis, é que se inicia a tentativa de retrabalhar o conceito, contudo, transferindo-se o foco da pesquisa para os elementos de “não-intenção” e interdependência das relações de segurança²¹. Entretanto, provavelmente, o conceito mais conhecido em segurança é apresentado no artigo de Arnold Wolfers²², no qual a ênfase em segurança nacional certamente reflete a orientação predominante na literatura empírica, sendo este trabalho considerado a introdução às complexidades multidimensionais do conceito de segurança. A caracterização que Wolfers dá à segurança como um “símbolo ambíguo” – em um ponto ele chega a argumentar que ela pode até mesmo não ter nenhum significado preciso – parece haver desencorajado-o em se interessar no desenvolvimento mais profundo do conceito de segurança como o principal foco para se entender as relações internacionais.

Fora esses trabalhos, que podem ser considerados os mais aprofundados, pode-se encontrar alguns com discussões conceituais sobre segurança que são anteriores ao relativamente rápido crescimento que se deu no início dos anos 80. Hedley Bull, Bernard Brodie, Frank Trager e Frank Simone fizeram pequenas mas muito úteis contribuições sobre a dificuldade de aplicação do conceito²³. Hugh MacDonald tentou lidar com sua ambigüidade, mas acabou derrotado por suas próprias análises e terminou afirmando ser “inadequado” o conceito²⁴. Robert Jervis, após discutir a lógica anárquica do sistema internacional e o uso da força²⁵, desenvolve a interessante idéia de “regimes de segurança”, os quais retiram a atenção da análise do Estado para o nível do sistema²⁶. Já Gert Krell tentou uma crítica ampla ao uso excessivo

²⁰ HERZ, John H. Idealist internationalism and the security dilemma. *World Politics*, 2 (1950), p. 157-80; *Political Realism and Political Idealism*. Chicago: University of Chicago Press, 1951; e *International Politics in the Atomic Age*. New York: Columbia University Press, 1959, p. 231-43.

²¹ JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976; Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, 30:2 (1978); e Security Regimes. *International Organization*, 36:2 (1982). Veja também: ASHLEY, Richard K. *The Political Economy of War and Peace: The Sino-Soviet-American triangle and the modern problematique*. London: Pinter, 1980.

²² WOLFERS, Arnold. National Security as an Ambiguous Symbol. In: *Discord and Collaboration* 7. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962, capítulo 10.

²³ BULL, Hedley. *The Control of the Arms Race*. London: Weidenfeld e Nicolson, 1961, p. 25-9; BRODIE, Bernard. *War and Politics*. London: Cassell, 1973; TRAGER, Frank N.; SIMONIE, Frank L. An Introduction to the Study of National Security. In: TRAGER, F. N.; KRONENBERG, P. S. (eds.) *National Security and American Society*. Lawrence: University Press of Kansas, 1973.

²⁴ MACDONALD, Hugh. The place of strategy and the idea of security. *Millennium*, 10:3 (1981).

²⁵ ART, Robert J.; JERVIS, Robert. *International Politics: anarchy, force, imperialism*. Boston: Little and Brown, 1973.

²⁶ JERVIS, Robert (1976), *op. cit.*

de conceitos militares dentro de uma perspectiva de pesquisa para a paz²⁷. Por fim, a grande e bem difundida literatura em Estudos Estratégicos também contém comentários relevantes para o uso do termo segurança enquanto conceito²⁸. Assim, a preponderância da correlação entre o conceito e a segurança nacional deu um tom militarizado à interpretação do que vem a ser a palavra.

Uma visão uniforme sobre segurança predominou, pois tanto acadêmicos quanto formuladores de políticas dentro dos governos trabalharam o conceito em termos de poder de cada nação. Isto porque os pesquisadores estavam na maior parte apegados a uma visão de poder; já os formuladores de políticas eram e são exigidos pelas suas posições, e pela natureza de seus poderes e responsabilidades, a ter uma visão predominantemente nacional. E como não há quase nenhum formulador de políticas independente acima do nível estatal, com exceção de algumas instituições internacionais, a visão predominante do conceito de segurança está ligada ao conceito de “segurança nacional”.

A segurança nacional somente pode ser entendida como um problema político quando se tem uma idéia razoavelmente clara sobre a natureza de uma ameaça e as vulnerabilidades do objeto ao qual as ameaças são dirigidas. Esta distinção entre ameaças e fraquezas aponta para a importante divisão dentro de uma política de segurança nacional, pois os Estados podem procurar reduzir as suas inseguranças diminuindo suas vulnerabilidades ou enfraquecendo as fontes de ameaças²⁹. Em outras palavras, uma política de defesa nacional tanto pode ter seu foco para dentro das fronteiras do país, a fim de reduzir sua fraqueza por si mesmo, quanto para fora do Estado, procurando debilitar as ameaças externas indo diretamente às suas causas, por meio de negociações ou ataques armados diretos. Mas quais são as ameaças ou assuntos específicos da segurança (*security issues*)?

Atualmente há duas grandes correntes em estudos estratégicos que defendem perspectivas opostas quanto aos tópicos que devem ser considerados de segurança nacional: a tradicional ou “estreita” e a nova ou “abrangente”. O debate entre as duas posições cresceu pelo descontentamento com o estreitamento que o campo de estudos estratégicos sofreu pela obsessão dos pesquisadores pelos aspectos militares em geral, principalmente o nuclear, da Guerra Fria. Este sentimento foi estimulado pelo aparecimento das agendas econômica e ecológica no cenário internacional durante as décadas de 70 e 80, e mais tarde pelo aumento das preocupações de identidades nacionais e crimes transnacionais na década de 90. Contudo, esse movimento produziu uma “contra-reação”, ou seja, um estreitamento dos estudos estratégicos centrados em torno dos temas de ameaças e uso da força. O argumento dos que defendem

²⁷ KRELL, Gert. The development of the concept of security. *Arbeitspapier* 3. Frankfurt: Peace Research Institute, 1979.

²⁸ Ver BUZAN, Barry. *An Introduction to Strategic Studies: Military technology and international relations*. London: Macmillan, 1987.

²⁹ GOLDMAN, Kjell. Det Internationella Systemet. Stockholm: Aldus, 1978, p. 64, citado in SUNDELIUS, Bengt. Coping with structural security threats. In: HÖLL, Otmar (ed.). *Small States in Europe and Dependence*. Vienna: Austrian Institute for International Affairs, 1983, p. 298.

isso é o de que a ampliação progressiva dos assuntos tratados poria em perigo a coerência intelectual dos estudos estratégicos, pois, ao se adicionar mais tópicos, os estudos se esvaziariam.

Os que defendem explicitamente a ampliação são Richard Ullman³⁰; Egbert Jahn, Pierre Lemaitre e Ole Waever³¹; Joseph S. Nye e Sean M. Lynn-Jones³²; Jessica Tychman Mathews³³; Neville Brown³⁴; Joseph S. Nye³⁵; Neta C. Crawford³⁶; e Helga Haftendorn³⁷, entre outros, os quais enfatizam a urgência do estudo de novas fontes de ameaças não-militares. A defesa da posição tradicionalista foi ficando cada vez mais difícil com o arrefecimento e fim da Guerra Fria; contudo, até o fim da mesma ainda se podiam encontrar argumentos a favor da restrição na área a qualquer coisa que fosse concernente à prevenção da guerra nuclear das superpotências³⁸. Mas a principal tarefa da comunidade estratégica, a análise da confrontação militar entre Leste e Oeste, evaporou-se, e um período de desorientação se instalou. A função e, portanto, o status e fundação do edifício de estudos estratégicos que haviam sido construídos durante a Guerra Fria pareciam estar em risco; conseqüentemente, o foco militar da análise estratégica parecia estar extremamente vulnerável à pressão dos que queriam ampliar o enfoque. Um indicativo desse período foi a edição 31:6, de 1989, da revista *Survival*, totalmente voltada aos “aspectos não-militares da estratégia” (*nonmilitary aspects of strategy*).

Autores como Colin S. Gray³⁹ lançaram-se na tentativa de reafirmar os argumentos convencionais da primazia dos aspectos militares. Em diversos graus os defensores deste ponto de vista aceitaram a necessidade de se incluírem mais causas não-militares aos conflitos no sistema internacional. Mas a maior parte dos tradicionalistas insiste no conflito militar como o elemento chave para se entender a segurança e fizeram poucas tentativas de defender a centralidade do Estado na análise de segurança, em grande parte, pela crescente presença de atores não-estatais nesta nova conjuntura. Mas alguns como Jahn, Lemaitre e Waever⁴⁰ defendem o setor político como o foco principal de análise, enquanto Mohammed Ayoob⁴¹ defende o Estado como tal, e diminuem a importância do aspecto do conflito militar.

³⁰ ULLMAN, Richard. Redefining Security. *International Security*, 8:1 (1983), p. 129-153.

³¹ JAHN, Egbert; LEMAITRE, Pierre; WAEVER, Ole. Concepts of Security: Problems of Research on Non-Military Aspects. *Copenhagen Papers*, n.º 1. Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research, 1987.

³² NYE, Joseph S.; e LYNN-JONES, Sean M. International Security Studies. *International Security*, 12:4 (1988), p. 5-27.

³³ MATHEWS, Jessica Tychman. Redefining Security. *Foreign Affairs*, 68:2 (1989), p. 162-77.

³⁴ BROWN, Neville. Climate, Ecology and International Security. *Survival*, 31:6 (1989), p. 519-32.

³⁵ NYE, Joseph S. The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges. *Adelphi Paper* n.º 235. London: International Institute for Strategic Studies, 1989.

³⁶ CRAWFORD, Neta C. Once and Future Security Studies. *Security Studies* 1:2 (1991), p. 283-316.

³⁷ HAFTENDORN, Helga. The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Relations. *International Studies Quarterly*, 35:1 (1990), p. 3-17.

³⁸ LEBOW, Richard N. Interdisciplinary Research and the Future of Peace and Security Studies. *Political Psychology*, 9:3 (1988), p. 507-543.

³⁹ GRAY, Colin S. *Villains, Victims and Sheriffs: Strategic Studies and Security for an Inter-War Period*. Hull: University of Hull Press, 1994.

⁴⁰ JAHN, Egbert; LEMAITRE, Pierre; WAEVER, Ole (1987), *op. cit.*

⁴¹ AYOOB, Mohammed. *The Third World Security Predicament*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1995.

Apesar de pontos de vista diferentes, ambas as correntes definem o conceito de ameaça em termos de ser externo ou vindo de fora, isto é, de fora da unidade de análise mais aceita em relações internacionais, o Estado. Como Ayoob bem coloca⁴², esta definição e o processo pelo qual se chegou a tanto podem ser entendidos pelo fato de que as duas correntes refletem a trajetória de trezentos anos de desenvolvimento histórico que pode ser traçada da Paz de Westfália ao fim da Segunda Grande Guerra. A evolução do sistema de Estados europeus e sua interação com os processos de política interna de consolidação nacional levaram à legitimação do sistema e dos participantes individuais. Essas duas correntes – a interação entre os Estados soberanos e a grande identificação dos indivíduos com seus respectivos Estados – se reforçaram, e com tal criou-se a base para a tradição mais dominante na literatura de Relações Internacionais, na qual a segurança vira sinônimo da proteção contra ameaças externas aos interesses vitais e aos valores básicos de um Estado. Por fim, Ayoob acaba chamando essa corrente de “Conceito Ocidental de Segurança”.

Entretanto, essa definição de segurança não pode ser aplicada na análise da situação de diversos países no mundo, primordialmente os que já foram chamados de Terceiro Mundo, ou hoje denominados de Sul, em desenvolvimento ou até de emergentes. Na sua busca por uma definição de um conceito que melhor se aplique à realidade dos países não-desenvolvidos, Mohammed Ayoob desenvolve a idéia de que a dimensão internacional de segurança, inseparavelmente interligada com o processo de formação do Estado (*State building*), é o núcleo da variável que determina a problemática da segurança dos Estados não-desenvolvidos⁴³. Ou seja, a definição de segurança por ele proposta tem como característica principal ser centrada no Estado, enfatizando a conotação política do termo, já que a maior empreitada na qual os países não-desenvolvidos estão empenhados desde a descolonização é a formação do Estado. Isto porque ao se tentar aplicar a definição ocidental de segurança na análise da situação de países não-desenvolvidos, haverá grandes problemas de conceituação, tendo em vista que as três maiores características deste conceito – orientação externa das ameaças, forte correlação com o sistema de segurança e ligação com a segurança dos dois principais blocos de alianças durante a Guerra Fria – é tão diminuta no Terceiro Mundo que o poder de explicação do conceito é enormemente diluído quando aplicado ao contexto dos países não-desenvolvidos. Como exemplo, Ayoob usa o primeiro e fundamental atributo do conceito ocidental de segurança, a proveniência externa, já que a sensação de insegurança que estes Estados sofrem emana largamente de dentro das suas próprias fronteiras, em vez de virem de fora. Apesar de essa situação não significar a não-existência de ameaças externas, as ameaças internas têm maior visibilidade, pois são abundantes nos países não-desenvolvidos, podendo-se argüir que tais conflitos freqüentemente se transformam em conflitos interestatais, devido ao fator de transbordamento dos mesmos para países vizinhos com os mesmos problemas internos.

⁴² AYOOB, Mohammed (1995), *op. cit.*, p. 6.

⁴³ AYOOB, Mohammed. Security in the Third World: Searching for the Core Variable. In: GRAHAM, Norman (ed.). *Seeking Security and Development: The Impact of Military Spending and Arms Transfers*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 15-28. Também em AYOOB, Mohammed. The Security Predicament of the Third World State: Reflections on State-Making in a Comparative Perspective. In: JOB, Brian (ed.). *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1992, p. 63-80.

Assim, as vulnerabilidades internas dos Estados não-desenvolvidos são as principais causas para o elevado número de conflitos em diversas partes do globo abrangidas por esses países. As fissuras internas destes Estados têm ajudado na transformação desses conflitos internos em disputas interestatais, pois elas provêm as oportunidades e justificativas para Estados intervirem em disputas de seus vizinhos. Portanto, a principal causa dessa situação ocorre em decorrência das debilidades desses países.

Os baixos níveis de coesão social e legitimidade tanto do Estado quanto do seu regime são as raízes das causas da situação de insegurança em que se encontram os países não-desenvolvidos. Este baixo nível está relacionado ao fato de estarem nos primeiros estágios do processo de formação do Estado e da falta de tempo para completar as diversas fases deste processo, ao contrário do que ocorreu na Europa Ocidental e América do Norte, como bem descreve Keith Jagers: “Conceitualmente, a formação do Estado pode ser bem definida como a habilidade do Estado em acumular poder. A formação do Estado é um processo pelo qual um Estado não somente cresce em produtividade econômica e coerção governamental, mas, também, em poder político e institucional. Mais precisamente, em poder das elites do Estado em superar as forças do meio-ambiente, societária e política, as quais encontram-se no caminho dos seus objetivos políticos. Dados estes requerimentos, eu vejo o poder do Estado ter três faces distintas: (a) poder como capacidade nacional; (b) poder como capacidade política; e (c) poder como coerência institucional”⁴⁴.

As definições de Jagers são semelhantes às de Edward Azar e Chung-in Moon de “*security software*”⁴⁵. Segundo Azar e Chung, esse conceito é integrado por três componentes primários: legitimidade, integração e capacidade política; portanto, pode-se dizer que o nível de segurança de um Estado está relacionado ao grau de desenvolvimento político alcançado. Ao se tomar a definição de Charles Tilly sobre o processo de formação do Estado, a qual segue a formulação de Max Weber, pode-se complementar e estender o escopo dessa definição pois, para Tilly, o Estado é a principal fonte de violência organizada, argüindo que: “(...) sob a liderança geral da violência organizada, os agentes do Estado caracteristicamente agem em quatro atividades distintas: 1) Fazer a guerra: eliminando ou neutralizando seus rivais fora do território que eles têm clara e contínua prioridade como a autoridade da força; 2) Formador do Estado: eliminando ou neutralizando os seus rivais dentro do seu território; 3) Proteção: eliminando ou neutralizando os inimigos de seus clientes; 4) Extração: adquirindo os meios para agir nas três primeiras atividades: fazer a guerra, formar o Estado e proteção”⁴⁶.

⁴⁴ JAGGERS, Keith. War and the Three Faces of Power: War Making and State Making in Europe and the Americas. *Comparative Political Studies* 25, n.º 1 (April 1992), p. 29.

⁴⁵ AZAR, Edward E.; MOON, Chung-in. Legitimacy, Integration and Policy Capacity: The ‘Software’ Side of Third World National Security. In: AZAR, Edward E.; MOON, Chung-in (eds.) *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats*. College Park: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 1988, p. 77-101.

⁴⁶ TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theada (eds.). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.

Tendo como base estas análises, pode-se concluir que o processo de formação do Estado pode ser descrito como o processo pelo qual o Estado não somente cresce economicamente e mantém a coerção governamental, mas também tem poderes políticos e institucionais, resultando no controle central do seu território e população, como o monopólio sobre os meios de violência dentro das fronteiras desse Estado, e a capacidade de permear significativamente a sociedade que é englobada por esse Estado.

Então, como definir a segurança de um Estado? O significado de segurança será tão diverso quanto as condições e situações de diferentes Estados a que este conceito é aplicado, assim como o processo de formação do Estado em países não-desenvolvidos é diferente dos países do Primeiro Mundo. Os primeiros enfrentam problemas de segurança diferentes dos outros: falta de legitimidade das suas fronteiras, instituições e regimes; coesão social inadequada; e ausência de consenso da sociedade em assuntos sociais, econômicos e de organização política⁴⁷. Portanto, os países não-desenvolvidos tendiam a se sentir mais ameaçados que os do Primeiro Mundo, já que para eles as maiores ameaças partem muitas vezes de dentro do seu território, enquanto para os desenvolvidos, normalmente, elas só vêm de fora de suas fronteiras.

Essa maior sensação de insegurança reforçou ainda mais a tendência de expansão do conceito de segurança no mundo pós-Guerra Fria. Autores como Caroline Thomas e Jessica Mathews propuseram a ampliação desse conceito para passar a integrar a nova realidade do mundo. Thomas afirma que a segurança não se referiria somente à dimensão militar, mas a uma maior, que englobasse toda a existência do Estado, como a procura por segurança interna por meio da construção do Estado, por sistemas seguros de alimentação, saúde, monetário e de comércio⁴⁸. Mathews, por exemplo, procura apontar as mudanças climáticas e a devastação ambiental como as maiores fontes de insegurança nos anos 90, e que serão os grandes desafios do novo milênio⁴⁹. Entretanto, a própria autora demonstra o conhecimento de que o impacto da degradação ambiental em tópicos de segurança é muito difuso e, portanto, é problemática a tentativa de se fazer esta correlação. O declínio ambiental pode levar ocasionalmente a conflitos diretos, especialmente quando recursos hídricos escassos têm de ser divididos. Contudo, este impacto indireto na segurança das nações é sentido somente quando os reflexos da degradação ambiental afetam o desempenho econômico, e, portanto, a estabilidade política⁵⁰. Assim, fenômenos como a pobreza e a degradação ambiental deveriam ser analisados como ocorrências e variáveis que poderiam ser ligados ao campo da segurança, mas que na realidade não são parte constante dela.

Isto se deve porque o conceito de segurança deve ser entendido como sendo explicitamente no sentido político, deve ser aplicado à segurança do Estado

⁴⁷ AYOUB, Mohammed (1995), *op. cit.*, p. 28.

⁴⁸ THOMAS, Caroline. *In Search of Security: The Third World in International Relations*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1987, p. 1.

⁴⁹ MATHEWS, Jessica Tuchman. The Environment and International Security. In: KLARE, Michael; THOMAS, Daniel (eds.). *World Security: Trends and Challenges at Century's End*. New York: St. Martin's Press, 1991, p. 362-380.

⁵⁰ MATHEWS, Jessica T. (1991), *op. cit.*, p. 366.

– em termos de território e suas instituições – e daqueles que representam sua territorialidade e institucionalidade. Ou seja, uma situação de segurança/insegurança é definida em relação às vulnerabilidades, tanto internas quanto externas, que ameacem ou tenham o potencial de derrubar ou enfraquecer as estruturas do Estado (territorial e institucional) e seu regime político⁵¹. De acordo com essa definição, quanto mais um Estado ou regime pender para o lado da invulnerabilidade no continuum vulnerabilidade/invulnerabilidade, mais seguro ele estará. Outros tipos de debilidades, tanto econômicas ou ecológicas, tornam-se componentes integrais da definição de segurança somente se eles se tornarem tão críticos que passem a ter dimensões políticas e ameacem as fronteiras do Estado, suas instituições ou a sobrevivência do sistema político. Em outras palavras, dívida externa, devastação de florestas tropicais ou até mesmo a fome não se tornam parte do cálculo de segurança a não ser que eles possam vir a ter resultados políticos que afetem a sobrevivência das fronteiras do Estado e suas instituições ou enfraqueçam a capacidade do Estado em agir efetivamente nos campos das políticas interna ou externa.

Barry Buzan e seus colaboradores também definem segurança neste sentido⁵². Para eles, ela é sobrevivência, ou seja, somente se pode falar em segurança quando um assunto é apresentado como sendo uma ameaça real a algum objeto (tradicionalmente, mas não necessariamente, o Estado, este incorporando o governo, território e sociedade). E, utilizando-se de um conceito defendido por Waever⁵³, afirmam que a especial natureza da ameaça justifica o uso de medidas extraordinárias a fim de lidar com ela. Por essa razão, a invocação da segurança tem sido a chave para a legitimização do uso da força, pois ela tem servido como a forma do Estado mobilizar ou invocar poderes especiais a fim de lidar com uma ameaça existente, real ou não, como observamos em relação às armas de destruição em massa de Saddam Hussein.

Buzan ainda faz uma profunda e interessante análise de como esse processo se dá, ao qual ele denomina de “securitização”. Para ele, segurança é o movimento que leva a política além das regras do jogo estabelecidas e enquadra o assunto tanto como um tipo especial de política ou acima dessa. Portanto, a securitização pode ser entendida como uma versão mais extremada da politização, pois em teoria qualquer assunto público pode ser posicionado no espectro que varia do não-politizado (significando que o Estado não lida com ele e de nenhum modo é tido como um tópico de debate público e de decisões), passando por politizado (o tópico é parte de uma política pública, requerendo uma decisão governamental e alocação de recursos), até a securitizada (o tópico é apresentado como uma ameaça existente, requerendo medidas de emergência, o que justifica ações fora dos limites normais do processo político). Em princípio, dependendo das circunstâncias, o posicionamento de qualquer tópico está em aberto, podendo estar presente em qualquer parte do espectro, pois, como visto anteriormente, uma questão pode ser conectada com outra e pode-se dizer que é uma questão de segurança do Estado.

⁵¹ AYOUB, Mohammed, (1995), p. 9

⁵² BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 21.

⁵³ WAEVER, Ole. *Security, the Speech Act* (1988), manuscrito não publicado; Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On Security*. New York: Columbia University Press, 1995.

Ainda segundo Buzan, na prática o posicionamento varia substancialmente de um Estado para outro, e conseqüentemente, ao longo do tempo. A fim de justificar essa percepção o autor segue com exemplos bastante ilustrativos, como Estados que politizam a religião (Irã, Arábia Saudita), e alguns que não o fazem (França e Estados Unidos). Alguns securitizam a cultura (a antiga União Soviética e o Irã), outros não (Reino Unido e Países Baixos). No que se refere a certos tópicos, notavelmente o meio ambiente, houve uma mudança dramática, saindo da categoria de não-politizado, entretanto, sem se poder dizer se o assunto foi elevado somente para a categoria de politizado ou para securitizado. Buzan ainda coloca que a ligação de politização e securitização não significa que necessariamente tenha de passar pelo Estado, sendo possível que ambos possam ser feitos em outros fóruns.

Portanto, um tópico se torna de segurança não necessariamente por causa da existência de uma ameaça real, mas porque ele é apresentado como uma ameaça. Assim, a exata definição e critérios de securitização são constituídos pela intersubjetividade estabelecida por uma ameaça existencial com uma suficiente ênfase de que pode ter efeitos políticos substanciais. Por essa razão, um discurso que apresenta alguma coisa como uma ameaça existencial a um referido objeto não faz dele um tópico securitizado. Buzan denomina isso como um “movimento de securitização”, pois um tópico somente é securitizado se e quando a audiência o aceitar como tal. Por isso, o caso de securitização é uma negociação entre um agente-securitizador e a audiência – ou seja, dentro de uma unidade (Estado) – e que somente assim o agente-securitizador poderá conseguir a permissão para não levar em consideração as regras vigentes, ou mudá-las, pois do contrário ele as seguiria.

Buzan afirma que é importante notar que o discurso de segurança não é definido pelo uso desta palavra. Mas que o essencial é a designação de uma ameaça existente que requer uma ação emergencial ou medidas especiais, e a aceitação disso por uma parte significativa da audiência. Em algumas circunstâncias a palavra segurança aparecerá sem essa lógica, e nem sempre a apresentação será de forma dramática, pois implicitamente é assumido que quando se fala a respeito desse tópico (tipicamente, mas não necessariamente assuntos de defesa), está se falando implicitamente de ameaças.

Implicações para o Brasil

Mas qual a correlação entre a discussão teórica em Relações Internacionais e segurança? Como dito anteriormente, os ataques terroristas de setembro de 2001 modificaram profundamente a política norte-americana, que resultou em uma nova Estratégia de Segurança Nacional aprovada pela administração do presidente George W. Bush⁵⁴, que preconiza a ação militar preventiva caso os interesses nacionais norte-americanos estejam em perigo, ou os seus aliados, ou que algum país tente desenvolver forças armadas que possam competir com as suas. Ou seja, se os formuladores de política da Casa Branca identificarem

⁵⁴ Governo dos Estados Unidos. Washington, DC, outubro 2001. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 28 jan. 2004.

qualquer um desses objetivos, eles iniciarão um processo de securitização do mesmo para que eles possam justificar perante a sua opinião pública o uso da força, mesmo que unilateralmente. Como foi o caso em relação às supostas armas de destruição em massa de Saddam Hussein. Pode-se dizer, portanto, que a decisão da ação militar foi tomada tendo a primazia da política. Não foram somente os interesses econômicos ou puramente militares que definiram essa linha de ação, mas sim que, diante da nova realidade política/econômica/estratégica da única superpotência no mundo, a administração republicana decidiu que assim agiria, tendo ou não apoio no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

E qual a importância desta atitude para o Brasil? O País está buscando uma posição mais assertiva no plano internacional, tendo como principal objetivo político um assento permanente no Conselho de Segurança, ao mesmo tempo em que busca uma liderança na América do Sul⁵⁵. Mesmo ocupando um assento temporário, teremos de lidar com certos debates aos quais a classe política e as elites brasileiras não estão acostumadas, como a segurança, que é a principal função do Conselho. Um desses debates foi justamente sobre a decisão norte-americana de atacar o Iraque, e que resultou em uma enorme pressão sobre os países não-permanentes, tanto por parte do governo norte-americano como também de franceses e alemães contrários a essa guerra. Disso resultou o desgaste nas relações desses dois países europeus com os Estados Unidos, assim como de outros, como Chile e México, os representantes latino-americanos de então. Portanto, hoje nós temos de estar preparados para novos debates sobre a segurança internacional, já que pelos próximos dois anos o País estará no Conselho de Segurança.

Tal situação pode atrapalhar o nosso relacionamento com nosso maior mercado individual. Atualmente o governo brasileiro enfrenta negociações comerciais em várias esferas, seja nas bilaterais, dentro do Mercosul e sua ampliação, na Área de Livre Comércio das Américas (Alca) ou na Organização Mundial do Comércio (OMC). Nestas duas últimas o País vem defendendo seus interesses e, conseqüentemente, apresentando posições muitas vezes opostas às dos norte-americanos, resultando no impasse da Rodada de Doha, em Cancun em setembro de 2003, e nos duros embates em Miami pela Alca em novembro do mesmo ano⁵⁶. Apesar disso o relacionamento bilateral continua positivo.

Por enquanto pode-se observar que os desentendimentos no campo econômico não afetaram o campo político no relacionamento entre Brasil e Estados Unidos. Nenhuma declaração do Secretário de Estado norte-americano, Colin Powell, ou do porta-voz da Casa Branca, Scott McClellan, indica que a administração norte-americana esteja mudando o seu ponto de vista em relação ao governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como se pode perceber pela ausência de repercussão negativa (que muitos analistas esperavam) por parte de Washington quando da viagem do nosso presidente à Síria e à Líbia ainda em

⁵⁵ LESSA, Antonio Carlos. Um balanço do primeiro ano da política externa do governo Lula. *RelNet*, Brasília, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/pgn/colunaaj174.lasso>>

⁵⁶ PECEQUILO, Cristina Soreanu. NAFTA Ano Dez, ALCA Ano Um? *RelNet*, Brasília, jan. 2004. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/pgn/colunauea40.lasso>>. Acesso em: 28 jan. 2004.

2003. Isto se deu porque norte-americanos e britânicos já estavam negociando com o governo líbio a abertura de seus programas de armas de destruição em massa. Mas a possibilidade de divergências afetarem as relações entre os dois países é muito grande, como foi destacado pela ex-embaixadora norte-americana no País, Donna Hrinak, ao chamar atenção em relação às políticas adotadas pelo governo brasileiro frente à crise venezuelana, aconselhando o nosso presidente a “calibrar cuidadosamente sua posição”⁵⁷ para preservar o bom relacionamento com os EUA.

Não se pode esquecer, contudo, que a segurança é a principal preocupação da administração norte-americana. Como visto, por enquanto as atitudes do atual governo brasileiro não despertaram reações por parte dos norte-americanos, mas, se passarmos a ter posições contrárias aos interesses dos Estados Unidos no Conselho de Segurança, a situação poderá mudar completamente. Lembrando novamente John Ellis, a segurança pode afetar a economia, seja para a realidade norte-americana, seja para o Brasil, pois dependendo das ações e votos que a diplomacia brasileira tiver no CS, ou mesmo fora, quando estourar uma nova crise – seja em relação ao Irã ou à Coreia do Norte e seus programas nucleares, ou mesmo à Síria, acusada de receber as armas iraquianas –, poderia levar a administração Bush a mudar seu posicionamento em relação a nós. O governo norte-americano pode retaliar no campo econômico, seja financeiro (FMI) ou comercial (barreiras). Isto afetaria o País profundamente, pois somos muito vulneráveis neste campo.

Se o Brasil quer ser um ator influente no sistema internacional, será necessária uma maior atuação em relação ao campo da segurança internacional. Cabe a todos, lideranças políticas, empresariais ou intelectuais do País, passar a entender mais as teorias, concepções e realidades do campo da segurança. Dentro do próprio governo há debates sobre a conceituação do tema e suas implicações para o campo militar⁵⁸, demonstrando o quanto é necessária e urgente a compreensão de todos sobre esse tema para que o governo adote posições que não venham a prejudicar outros setores não ligados diretamente ao campo estratégico. Por mais que não se goste destes aspectos, ou que eles estejam muito distantes da história ou da realidade nacionais, a perspectiva é de que os principais fatores que levaram o mundo à situação atual não mudem em um futuro previsível, já que o terrorismo dos radicais islâmicos não deve ceder (como ficou demonstrado pelos atentados em Madri), e a percepção norte-americana de que estão em guerra contra o terror não deve mudar mesmo que os democratas voltem à Casa Branca. E, como visto anteriormente, a segurança pode influenciar a economia, e o Brasil pode ser prejudicado economicamente caso não passe a atuar conscientemente e consistentemente neste aspecto, como um verdadeiro ator global.

⁵⁷ *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 07 mar. 2004, p. A-8.

⁵⁸ Governo brasileiro. Reflexão sobre a atualização do pensamento brasileiro em Defesa e Segurança. Brasília, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclodedebates/ciclodedebates.php>>

Referências Bibliográficas:

- ANGELL, Norman. *The Great Illusion*. New York: Putman's, 1913.
- ART, Robert J.; JERVIS, Robert. *International Politics: anarchy, force, imperialism*. Boston: Little and Brown, 1973.
- ASHLEY, Richard K. *The Political Economy of War and Peace: The Sino-Soviet-American triangle and the modern problematique*. London: Pinter, 1980.
- AYOOB, Mohammed. *The Third World Security Predicament*. Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers, Inc., 1995.
- AZAR, Edward E.; MOON, Chung-in (eds.). *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats*. College Park: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 1988.
- BALDWIN, David A. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993.
- BEATON, Leonard. *The Reform of Power: A Proposal for an International Security System*. London: Chatto and Windus, 1972.
- BRODIE, Bernard. *War and Politics*. London: Cassell, 1973.
- BROWN, Neville. Climate, Ecology and International Security. *Survival*, 31:6 (1989).
- BULL, Hedley. *The Control of the Arms Race*. London: Weindenfeld e Nicolson, 1961.
- BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin (eds.). *Diplomatic Investigations*. London: Allen and Unwin, 1966.
- BUZAN, Barry. Common Security, non-provocative defense, and the future of Western Europe. *Review of International Studies*, 13:4 (1987), p. 265-7.
- BUZAN, Barry. *An Introduction to Strategic Studies: Military technology and international relations*. London: Macmillan, 1987.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers, 1998.
- CARR, E. H. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Edunb, Ipri; São Paulo: Ioesp, 2001.
- CRAWFORD, Neta C. Once and Future Security Studies. *Security Studies*, 1:2 (1991).
- ELLIS, John. Questão de Segurança Nacional Dominará Corrida à Casa Branca. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 jan. 2004. Caderno Internacional, p. A-19.
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theada (eds.).

- Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- FERREIRA, Oliveiros S. *Crise da Política Externa: Autonomia ou subordinação?* São Paulo: Renavan, 2001.
- GLASER, Charles L. Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. *International Security*, vol. 19, n.º 3 (Winter 1994/95).
- GOVERNO AUSTRALIANO. *Defense White Paper: DEFENSE 2000 – Our future defense force*. Canberra: Department of Defense, 2000.
- GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS. Washington, D.C., outubro 2001. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 28 jan. 2004.
- GRAHAM, Norman (ed.). *Seeking Securityt and Development: The Impact of Military Spending and Arms Transfers*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1994.
- GRAY, Coli S. *Villains, Victims and Sheriffs: Strategic Studies and Security for an Inter-War Period*. Hull: University of Hull Press, 1994.
- HAFTON, Keohane; WALLANDER, Celeste A. (eds.). *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*. New York: Oxford University Press, 1999.
- HAFTENDORN, Helga. The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Relations. *International Studies Quarterly*, 35:1 (1990).
- HERZ, John H. Idealist internationalism and the security dilemma. *World Politics*, 2 (1950).
- HERZ, John H. *Political Realism and Political Idealism*. Chicago: University of Chicago Press, 1951.
- HERZ, John H. *International Politics in the Atomic Age*. New York: Columbia University Press, 1959.
- HÖLL, Otmar (ed.). *Small States in Europe and Dependence*. Vienna: Austrian Institute for International Affairs, 1983.
- HUNTINGTON, Samuel P. America's Changing Strategic Interests. *Survival*, London, International Institute for Strategic Studies, January/February 1991.
- JAGGERS, Keith. War and the Three Faces of Power: War Making and State Making in Europe and the Americas. *Comparative Political Studies*, 25, n.º 1 (April 1992).
- JAHN, Egbert; LEMAITRE, Pierre; WAEVER, Ole. Concepts of Security: Problems of Research on Non-Military Aspects. *Copenhagen Papers*, n.º 1. Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research, 1987.
- JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ:

- Princeton University Press, 1976.
- JERVIS, Robert. Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, 30:2 (1978).
- JERVIS, Robert. Security Regimes. *International Organization*, 36:2 (1982).
- JOB, Brian (ed.). *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996.
- KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House, 1987.
- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- KNIGHT, Jack. *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- KRELL, Gert. The development of the concept of security. *Arbeitspapier* 3. Frankfurt: Peace Research Institute, 1979.
- KLARE, Michael; THOMAS, Daniel (eds.). *World Security: Trends and Challenges at Century's End*. New York: St. Martin's Press, 1991.
- LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich V. (eds.). *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996.
- LEBOW, Richard N. Interdisciplinary Research and the Future of Peace and Security Studies. *Political Psychology*, 9:3 (1988).
- LESSA, Antonio Carlos. Um balanço do primeiro ano da política externa do governo Lula. *RelNet*, Brasília, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/pgn/colunaaj174.lasso>>
- LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On Security*. New York: Columbia University Press, 1995.
- MACDONALD, Hugh. The place of strategy and the idea of security. *Millennium*, 10:3 (1981).
- MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, vol. 52, n.º 4 (Autumn, 1998).
- MATHEWS, Jessica Tychman. Redefining Security. *Foreign Affairs*, 68:2 (1989).
- MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. New York: Knopf, 1973.
- NAIDU, M. V. *Collective Security and the United Nations*. Delhi: Macmillan, 1974.

NORTH, Douglass C. *Institutional Change, and Economic Performance*. New York: W.W. Norton, 1990.

NYE, Joseph S.; LYNN-JONES, Sean M. International Security Studies. *International Security*, 12:4 (1988).

NYE, Joseph S. The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges. *Adelphi Paper* n.º 235. London: International Institute for Strategic Studies, 1989.

ONUF, Nicholas Greenwood. *World of Our Making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. NAFTA Ano Dez, ALCA Ano Um? *RelNet*, Brasília, jan. 2004. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/pgn/columaeua40.lasso>>. Acesso em: 28 jan. 2004.

PICK, Otto; CRITCHLEY, Julian. *Collective Security*. London: Macmillan, 1974.

SARDENBERG, Ronaldo. *Curso de Relações Internacionais*. Unidade VI. Estudo das Relações Internacionais. UNB, 1982.

SCHMIDT, Helmut. The 1977 Alastair Memorial lecture. *Survival*. London: International Institute for Strategic Studies, January-February, 1978.

STROMBERG, Roland N. Collective Security and American. *Foreign Policy*. New York, 1963.

THOMAS, Caroline. *In Search of Security: The Third World in International Relations*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1987.

TRAGER, F. N.; KRONENBERG, P. S. (eds.) *National Security and American Society*. Lawrence: University Press of Kansas, 1973.

ULLMAN, Richard. Redefining Security. *International Security*, 8:1 (1983).

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

WALLANDER, Celeste A. *Mortal Friends, Best Enemies: German-Russian Cooperation after the Cold War*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979.

WOLF, Charles. Economic Instruments, Military Instruments, and National Power. *The Korean Journal of Defense Analysis*, n.º 2 (Winter 1994).

WOLFERS, Arnold. National Security as an Ambiguous Symbol. *Discord and Collaboration* 7. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962.

As variáveis condicionantes da dívida pública desde o Plano Real

*Tamara Schechner e José Geraldo Soares de Mello Júnior**

Resumo: Este artigo analisa a evolução da dívida pública brasileira, as variáveis condicionantes de seu crescimento e as políticas públicas adotadas desde o Plano Real no seu impacto sobre o endividamento. O objetivo é conhecer os fatores que determinam a magnitude da dívida e interferem na sua gestão, qualificando-a no que diz respeito à sua composição e seus custos, e compreendendo até que ponto ela alcança uma dimensão preocupante.

Palavras-chave: dívida pública, Plano Real, taxa de câmbio, taxa de inflação, superávit primário, taxa de juro real.

Introdução

Este artigo tem o objetivo de analisar a evolução da dívida pública, as variáveis condicionantes de seu crescimento e as políticas públicas que a afetaram desde o Plano Real, bem como as dificuldades que o governo enfrenta na gestão do seu endividamento. Mais especificamente, o que ocorre no mercado financeiro, em termos de incertezas e comportamento especulativo, parece dever-se à perda de liberdade do governo na gestão de sua dívida em função do caráter quase não-administrável que ela adquiriu até o término de 1998, ainda que em menor medida após a implantação do Plano Real, mas numa situação agravada nos quatro anos seguintes, quando passou a ser mais monetizada e volátil.

Assim, é necessário saber quais as restrições que limitam a magnitude da dívida e interferem na sua gestão; qualificar essa dívida no que diz respeito à sua composição e seus custos; e compreender até que ponto ela alcança uma dimensão preocupante.

Na primeira seção, além de estabelecer os conceitos técnicos da dívida pública, sua composição, custo e grau de relevância, será apresentada a evolução da dívida, inclusive antes do período de enfoque do trabalho. A segunda seção analisa a dívida pública desde a implantação do Plano Real, passando pelas diferentes políticas cambiais adotadas no período até os dias de hoje. Dessa forma, será feita uma análise dos diversos efeitos causados pelas diferentes políticas adotadas. A terceira seção relata um estudo econométrico da dívida, com suas variáveis condicionantes e fatores de maior influência. O estudo fundamenta a argumentação sobre as restrições que interferem na gestão da dívida, bem como mostra a relevância dos resultados para a explicação de sua evolução e sustentabilidade futura. Conclusões são apresentadas na seção final.

* **Tamara Schechner** é graduada em Economia pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). **José Geraldo Soares de Mello Júnior** é economista e professor da Faculdade de Economia da mesma fundação. Este artigo teve como base a monografia de conclusão do Curso de Ciências Econômicas da FAAP, apresentada pela primeira autora, sob orientação do segundo, e selecionada para publicação.

1. Fundamentação teórica

Na maioria dos trabalhos realizados sobre o endividamento recente do setor público brasileiro, o que se destaca são os fatores que provocaram o rápido crescimento da dívida pública após o Plano Real. Dentre eles, é necessário também atentar ao fato de que na década de 90 o governo brasileiro passou a fazer o reconhecimento de dívidas antigas, conhecidas como “passivos ocultos” ou “esqueletos”, que são débitos até então não contabilizados. De uma maneira geral, todas as análises econômicas do tema constataram que seria melhor para os governos das três esferas (federal, estadual e municipal) se um ajuste fiscal mais aprofundado fosse perseguido. Perceberam-se, entretanto, as dificuldades de alcançar tal ajuste sem realizar reformas estruturais. Fábio Giambiagi (1999), Claudia Além (1999), Ernesto Lozardo (1992) e, muito antes do Plano Real, Carlos Alberto Longo (1984), Maria da Conceição Silva (1976) e Fernando Rezende da Silva (1974) chamaram a atenção para a possibilidade de uma dívida pública explosiva se sua composição e seu perfil não fossem drasticamente alterados.

1.1. Análise histórica

Em 1982, quando foram interrompidos os fluxos de recursos externos para o Brasil, a mensuração do déficit do setor público tornou-se mais relevante (Carvalho, 2001). Isso porque, com essa interrupção, os desequilíbrios das contas públicas (receitas e despesas) tornaram-se mais evidentes.

De acordo com Carvalho (2001, p. 9):

As autoridades econômicas recorreram, então, ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Em razão do acordo assinado com esta instituição, o país teve de apresentar um programa de ajustamento econômico, com base em indicadores quantitativos, entre os quais, o déficit público. Tais indicadores objetivavam acompanhar o desempenho global do setor público, sendo monitorados por avaliações periódicas.

Sob a influência do FMI, introduziu-se a noção de que o déficit público fosse medido de acordo com as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) (conceito “abaixo da linha”¹). No início dos anos 90, a dívida pública se manteve em queda. Porém, após 1994, os déficits retornaram, e desde então essa tendência não mudou. As reduções da dívida no início da mesma década foram acompanhadas por um menor crescimento da economia, o que tornou mais complicado reduzir a relação dívida/PIB nos anos seguintes.

São dois os motivos que levaram à queda da dívida no início da década de 90. Primeiro, as NFSP estavam apresentando redução significativa; e segundo, as receitas recolhidas por meio da senhoriagem permaneciam expressivas. Giambiagi (1999, p.159) explica:

¹ Medida da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), que mede o déficit a partir da variação do endividamento público, mostrando os fluxos líquidos dos novos financiamentos pelo setor público não-financeiro junto aos órgãos ou financiadores. É baseada nas variações dos estoques da dívida pública. Este déficit é conhecido como NFSP nominal.

Na equação de financiamento do déficit público, que iguala o valor deste à soma da colocação de dívida nova com a senhoriagem, quando o déficit é praticamente nulo e a senhoriagem é elevada, a resultante é um “delta” negativo da dívida.

A senhoriagem, isto é, a receita real do governo, derivada da emissão de base monetária, foi uma fonte de financiamento dos déficits públicos extremamente importante para impedir o crescimento explosivo da dívida pública nos anos de elevadas taxas de inflação. Isto apesar de as taxas de juros reais, de maneira geral, superarem as taxas de crescimento econômico, e, ainda, apesar dos déficits primários (Pastore, 1997). Do ponto de vista interno de cada país que adota uma moeda fiduciária (como o Brasil adota o real), a emissão de moeda é uma forma de obter receita para o Tesouro por meio da senhoriagem, mas que pode provocar efeitos inflacionários imediatos, a menos que a taxa de emissão de moeda se dê na mesma proporção em que diminui sua velocidade de circulação, em períodos de estabilização de preços. Posto isso, Lanzana (2001) corrobora a explicação de que a emissão de moeda como forma de financiamento do déficit público é positiva na medida em que não gera déficits futuros, e não há necessidade de elevação da taxa de juros. Porém, traz consigo a desvantagem de criar pressões inflacionárias, caso o governo emita mais moeda do que o necessário para satisfazer a demanda dos agentes, a um dado nível de preços.

A colocação de Giambiagi, na referência feita no trecho anterior, sugere que o governo conseguiu expressiva receita de senhoriagem com o efeito inflacionário (ou imposto inflacionário), a ponto de produzir uma variação negativa para o endividamento público. De fato, o início da década de 90 ainda foi marcado pela continuidade de altíssimas taxas de inflação. Os dados relativos ao déficit do setor público nominal apresentam valores muito elevados no período, anterior ao Plano Real, quando as taxas de inflação eram muito altas. Apenas após o controle do processo inflacionário, a partir de 1995, foi que esse déficit registrou menores proporções em relação ao PIB. Ainda de acordo com Giambiagi (1999), tal acontecimento, somado aos fatores citados abaixo, levaram a dívida pública a uma trajetória decrescente, permanecendo em 26% do PIB no ano mencionado.

Tais fatos foram:

1) novo movimento de apreciação cambial – que reduz a importância relativa da dívida externa (especialmente em 1994);

2) acordo da dívida externa em 1994 – que implicou eliminar parte de seu valor, devido ao cancelamento parcial da dívida;

Além de a dívida ter caído na primeira metade dos anos 90, a alteração de sua composição foi outra variável relevante, uma vez que ocorria uma redução da participação da dívida externa na dívida líquida total. O principal motivo dessa modificação foi a acumulação de reservas internacionais, que passaram de US\$ 9 bilhões em 1991 para US\$ 39 bilhões em 1994. Isso porque, no início da década, o país cumpria um requisito muito importante, e desejado pelos investidores internacionais, o de uma taxa real de juros interna elevada frente

aos demais países. Assim, conseguiu-se atrair um grande volume de capital externo. Ressalte-se que nesse período também teve início o processo de privatização de empresas públicas, cujas dívidas passaram a não mais compor as estatísticas de endividamento público.

No entanto, a partir de 1994, a situação se inverteu. Enquanto os déficits aumentavam, os ganhos de senhoriagem diminuía em função da expressiva redução da taxa de inflação que o Plano Real provocou. Com a estabilização de preços e a redução da velocidade de circulação da moeda, o governo passou a contar cada vez menos com as receitas de senhoriagem para o financiamento de seus déficits públicos. Segundo Giambiagi (1999), enquanto em 1990 os ganhos de senhoriagem² para financiamento da dívida equivaliam a 5,0% do PIB e, em 1994, esta proporção era de 4,1%, em 1998, após a estabilização de preços, esse tipo de financiamento correspondia a uma proporção bem menor do PIB, igual a 0,8%. Não por coincidência, o resultado operacional, que fora de -1,3% do PIB em 1994, chegou a uma taxa de 4,9% do PIB já em 1995, e a 7,0% do PIB em 1998. Também contribuiu para o aumento do déficit a política fiscal expansionista seguida pelo governo no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, conforme se esclarecerá posteriormente.

Nesse contexto, é importante destacar que, quando nos referimos à dívida pública, a melhor maneira de mensurar seu tamanho é compará-la com o PIB. Conforme Pinheiro (2000, p.20),

a relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB pode sinalizar a disposição dos agentes privados para emprestar recursos ao governo, dado um nível sustentável de endividamento público.

Como se percebe por esse indicador, a dívida pública pode crescer indefinidamente desde que o PIB do país também cresça na mesma proporção. Caso contrário, a dívida passará a corresponder a uma parcela crescente do PIB, tornando-se, no limite, impossível de ser administrada. A dívida pública no início do Plano Real, devido ao grande período anterior de inflação, era caracterizada por curtíssimos prazos de vencimento e alto grau de indexação. Estas características são indispensáveis para que se role a dívida em períodos de elevada inflação (Silva e Cavalcanti, 2000). Quando houve a estabilização dos preços, estratégias antes inviáveis para administrar a dívida passaram a ter a adoção viabilizada, e o Tesouro passou a se preocupar com os tipos de títulos que deveriam ser emitidos, bem como com a questão da maturidade ideal dos títulos públicos. Assim, faz-se necessária uma melhor compreensão da composição e do custo da dívida, e de que forma eles condicionam o perfil desta.

² Em épocas de alta inflação, o conceito mais correto para o cálculo do financiamento é o da senhoriagem real, que é o resultado da soma dos fluxos de emissão monetária de cada mês do ano, multiplicados pelo quociente entre o índice de preços médio do ano e o índice de preços do mês, o que expressa a senhoriagem a preços médios do ano (Giambiagi, 1999, p.155).

1.2. Composição, custo da dívida pública e a restrição orçamentária do governo

De acordo com Giambiagi (1999), observando-se e comparando-se dados de alguns países europeus com dados de países latino-americanos nota-se que, no tocante à composição das dívidas, os países mais desenvolvidos, na maioria das vezes, apresentam dívida maior que a do Brasil, uma vez que costumam ter um mercado mais desenvolvido de títulos públicos e um duradouro período de estabilidade, permitindo, assim, uma proporção elevada de sua dívida na forma de papéis de longo prazo de maturação e taxas de juros pré-fixadas. Já no caso de um país cuja dívida apresente um pequeno prazo para maturação, este ficará sempre sujeito às oscilações do mercado, sendo algumas vezes obrigado a monetizar, ou resgatar uma parte de sua dívida e, caso haja elevação da taxa de juros, sofrerá também com seu impacto sobre parte significativa da dívida.

Por sua vez, o custo da dívida também é tão ou mais importante que seu tamanho na avaliação das condições de um país. Uma taxa de juros nominal de 3% ao ano sobre uma dívida de cerca de 100% do PIB pode representar um peso menor no orçamento que uma taxa significativamente maior incidindo sobre uma dívida relativamente menor. Dessa forma, percebe-se que, além do prazo de vencimento da dívida, deve-se levar em consideração a taxa de juros média paga pelo governo por seus títulos. Todos esses fatores afetam a dívida em maior ou menor medida, dependendo de sua composição, de seu custo e do perfil de vencimentos. Em termos mais gerais, na administração do endividamento público o governo enfrenta a chamada *restrição orçamentária intertemporal*. Esta relaciona a variação da dívida pública a um nível inicial de endividamento (e que afeta o pagamento de juros) aos gastos públicos e aos impostos correntes (Blanchard, 1999).

A dívida pública brasileira é composta predominantemente por títulos pós-fixados atrelados à taxa de juro e à taxa de câmbio, e por títulos prefixados de prazo menor³. A taxa de juro real que o governo paga por sua dívida é alta, e para simplificação pode-se igualá-la à taxa de juro real básica da economia. O perfil de vencimento da dívida brasileira também é curto. De acordo com dados do Banco Central, cerca de 12% do total da dívida mobiliária (composta por títulos públicos em poder do mercado) vencem em apenas 12 meses, e o prazo médio de vencimento da dívida mobiliária é de pouco mais de 30 meses. A dívida pública brasileira, portanto, pode ser caracterizada como uma dívida curta e de custo alto.

Quanto maiores forem os gastos com pagamento dos juros da dívida, maior deve ser a taxa de crescimento da economia para que, com o mesmo déficit primário, possa ser conseguida a estabilidade da dívida em relação ao PIB. Quanto maior a taxa de juro real e menor a taxa de crescimento da economia, maior deve ser o superávit primário do governo para garantir a solvência dessa dívida, mantendo-a em patamares aceitáveis em relação ao PIB. A recíproca também é verdadeira: quanto maior a taxa de crescimento da economia e menor a taxa real de juro da dívida, menor precisa ser esse superávit. Para um dado estoque da dívida em relação ao PIB, quanto menor for seu perfil de

³ Secretaria do Tesouro Nacional (2003).

vencimento, ou seja, quanto mais rápido for necessário resgatar parte dessa dívida, maior deve ser o superávit primário do governo, pois o montante necessário para esse pagamento tem de ser gerado em um intervalo de tempo menor. Se, paralelamente, a economia estiver crescendo a taxas maiores, menor precisa ser esse superávit.

As características diferenciadas dos títulos públicos visam reduzir sua taxa média de juros e aumentar seu prazo, e são condicionadas pela interação entre o Tesouro Nacional (que emite os títulos de dívida pública) e agentes financeiros (que compram estes títulos em troca de determinada remuneração).

1.3. A problemática do alto grau de endividamento

A garantia de que a dívida líquida do setor público seja pagável futuramente depende mais da sua tendência do que de seu nível. Isso significa que, apesar de a dívida de um país ser pequena, se os déficits fiscais continuarem indicando no médio prazo crescimento significativo, haverá a possibilidade de ela não ser resgatada no futuro e de que, portanto, se torne insustentável. Em geral, os governos não resgatam sua dívida, e o que interessa ao mercado é saber se o governo tem condições de rolá-la, compensando resgates com emissões e pagando os juros do estoque, numa situação administrável.

Dentro desse contexto, quando a dívida segue crescendo relativamente ao PIB, torna-se crucial um programa de ajuste. De nada adianta a acomodação do déficit público por meio da colocação de novos títulos ou da emissão de moeda. Isto apenas contribui para o aumento da dívida, da inflação e das taxas de juros, o que se transmite por toda a economia, prejudicando o seu crescimento.

2. Retrospecto da dívida pública desde a implantação do Plano Real

A expansão da dívida pública revelou-se uma das principais fragilidades do Plano Real e teve papel relevante na origem das crises financeiras de 1997 e 1998. Sayad (1998) ressalta também a importância do déficit público para a estabilidade econômica, citando as seguintes justificativas:

- a pressão sobre a oferta de meios de pagamentos que, assim como sugere a teoria monetarista, seria refletida no índice geral de preços;
- a identidade contábil entre déficit público e déficit de transações correntes.

Posto isso, esta seção analisa o Plano Real, bem como o comportamento das finanças públicas desde sua implementação. A análise será dividida em dois grandes subperíodos: o primeiro entre 1994 e 1998, e o segundo entre 1999 e 2003. Escolheu-se essa estrutura em função do caráter quase não-administrável que a dívida adquiriu, em menor medida após a implantação do Plano Real até o fim de 1998, e em maior medida nos últimos quatro anos, quando a dívida passou a ser muito mais monetizada e volátil.

2.1. Primeiro estágio: âncora cambial (1994 a 1998)

Em julho de 1994, o Plano Real foi implementado como um programa de estabilização macroeconômica, visando o ajuste fiscal (controle entre receitas e despesas), a eliminação da inércia inflacionária e a reforma monetária. Durante a primeira fase, foi aprovado pelo Congresso Nacional um orçamento federal contendo cortes de despesas, possibilitados pela criação do Fundo Social de Emergência, que desvinculou, durante 1994 e 1995, 20% dos gastos da União, ampliando, assim, a flexibilidade da execução orçamentária.

Os salários e a maior parte dos preços foram convertidos para uma unidade de conta estável, a Unidade Real de Valor (URV), cujo valor em cruzeiros reais (a moeda da época) era reajustado diariamente baseado na variação média de três índices de inflação. Dessa forma, a indexação diária quase que eliminava a inércia resultante da contraposição dos contratos e criava espaço para a queda da inflação, sem causar custos recessivos, no instante em que a unidade de conta fosse transformada na nova moeda.

O método da URV foi essencial para afastar os efeitos iniciais da indexação passada e equiparar preços relativos. No entanto, a compatibilização entre o processo de fixação dos valores nominais e a inflação esperada requeria a escolha de uma variável para funcionar como âncora nominal (Rigolon e Giambiagi, 1999). Assim como em outros programas de estabilização (exemplos recentes desses planos foram os realizados em Israel e na Argentina), a taxa de câmbio nominal foi eleita a principal âncora do Plano Real.

Os principais argumentos que levaram a essa decisão foram, segundo Rigolon e Giambiagi (1999):

- em geral, estabilizações baseadas na taxa de câmbio prorrogam o choque com a recessão, fato que auxiliaria a sustentação da política adotada;
- a taxa de câmbio é considerada o “preço-chave” da economia e, sendo estável, indicaria sinais relevantes para o restante do sistema;
- os bens comerciáveis compõem uma fração significativa do índice de preços;
- a opção por um agregado monetário como âncora nominal é descartada devido à sua baixa visibilidade e instabilidade, em especial, durante períodos de desinflações.

Assim como toda escolha tem seus prós e contras, a preferência pela âncora cambial impunha custos. Havia uma tendência à valorização real do câmbio e conseqüente geração de déficits comerciais e de transações correntes no balanço de pagamentos. Dito isso, as reservas internacionais, necessárias para assegurar a estabilidade do câmbio, dependeriam de superávits na conta de capital, que, por sua vez, só poderiam ocorrer com elevada taxa de juros para atrair capital externo, a qual, no limite, inviabilizaria o objetivo de estabilidade baseado na âncora cambial.

Em resposta aos efeitos da crise cambial mexicana em março de 1995, o governo brasileiro implantou um sistema de mini-bandas cambiais, com intervenções intrabanda por parte do Banco Central, que vigorou até janeiro de 1999 (regime de câmbio controlado).

Entre março e junho de 1995, o governo elevou substancialmente as taxas básicas de juros e impôs restrições adicionais à expansão creditícia. Um dos principais impactos da política de elevação das taxas de juros foi sobre o déficit

do setor público. A manutenção de elevadas taxas de juros com o objetivo de atrair recursos externos e ampliar o volume de reservas internacionais expandiu violentamente tanto o volume da dívida pública interna quanto os seus custos de rolagem. Esse fato, além de deteriorar significativamente as contas públicas dos Estados, tornou as despesas com juros o mais importante vetor do déficit público, como lembrava Mercadante (1998, p.155):

As despesas financeiras e não-financeiras cresceram significativamente. No projeto orçamentário do governo federal para 1998, encaminhado ao Congresso Nacional, estão previstos novos cortes em verbas de áreas sociais e um aumento de 45% nas despesas com juros da dívida pública, que já é o principal componente do déficit público.

A dívida mobiliária federal apresentou crescimento eloqüente durante os primeiros anos do Plano Real. Conforme explicou Tavares (1998), este expressivo incremento não foi decorrente do déficit público, mas sim da combinação cambial-monetária organizada para a sustentação do real. Ocorreu que a dívida mobiliária foi arrastada pelo crescimento dos títulos colocados pelo Banco Central do Brasil para fins de política cambial, cujo estoque aumentou em ritmo superior ao da dívida pública. Ainda de acordo com Tavares (1998), outro componente importante do alto endividamento público foram as Letras do Banco Central (LBC-E), que, em substituição aos títulos estaduais, foram colocadas no mercado e aumentaram significativamente a sua participação na dívida total existente no mercado.

A velocidade com que o endividamento público cresceu também é importante, uma vez que ela prejudica o equilíbrio financeiro do governo, eleva o risco-país e tende a enfraquecer a função das reservas internacionais como garantia de solvência da economia.

O resultado do setor público, definido como a soma dos resultados dos governos federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas empresas não-financeiras, passou de um superávit de 1,13% do PIB em 1994 para um déficit de 4,9% do PIB em 1995 (conceito operacional).

Conforme Bacha (1998), três quartos desta deterioração deveram-se à elevação nos salários e pensões, uma vez que o resultado primário caiu de 5,1% do PIB em 1994 para apenas 0,4% do PIB em 1995. Esta elevação do déficit operacional no ano de 1995 implicou uma ruptura da trajetória de queda da dívida líquida do setor público em proporção do PIB, que vinha se observando desde o início dos anos 90.

2.2. Segundo estágio: flutuação cambial e metas inflacionárias (1999 a 2003)

Em janeiro de 1999, os fortes ataques especulativos ao real levaram, após tentativas frustradas de alterações dos limites da banda cambial, à transição para um regime de câmbio flutuante. Inicialmente houve um *overshooting*, ou seja, agentes econômicos esperando uma depreciação cambial futura levaram a uma taxa de câmbio nominal exagerada, insustentável no curto prazo devido ao próprio ajustamento que ela

proporcionava nas contas externas. Posteriormente, a taxa de câmbio nominal recuou, mas ainda assim com forte desvalorização. Isto ampliou o estoque da dívida pública – porque, como foi mencionado anteriormente, a indexação ao câmbio da dívida pública foi intensa ao longo do primeiro estágio, em função da opção pela emissão de títulos cambiais como instrumento de política monetária (Tavares, 1998). Houve também forte ampliação dos encargos com juros, pois, como forma de controle da fuga de reais para dólares, o Banco Central elevou a taxa básica de juros até o patamar de 49,75% ao ano. Tanto foi significativo o efeito cambial no crescimento da dívida do setor público após a desvalorização que, como ressaltam Averbug e Giambiagi (2000), entre os vários fatores que contribuíram para que a relação dívida/PIB caísse de 48% do PIB em fevereiro de 1999 para 43% do PIB no fim do ano, destaca-se a apreciação cambial depois do seu *overshooting* já referido. Também foi importante a trajetória da taxa básica de juros ao longo de 1999, pois, após a subida para 49,75%, ela sofreu quedas significativas a partir de março. Também pesou para a redução do estoque da dívida em relação ao PIB a própria inflação criada pelo *overshooting* cambial, que levou à queda dos juros reais em relação a 1998. Cabe destacar também que o próprio produto real da economia cresceu mais em 1999 do que em 1998.

Segundo Rigolon e Giambiagi (1999), a revisão do acordo para estabilizar a dívida líquida do setor público como proporção do PIB fez com que o governo se comprometesse com metas para o superávit primário em 1999 de 3,1% do PIB, e de 3,25% e 3,35% nos anos de 2000 e 2001. Para a realização desse ajuste fiscal, foram aprovadas as seguintes medidas:

- a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) até junho de 2002, com alíquota de 0,38% de junho de 1999 a junho de 2000 e de 0,30% nos 24 meses restantes de sua vigência;
- a elevação da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de 0,20% para 0,30%;
- a suspensão dos investimentos programados de empresas federais e estatais;
- a introdução da contribuição previdenciária para os servidores públicos inativos e um acréscimo desta para os servidores ativos; e
- a suspensão de outros gastos de custeio e capital (OCC) do governo federal.

Ressalte-se também que o período pós-real foi marcado por reformas estruturais importantes no tocante às contas públicas. Segundo Giambiagi (2002), elas podem ser divididas em quatro categorias:

- mudanças que afetaram os Estados e municípios;
- privatização;
- mudanças que afetaram a Previdência Social; e
- reforma do sistema financeiro.

O que se observa deste então é que, apesar de o governo federal ter fechado acordos e fixado metas que tinham o objetivo de estabilizar o estoque da dívida líquida do setor público como proporção do PIB, isto não foi alcançado. A dívida só chegou a ser amortizada, porém não em grande proporção, no ano de 2000 – um ano fora do comum durante a vigência do Plano Real, quando foi

registrado crescimento econômico superior a 4%. Por sua vez, a programação de administração da dívida, que planejava substituir gradativamente a participação de títulos atrelados ao câmbio no total da dívida mobiliária em poder do público, não obteve resultado, basicamente em função da vulnerabilidade externa provocada durante o primeiro estágio do Plano Real, por conta da âncora cambial (Bresser, 2003).

Em retrospecto, a grande inimiga da dívida líquida do setor público a partir de 2000 continuou sendo a vulnerabilidade externa que, devido ao regime de flutuação cambial, afetou a dívida diretamente, impossibilitando ao governo substituir gradualmente os títulos atrelados ao dólar. Ao longo do ano de 2000, a dívida líquida do setor público reduziu-se de 49,8% do PIB em janeiro para 49,4% em dezembro, tendo chegado a 48,4% em agosto daquele ano. Mesmo com a expressiva taxa de crescimento do PIB em 2000, o superávit primário conseguido pelo governo, equivalente a 4,1% do PIB no mês de maio, não foi suficiente para se obter uma redução significativa da dívida.

Choques internos e externos continuaram dificultando o trabalho de amortização da dívida, reduzindo o esforço fiscal obtido até então pelo país, tornando a trajetória da dívida preocupante. Dentre os acontecimentos internos destaca-se, em 2001, a crise de oferta de energia elétrica, que trouxe grande volatilidade aos mercados e reduziu a disposição a investir por parte do setor produtivo da economia; e, em 2002, o processo eleitoral para a Presidência, que provocou nova desvalorização cambial totalmente prejudicial ao estoque da dívida pública. Dentre os choques externos, destaca-se o processo de retração econômica dos Estados Unidos, que diminuiu o fluxo de recursos externos para o país, como decorrência do atentado terrorista aos Estados Unidos em 11 de setembro em 2001, que também trouxe maior aversão a investimentos externos; e a indecisão quanto a uma guerra no Oriente Médio em 2002.

A influência da taxa de câmbio na dívida após o ano de 2000, apesar do esforço fiscal do setor público para tentar estabilizar o estoque da dívida como proporção do PIB, teve como conseqüência, a partir de agosto de 2001, um forte crescimento da dívida devido aos choques citados acima, chegando à proporção de 63,6% do PIB em setembro de 2002, quando a taxa de câmbio aproximou-se dos R\$ 4,00 por dólar. A partir de então, o esforço fiscal do setor público aumentou ainda mais, chegando o superávit primário a 4,66% do PIB em maio de 2003, já no novo governo. A exigência do FMI de tais superávits primários foi atendida em troca do apoio emergencial atual que, se não tivesse sido conseguido em 2002, não teria permitido ao país fechar suas contas externas naquele ano (Bresser, 2003).

Assim, ambos os períodos analisados (1994 a 1998 e 1999 a 2003) testemunharam efeitos distintos na dívida líquida do setor público, embora a união dos dois tenha criado as condicionantes para um crescimento preocupante da dívida, somado à situação de vulnerabilidade externa que, como se pode verificar no presente, também é grande responsável pela difícil administração dessa dívida.

Dadas as condições relatadas nesta e na subseção anterior, o governo federal se viu na necessidade de produzir apertos fiscais ainda maiores, como os

resultantes do último acordo com o Fundo Monetário Internacional (foi exigido pelo Fundo um superávit primário igual a 4,25% do PIB ao longo de 2003), para garantir aos credores da dívida pública a perspectiva de solvência da mesma, diante de períodos conturbados em que ataques especulativos acabaram por produzir duas desvalorizações significativas, uma em 1999, após a mudança de regime cambial, e outra em 2002, às vésperas da eleição presidencial.

3. Conclusões de estudo econométrico realizado para as variáveis condicionantes da dívida pública desde o Plano Real

Diante do estudo histórico da dívida pública na seção anterior, houve o interesse de utilizar um método científico para determinar quais os fatores mais relevantes para o crescimento da dívida, sua importância relativa e como estes fatores poderão influenciar a dívida no futuro, diante de cenários mais ou menos favoráveis para a amortização da dívida em relação ao PIB.

Assim, foram selecionadas as variáveis consideradas mais importantes, de acordo com a fundamentação teórica e a análise previamente apresentada, para serem analisadas econometricamente⁴. Isto foi feito separadamente para os dois períodos já referidos, uma vez que correspondem a regimes cambiais diferentes, além de caracterizados por políticas fiscais diversas, com déficits primários no primeiro e superávits no segundo. Também foram feitos exercícios de cálculo de elasticidade da dívida líquida do setor público, em função da taxa de câmbio e da inflação⁵. Um estudo de elasticidade entre dívida líquida do setor público e resultado fiscal não pôde ser realizado devido à ocorrência de superávits e déficits da segunda variável durante o período, o que impossibilita o uso da regressão em logaritmos, tal como adotado. Entretanto, foi feito um estudo sobre a relação entre superávit primário do setor público consolidado e a taxa de juro real doméstica para analisar a eficiência do esforço fiscal para amortização do estoque da dívida líquida do setor público, conforme é teoricamente esperado. As referidas regressões, assim como os testes estatísticos, se encontram na monografia original que serviu de base para o presente artigo.

Pelos resultados obtidos podemos concluir que a taxa de câmbio foi determinante para o crescimento da dívida líquida do setor público apenas no segundo período, quando passou a flutuar livremente. Isso porque, no primeiro período, como a taxa de câmbio era controlada pelo governo, os preços dos títulos não sofriam seus impactos. Já no segundo período, a dívida líquida do setor público cresceu, pois a maior parte de seu estoque era atrelada ao câmbio, que registrou grande depreciação após a mudança de regime, em 1999.

Outro resultado esperado para a relação entre dívida líquida do setor público e inflação é que, quanto maior a inflação, maior deve ser a amortização real da dívida pública, porque todas as variáveis reais tendem a diminuir e admite-se que o setor público consegue maiores ganhos de senhoriagem, conforme já

⁴ A fonte das séries de dívida líquida do setor público, taxa de câmbio, juro e superávit primário é o Banco Central do Brasil; a fonte da série do IGP-M é a Fundação Getúlio Vargas.

⁵ O conceito de elasticidade é muito importante em economia, uma vez que se refere à sensibilidade de variação percentual de uma variável econômica em relação à variação percentual de outra.

discutido anteriormente. Do ponto de vista econométrico, esse fato deveria resultar em sinal negativo para o cálculo do coeficiente da relação entre dívida líquida do setor público e taxa de inflação acumulada em 12 meses – ou, em outras palavras, uma relação inversamente proporcional entre dívida pública e inflação. No entanto, esse sinal negativo não foi encontrado nas análises econométricas, o que na nossa avaliação pode ter decorrido da multicolinearidade entre a taxa de câmbio e a taxa de inflação. Todavia, levando-se em conta a menor inflação depois do Plano Real, o mais provável é que seu efeito sobre a dívida pública tenha perdido grande parte de sua importância, deixando de transparecer nos resultados.

Conforme também discutido na Seção 1, esperava-se que, quanto maior a taxa de juro real de uma economia, maior deve ser o superávit fiscal necessário para que essa dívida seja amortizada. E, ainda, que quanto maior o diferencial entre taxa de juro real e taxa de crescimento do produto real da economia, maior deve ser o superávit fiscal. De fato, os resultados demonstraram que após a mudança de regime cambial o setor público conseguiu superávits primários que corresponderam melhor às flutuações da taxa de juro real da economia, buscando a sustentabilidade da dívida líquida do setor público.

4. Conclusões

Após examinar vários estudos realizados sobre o endividamento do setor público brasileiro, verificou-se uma grande ênfase sobre o papel de determinadas variáveis, consideradas como aquelas que mais influenciaram o rápido crescimento da dívida pública após a implementação do Plano Real.

Todas as análises sobre o tema constataram que seria melhor se um ajuste fiscal mais aprofundado fosse perseguido, destacando as dificuldades de se alcançar tal ajuste sem reformas estruturais. Outro ponto relevante diz respeito à possibilidade de se criar uma dívida pública explosiva se sua composição e seu perfil não forem drasticamente alterados, uma vez que a dívida pública brasileira pode ser caracterizada como uma dívida curta e de custo alto. No entanto, essa mudança de composição não pode ser feita por meio da colocação de novos títulos, uma vez que isto apenas contribuiria para o aumento da dívida e das taxas de juros, ampliando a instabilidade da economia e dificultando ainda mais a retomada do crescimento econômico. Por sua vez, uma monetização da dívida também deve ser desconsiderada, em face de seu fortíssimo impacto inflacionário e seus sérios desdobramentos no campo político e social.

O retrospecto da evolução da dívida líquida do setor público, analisado em dois períodos distintos em função das políticas monetárias diferentes, mostrou que ambos os períodos produziram efeitos distintos na dívida líquida do setor público, e assim, criaram as condições para um crescimento preocupante da dívida. Além disso, a vulnerabilidade externa também é responsável pela difícil solvência dessa dívida.

Postas as condições relatadas, o governo federal se viu na necessidade de produzir apertos fiscais ainda maiores para garantir a perspectiva de solvência da dívida, em particular frente aos períodos em que se verificaram ataques especulativos, os quais produziram as expressivas desvalorizações cambiais de 1999 e 2002.

De acordo com estudo econométrico realizado para analisar as variáveis condicionantes da dívida pública no período, uma das variáveis de maior relevância foi a taxa de câmbio, perdendo importância relativa após o primeiro impacto da flexibilização cambial, mas nem por isso deixando de ser um dos fatores responsáveis pelo crescimento da dívida líquida do setor público até o presente. Constatou-se ainda que a inflação não revelou efeito amortecedor no estoque da dívida por meio de ganhos de senhoriagem, e que, mesmo com existência de inflação, o estoque da dívida líquida do setor público cresceu. Também ficou demonstrado que a geração de superávit primário acompanhou a flutuação da taxa de juro real.

O estudo econométrico realizado também constatou a vulnerabilidade da dívida à taxa de juro real, e ofereceu argumentos para realçar a necessidade de reduzir essa taxa. Junto com a diminuição da parcela da dívida atrelada ao câmbio, são medidas indispensáveis para facilitar a administração da dívida pública, evitando que esta continue como elemento de grande volatilidade da economia e fortemente prejudicial ao seu crescimento.

Referências Bibliográficas

AVERBUG, A.; GIAMBIAGI, F. *A Crise Brasileira de 1998/1999 – Origens e Conseqüências*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

BACHA, E. L. O Plano Real: uma avaliação. In: MERCADANTE, A. (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. 2.^a ed. Campinas, Ed. Unicamp/IE, 1998.

BAER, W. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Ed. Nobel, 1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Dívida Líquida e Necessidade de Financiamento do Setor Público*. Agosto de 1999.

_____. *Índices de Preços*. Série – Perguntas Mais Frequentes. Abril de 2003.

BLANCHARD, O. *Macroeconomia - Teoria e Política Econômica*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999, p. 547-555.

BRESSER, L.; NAKANO Y. *Inflação e Recessão*. 2.^a ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

CARVALHO, M. A. S. *Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil*. Texto para discussão n.º 847. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.

GUJARATI, D. N. *Econometria Básica*. 3.^a ed. São Paulo: Ed. Makron Books, 2000.

LANZANA, A. E. T. *Economia Brasileira: Fundamentos e Atualidade*. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

- LONGO, C. A. *Finanças Públicas: Uma Introdução*. São Paulo: IPE/USP, 1984.
- LOZARDO, E. (org.). *Déficit Público Brasileiro: Política econômica e ajuste estrutural*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.
- MATOS, O. C. *Econometria Básica: Teoria e Aplicações*. 3.^a ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.
- MERCADANTE, A. Plano Real e neoliberalismo tardio. In: MERCADANTE, A. (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. 2.^a ed. Campinas: Ed. Unicamp/IE, 1998.
- PASTORE, A. C. Senhoriação e Inflação: O Caso Brasileiro. *Revista de Economia Aplicada*. vol.1, n.º 4. São Paulo: Fipe/FEA-USP, out.-dez. 1997.
- PINHEIRO, M. M. S. *Dívida Mobiliária Federal e Impactos Fiscais: 1995/99*. Texto para discussão n.º 700. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- REZENDE DA SILVA, F. *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa*. Coleção Relatórios de Pesquisa n.º 13. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1974.
- RIGOLON, F. J. Z.; GIAMBIAGI, F. *A Economia Brasileira: Panorama Geral*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.
- SAYAD, J. Observações sobre o Plano Real. In: MERCADANTE, A. (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. 2.^a ed. Campinas: Ed. Unicamp/IE, 1998.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Informes da Dívida* [on line]. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/>>. Acesso em 27 set. 2003.
- SILVA, M. C. *A Dívida do Setor Público Brasileiro*. Coleção Relatórios de Pesquisa n.º 32. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1976.
- SILVA, N. L. C.; CAVALCANTI, M. A. F. *A Administração da Maturidade da Dívida Mobiliária Brasileira no Período 1994/97*. Texto para discussão n.º 744. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- TAVARES, M. C. A economia política do Real. In: MERCADANTE, A. (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. 2.^a ed. Campinas: Ed. Unicamp/IE, 1998.

A indústria brasileira de brinquedos e a abertura comercial: uma análise segundo a Teoria dos Jogos de Dois Níveis

*Ana Heloísa Segatta e J. Carlos Racy**

Resumo: este artigo tem por objetivo avaliar o desenvolvimento das negociações que levaram à definição do acordo que regulamentaria o mercado brasileiro de brinquedos durante o processo de abertura comercial do país, tendo como instrumento analítico a Teoria dos Jogos de Dois Níveis.

Palavras-chave: teoria dos jogos, relacionamento internacional, indústria de brinquedos.

Introdução

A teoria das Relações Internacionais tem se desenvolvido conforme o desenvolvimento do ambiente internacional. Dessa maneira, como campo autônomo de conhecimento as Relações Internacionais começaram a tomar corpo a partir do término da II Guerra Mundial, quando os limites do relacionamento internacional começariam a ser marcados pela figura de uma nova guerra com características distintas daquelas até então vivenciadas pela sociedade internacional.

Dividido em dois blocos representando cada um a forma de compreender e organizar a vida em sociedade, e liderados por potências com capacidade de submeter nações a essa lógica de organização social, o assim chamado sistema de relações internacionais passou a ser interpretado e avaliado, predominantemente, por uma vertente teórica de extração realista baseada, em grande parte, em pressupostos clássicos do pensamento sobre as relações internacionais, segundo os quais tais relações se caracterizariam naturalmente como relações de conflito.

Assim, o conflito entre dois blocos que viria a marcar o sistema internacional no pós-guerra, assumindo situações facilmente identificáveis como situações de lutas, ensejaria a produção de uma nova corrente interpretativa das relações internacionais baseada na teoria dos jogos, uma tendência já manifesta em outros campos do conhecimento científico.

***Ana Heloísa Segatta** é graduada em Relações Internacionais pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). **J. Carlos Racy** é Economista, Cientista Político, Mestre em História (História da Política Externa Brasileira), Doutorando em Ciências Sociais na área de Estado e Políticas Públicas do IFCH/Unicamp, professor da Faculdade de Economia da Universidade Mackenzie. Professor e Coordenador dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da FAAP. Este artigo teve como base a monografia de conclusão do Curso de Relações Internacionais na FAAP, apresentada pela primeira autora, sob orientação do segundo, e selecionada para publicação.

No entanto, a capacidade real de interpretação dos fenômenos ligados ao relacionamento internacional da teoria dos jogos viria a ser questionada na medida em que o desenvolvimento das relações entre nações assumia, por conta do próprio desdobramento do sistema bipolar, uma diversidade de configuração, ainda que submetido a uma lógica fundamental de conflito. Assim é que, por exemplo, Anatol Rapoport, em obra fundamental na década de 60¹ e, portanto, no auge da Guerra Fria, viria a categorizar os conflitos em torno de três possibilidades distintas de relacionamentos como resultado de diferentes encaminhamentos e diferentes resultados.

Na realidade, a multiplicidade de manifestações do conflito original instalado com a Guerra Fria, em função dos mais variados aspectos encerrados nessa disputa com a multiplicação dos interesses e atores envolvidos, chegando até a promover mudanças na própria natureza do conflito, viria a resgatar, de alguma maneira, pressupostos, também clássicos, do pensamento sobre as relações internacionais, mas amparados por uma visão de corte idealista dessas relações, segundo os quais os relacionamentos entre as nações poderiam se pautar por arranjos e acordos que sustentariam certa estabilidade e legitimidade no sistema internacional. A globalização e o fortalecimento do sistema multilateral a partir do fim da década de 80 seriam exemplares nesse sentido.

A resposta óbvia por parte dos pensadores das relações internacionais preocupados com o desenvolvimento de uma teoria dos jogos adequada à nova realidade internacional foi a de incorporar novos elementos às suas formulações, o que, por um lado, sofisticaria as teorias de relações internacionais com tal corte, mas, por outro lado, revelaria o caráter muito mais descritivo do que propriamente explicativo da teoria dos jogos aplicada às diferentes situações no relacionamento internacional.

A utilidade, então, dessa concepção teórica nas relações internacionais é que ela proporciona uma visão bastante apurada dos interesses envolvidos no relacionamento entre diferentes atores do sistema internacional e permite vislumbrar possíveis desdobramentos para tais relacionamentos, transformando-se, portanto, em excelente instrumento de consecução de estratégias de ação internacional.

O presente artigo tem por objetivo avaliar de maneira sucinta uma situação aplicada à realidade brasileira utilizando a teoria de Jogos de Dois Níveis, desenvolvida por Robert Putnam no fim dos anos 80 com essa nova perspectiva de avaliação das relações internacionais.

O sistema internacional em transformação

A revolução tecnológica iniciada em meados do século XX, determinando uma realidade caracterizada como a era da informação, tem possibilitado uma aproximação efetiva de regiões geograficamente distantes do planeta. Há cerca de meio século, no campo do debate teórico das relações internacionais, estudiosos realistas propunham que os Estados eram atores unitários do sistema internacional. Com a dinamização da economia internacional e a diminuição virtual das distâncias entre as regiões do globo,

¹ RAPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*. 2.ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

novos elementos surgiram nesse sistema, que transformaram o mundo numa grande “aldeia global”. A perspectiva dos teóricos liberais da década de 1970 tornou-se realidade.

Considerando que são atores aquelas unidades que controlam uma quantidade significativa de recursos e participam de interações com outros organismos (Nye & Keohane, 1981), verifica-se, como resultado dessa revolução tecnológica, o recente surgimento de novas entidades nem sempre fixadas em um território e atuantes nesse mesmo sistema, tais como organizações não-governamentais (ONGs), organizações internacionais e empresas transnacionais. O casamento entre tecnologia e economia criou efeitos políticos em proporções tais que as relações econômicas tornaram-se guias para a ação estatal, definindo, portanto, as relações internacionais.

A nova realidade do sistema internacional está inserida na imagem da interdependência complexa, teorizada por Nye e Keohane na década de 70. Aqui entendida por “dependência mútua”, tal interdependência assume uma definição em função dos “custos de transações”; isto é, qualquer que seja o relacionamento entre dois atores, sejam eles Estados ou não, ele implica em conseqüências para ambas as partes. Nem sempre essas conseqüências são benéficas e simétricas para todos os participantes de uma questão, pois cada ator busca maximizar seus ganhos relativos nas relações internacionais. Também é importante ressaltar que nem sempre os efeitos da interdependência são frutos de um acordo; muitas vezes eles são provocados sem intenção.

Assumindo que as relações de poder são inerentes ao mercado, os recursos de poder mais efetivos são os econômicos. Tais recursos econômicos repousam exatamente nas disparidades existentes entre os atores envolvidos na questão: aquele que for menos vulnerável e dependente é capaz de repassar os efeitos custosos do relacionamento para o parceiro mais dependente e vulnerável. Donde se conclui que, nessa lógica de interdependência, vislumbram-se basicamente duas formas de atuação internacional: ou os atores são autônomos e têm poderes suficientes para interagir diretamente com outros atores, ou compõem coalizões a fim de interferir nas decisões de um governo (Nye & Keohane, 1981).

Ao mesmo tempo, as empresas transnacionais constituem uma das principais redes de atores das relações internacionais, nos planos financeiro, econômico e político, exercendo influência por meio da formação de grupos de pressão, ou financiando, explícita ou implicitamente, a atividade política. Elas vêm “roubando a cena”: as maiores possuem recursos enormes, algumas das quais com mais empregados que a população de alguns Estados e faturamento maior que o PIB deles. Sendo, portanto, possuidoras de um vasto poder econômico, essas empresas são lobistas potenciais, o que configura sua potencialidade em influenciar as negociações estatais – seja relativamente aos países de origem dessas empresas, seja em outros países nos quais elas possuem filiais.

Visto que o poderio militar perdeu sua maior serventia nas relações internacionais, pois a batalha agora se processa no campo econômico, tornou-se difícil para o Estado alcançar plena e exclusivamente seus objetivos. Os jogadores agora são os mais diversos, pois, ao mesmo tempo que a

interdependência implica em uma perda de poder para o Estado, ela expande a atuação dos atores internacionais em geral, que apresentam interesses próprios. A consequência inevitável é uma relação conflituosa entre os atores, que em vez de aceitarem a idéia de ajustamento, aproveitam-se de seus recursos de poder para “transferir” as obrigações e os custos para os outros mais fracos ou dependentes. E vale ressaltar que nenhuma resolução é definitiva, pois esse jogo continua ininterruptamente (Keohane, 1984).

É visível, portanto, que os governos ficaram suscetíveis a influências e pressões, principalmente internas. Atualmente, vários atores – intergovernamentais e não-governamentais – são capazes de constituir lobbies a fim de influenciar as decisões estatais e, assim, garantir seus interesses. Nesse sentido, pode-se dizer que o Estado passa por um processo de perda da autonomia, isto é, sua capacidade de fazer valer unilateralmente suas intenções está em declínio. Todavia, o Estado não perdeu sua posição como ator central e mais importante das relações internacionais; ele continua a buscar o controle sobre os eventos internacionais. Afinal, os recursos materiais e a vida das sociedades ainda estão sob seu domínio, mesmo que tal fato seja mais expressivo apenas entre os países industrializados da OCDE (Nye e Keohane, 2001).

Dentre as instituições influentes do sistema internacional, as empresas transnacionais cumprem um papel destacado – exatamente pelo fato de suas atividades se processarem de maneira mais fluida em âmbito econômico. Constituem uma das principais redes de atores das relações internacionais, nos planos financeiro, econômico e político, seja exercendo influência pela formação de grupos de pressão, seja financiando, explícita ou implicitamente a atividade política. Em um primeiro momento, observa-se a tendência de essas empresas buscarem, cada vez mais, uma independência do controle do governo, ou seja, de procurarem soltar as amarras que possam limitar sua expansão e sua liberdade de buscar maiores ganhos – atuando no plano econômico, altamente racional e maximizador de lucros, de busca por melhores retornos, sem necessariamente trabalhar pelo bem de seu país de origem. Ao mesmo tempo, visto que no campo de atuação política os únicos atores reconhecidos no sistema internacional são os Estados, a única forma de uma corporação garantir seus interesses econômicos é por meio da constituição de grupos de pressão política, que provocam interferência nas regras de governo: o poder de influência pode ser tão grande que as decisões governamentais chegam a determinar exatamente a vontade da corporação.

A discussão que se realiza em torno das transnacionais – isto é, se elas são ou não atores do sistema internacional – reside no reconhecimento de suas formas de atuação. De fato, quando surge, a grande empresa não passa de uma “firma exportadora”, que pode apresentar filiais no exterior, mas que apenas lida com o tráfego de mercadorias entre os Estados (Michalet, 1983). Produz em larga escala, buscando reduzir seus custos. Trabalha totalmente vinculada ao seu Estado de origem, sendo inclusive descaradamente financiada por ele, pelo fato de representar a própria economia nacional. Esse movimento começa logo após a Segunda Guerra Mundial, a fim de atender às demandas da reconstrução da Europa e do Japão, quando as empresas trabalhavam a todo vapor, tornando-se grandiosas.

Na Europa, após a reconstrução do pós-guerra, a defasagem industrial foi eliminada por meio do estabelecimento de acordos entre o governo e as grandes empresas, assim como era feito nos Estados Unidos – só que de maneira mais explícita e declarada. Mais empresas invadiram o mercado mundial com produtos de custo baixíssimo (Reich, 1994).

Com a dificuldade de produzir em larga escala, frente à acirrada competição do mercado internacional, as multinacionais foram obrigadas a mudar de tática. Ficaram para trás a estratégia de produção em larga escala, bem como a atuação adaptada a cada localidade do mundo. As filiais adquiriram um caráter de autonomia, pois a produção da empresa se descentralizou, desconsiderando as diferenças entre os Estados. Michalet aponta que estas são as empresas multinacionais globais, agindo de acordo com uma gestão *worldwide*, superando o caráter nacional e, no entender do autor, estariam dissociadas de um Estado de origem. Transformam-se, portanto, naquilo que se convencionou chamar de “empresas transnacionais” (Michalet, 1983).

Uma outra maneira de se definir a transnacionalidade de uma empresa é indicada pela Unctad (United Nations Council for Trade and Development): são transnacionais as companhias que apresentam uma participação acionária equivalente ou superior a 10% das ações comuns ou do poder de voto (Lacerda, 2003). O *World Investment Report* de 2001 contabiliza 65 mil empresas transnacionais, com 850 mil filiais, patrimônio total de US\$ 25 trilhões e 54 mil empregos, faturamento de US\$ 19 trilhões e a responsabilidade por 66% das exportações no mundo (Unctad, 2001).

A multinacional se transforma em uma empresa de alto valor, isto é, com uma produção especializada, que não se organiza em moldes que permitam o controle de suas atividades pelo Estado. Atualmente, já não se preocupam mais com a economia nacional, a menos que esta afete suas atividades.

A organização interna das empresas transnacionais assume, para este autor, a forma de uma “teia de aranha”: não há uma hierarquia propriamente dita. No centro dessa teia estão os “promotores estratégicos de vendas”, e em torno deles esparrama-se uma extensa rede, onde cada ponto é responsável por uma etapa do processo produtivo (Reich, 1994). Geralmente, o que ocorre de fato é a descentralização: a empresa terceiriza todos esses “serviços” associados à constituição do produto final. Pode até ser, inclusive, que a “grande” empresa não faça nada além de apenas coordenar os esforços das outras (Reich, 1994).

Tal estrutura permite à companhia acompanhar a velocidade das transformações e dos fluxos mundiais, pois lhe confere maior agilidade. Como os riscos da produção também estão distribuídos pelos vários pontos na rede, a capacidade de inovar sem grandes medos é ampliada, o que permite uma maior agressividade e, portanto, maior competitividade no mercado internacional.

Visto que a produção não está concentrada em apenas um local, podendo inclusive ser realizada em diferentes e distantes localidades do globo, afirma-se que as empresas transnacionais não apresentam mais uma nacionalidade bem definida. Não há, nesse sentido, transnacionais norte-americanas, alemãs ou japonesas: o que existem são apenas marcas e nomes

de produtos vinculados a um determinado país, ainda que todo o processo de produção ocorra em terras estrangeiras. Talvez nem mesmo as próprias empresas saibam determinar a nação de origem dos bens que sua teia produz. A questão perde toda a importância, desde que o conglomerado de empresas obtenha o desempenho desejado. Entretanto, quando o assunto é

reduzir os impostos, procurar subsídios para pesquisas ou a representação governamental em negociações que rendem juros sobre seus interesses de marketing e de investimentos globais, eles [os empresários] se embrulham na bandeira nacional e pedem o apoio de seus governos pátrios em nome da promoção da competitividade “nacional” global (Korten, 1996: 147).

O importante para essas entidades é auferir a maior lucratividade possível; assim como o fluxo de capitais se desloca pelas fronteiras, uma empresa transacional instala uma filial ou a transfere para os lugares mais atrativos, com incentivos fiscais, capital humano especializado ou salários mais baixos para os casos de produção padronizada em larga escala, com o objetivo de promover o crescimento da própria corporação, sem qualquer motivação nacionalista.

No outro lado do debate, Laura D’Andrea Tyson aponta que tais empresas não atingiram um grau tal de transnacionalização suficiente para se dizer que a economia nacional independe delas, pois essas empresas ainda fornecem uma grande contribuição ao governo, na forma de impostos, principalmente. E são elas, também, que dominam seus respectivos mercados nacionais (Tyson, 1991). Mesmo que as filiais percam parte de sua identidade nacional, isso ocorre em razão de uma obrigação imposta pelo governo do país hospedeiro, que a força a incorporar elementos característicos das empresas nacionais daquele Estado.

Em meio a toda essa discussão, alguns números comprovam a transnacionalidade dessas empresas. Elas vêm “roubando a cena”: as maiores possuem recursos enormes, algumas das quais com mais empregados que a população de alguns Estados e faturamento maior que o PIB deles: “*corporations involved in transnational activities often have annual budgets greater than those of the governments in whose territories they operate*” (Nye & Keohane, 1981: xxvii). Além disso, pouco mais de 2/3 de todas as transações comerciais mundiais são realizadas internamente às empresas, entre suas filiais e as matrizes, com transações de bens intermediários, peças e componentes (Held & McGrew, 2001).

Assim, é inegável a preponderância da transnacional como ator econômico internacional: a empresa transnacional representa “um novo ator, que tem suas próprias estratégias, que nem sempre vão ao encontro dos demais atores no nível local” (Lacerda, 2003: 9). Ela detém recursos e controla a maior parte do comércio mundial. Constitui, portanto, uma nova versão do imperialismo, ao concentrar recursos e representar um monopólio internacional (Michalet, 1983). Nesse sentido marxista de atuação, para que se continue criando lucros num sistema econômico mundial capitalista, deve-se manter a exploração; se isso não é possível internamente, resta explorar novos mercados (Held e McGrew, 2001).

Além disso, a descentralização da produção ocorre em virtude da aplicação do capital no exterior, porque as condições externas permitem um lucro maior do que se esse mesmo capital fosse investido internamente (Michalet, 1983). Em outras palavras, as diferenças entre os Estados levam à multinacionalização e à transnacionalização, que passam a ser, exatamente por conta dessas diferenças, estratégias mais vantajosas do que a simples exportação.

Apesar de toda essa expressão econômica, politicamente, as empresas transnacionais não apresentam o mesmo desempenho, pelo menos não em termos diretos. No âmbito das decisões multilaterais e mundiais – exceto em contratos comerciais, firmados entre as empresas, ou entre determinada empresa e um particular –, elas não têm uma voz ativa nas negociações. Contudo, isso não implica dizer que deixam de ter seus desejos atendidos. Pelo contrário, como já foi dito, o Estado sofre severas influências na formulação de suas políticas e acaba representando os interesses de grupos de pressão. Num mundo regido pelas relações econômicas e comerciais, as transnacionais se tornam as rainhas na formação de lobbies governamentais. “Nos Estados Unidos, por exemplo, houve corporações que estiveram engajadas durante mais de 150 anos num processo de reestruturação das normas e das instituições do controle governamental a fim de adaptá-las a seus interesses” (Korten, 1996: 69). Assim, observa-se que, em um mundo globalizado regido pela interdependência complexa, até mesmo atores não-estatais afetam as relações domésticas e entre Estados. Nesse sentido, a participação de grandes empresas desvinculadas da esfera estatal no sistema internacional tornou-se apenas mais uma das possibilidades de ação. Além de perseguirem interesses próprios, tais instituições atuam como “correias de transmissão”, colaborando para que as políticas nacionais fiquem mais sensíveis umas às outras (Keohane & Nye, 2001: 22).

Jogos de dois níveis: uma alternativa metafórica

Existem dois tipos de atores internacionais: aqueles que têm voz ativa no sistema internacional, por serem dotados de soberania; e aqueles que perseguem interesses próprios, mas são desprovidos de soberania. Nesse sentido, a única maneira de tais atores nacionais fazerem valer seus interesses no âmbito internacional é por meio de sua influência na determinação dos interesses do Estado. Pode-se auferir, portanto, que os interesses estatais na verdade são uma sobreposição dos interesses de grupos que estão sob a égide do próprio Estado.

De fato, não existe uma teoria preocupada com os motivos que impulsionam a ação dos atores internacionais. O único recurso que mais se aproxima dessa tentativa de mesclar as políticas internacional e doméstica é a idéia dos jogos de dois níveis, elaborada por Robert Putnam no fim da década de 80. Tal instrumento de análise não se configura como uma teoria; todavia, traz um novo elemento à discussão: o “interesse nacional” (Milner, 1997), prestando-se, portanto, à análise de determinados eventos internacionais tais como o relacionamento entre as empresas transnacionais e os Estados. Em um mundo dominado pela interdependência, a discussão recai sobre quando e onde a política doméstica e as relações internacionais se influenciam mutuamente. As pressões provêm de ambos os lados, forçando a interação entre o Estado e outras instituições.

Interdependência e jogos de dois níveis estão tão bem conectados que a metáfora pode servir para compreender a própria interdependência, conforme demonstra Keohane:

[A] metáfora é a de uma mesa de negociação, com representantes dos governos do país grande e do país pequeno em cada lado. As duas partes têm uma lista de itens de negociação, mas o país grande tem uma pilha maior do que o pequeno. Em cada lado da mesa, entretanto, os pontos de vista dos negociadores diferem, de tal forma que além das negociações que se desenrolam sobre a mesa, também ocorrem divergências importantes em cada uma das partes. Por detrás dos negociadores também há, em cada lado, outras pessoas, que não estão na mesa, que negociam com seus representantes. Mais ainda, alguns acordos podem ser concluídos entre determinados negociadores, implícita ou explicitamente, fora da mesa de negociação (Keohane, 1992: 171).

Pode-se dividir uma negociação em dois acontecimentos, que entretanto não são bem delimitados, pois ocorrem simultaneamente. No primeiro nível, há a tentativa de acordo, por meio da negociação entre os líderes; isto é, se processa no plano internacional. No segundo nível verificam-se as discussões internas a cada grupo, pela ratificação daquele acordo; ou seja, a negociação ocorre em âmbito doméstico.

Provavelmente, são os anseios do nível 2 que norteiam as ações do nível 1; ou seja, a negociação começa internamente, e uma vez tomada uma posição, os interesses podem ser discutidos internacionalmente. Todavia, o andamento e o resultado das conversações internacionais influenciam as negociações no nível 2. Assim, o processo é interativo: enquanto os negociadores trabalham em acordos possíveis, espera-se que estes sejam ratificados (Putnam, 1993). O diferencial desta perspectiva é o nível 2 das negociações, porque nacionalmente são os grupos domésticos que pressionam o Estado (aqui entendido como governo) a fim de fazer valer seus interesses. Tais grupos se organizam por interesses comuns no que Putnam chama de “coalizões vencedoras” (*win-sets*) (Putnam, 1993). Nesse sentido, conclui-se que o Estado é um ator que apresenta um compartilhamento desigual de poder e autoridade acerca das decisões políticas domésticas entre os diversos grupos nacionais, sendo que tais grupos também são atores com preferências diversas (Milner, 1997).

O *win-set* apresenta-se, portanto, como o ponto-chave para o entendimento da lógica dos jogos de dois níveis. Quanto maior for um *win-set*, maiores as chances de um acordo no nível 1, pois as chances de os interesses apresentarem pontos de coincidência também são maiores. Se o *win-set* é muito pequeno, a negociação pode se tornar impossível, e aumenta o risco de um ator não cumprir um acordo, simplesmente porque ele não pode ser ratificado. O tamanho também influencia a distribuição dos ganhos. Primeiramente, o tamanho do *win-set* depende da distribuição de poder, das preferências e das possíveis coalizões dentro do nível 2. O *win-set* só será grande se o custo de não-adesão for muito alto. Em segundo lugar, o tamanho do *win-set* depende das instituições políticas do nível 2: se para a ratificação de determinado acordo internacional basta a maioria dos votos domésticos, então o *win-set* é pequeno. Por fim, em terceiro lugar, o

tamanho do *win-set* varia de acordo com as estratégias do negociador no nível 1, que buscam relaxar as barreiras domésticas à possibilidade de cooperação entre os governos (Putnam, 1993).

As empresas transnacionais compõem essa realidade ao integrar as coalizões nacionais em função da defesa de seus próprios interesses. Tal participação se mostra altamente organizada, com a presença de verdadeiras instituições especializadas em lobbies governamentais. As chamadas “*roundtables*” são apenas um exemplo de organização empresarial com esse propósito. Os membros dessas mesas redondas geralmente representam empresas pouco preocupadas com os interesses nacionais; pelo contrário, a própria atitude de constituir um lobby desse porte constitui uma reafirmação de seus interesses privados. “Uma vez estabelecidas as posições, a *Roundtable* organiza campanhas agressivas para conquistar para si a aceitação pública, inclusive visitas pessoais feitas por seus diretores executivos aos senadores e deputados” (Korten, 1996: 169).

Enfim, em um mundo regido pela interdependência complexa, a atitude de determinado ator provoca uma repercussão internacional, ainda que tal ação seja a adoção de uma política doméstica. Além disso, baseado na incerteza permanente das questões internacionais, pode-se concluir que as mensagens propagadas internacionalmente têm a capacidade de modificar idéias, mobilizar os indecisos e encorajar as minorias domésticas (Putnam, 1993). Em outras palavras, “a interdependência complexa oferece a governos hábeis e coerentes inúmeros meios para influenciar suas contrapartes mais poderosas” (Keohane, 1992: 180). O mesmo se pode dizer das coalizões domésticas: atores nacionais influentes conseguem defender seus interesses e interferir na formulação das decisões políticas nacionais e internacionais.

A indústria brasileira de brinquedos e a abertura comercial

O caso brasileiro de aplicação de medida protecionista sobre o setor industrial de brinquedos configura um problema em que as negociações se desdobram, nitidamente, em dois jogos simultâneos. A ação internacional do país é totalmente influenciada por um grupo de pressão nacional, que anseia por proteção contra os produtos provenientes do exterior. Suas origens remontam à abertura comercial da década de 90, promovida pelo presidente Collor. Com um discurso visivelmente neoliberal, o presidente iniciou um processo de privatização das empresas estatais a fim de diminuir o controle do aparelho do Estado sobre as questões econômicas e comerciais, bem como de melhorar a credibilidade internacional do país. Para tanto, não apenas as tarifas de importação foram reduzidas, como também barreiras não-tarifárias foram abolidas.

A liberalização comercial se manteve nos governos seguintes, e pôde ser mais sentida no governo de Fernando Henrique Cardoso, visto que a tarifa média de importação caíra de 51% em 1987 para 32,2% em 1994, e para 12,1% em 1996 (Serra, 1998). Um balanço do período compreendido entre 1992 e 1996 demonstra que a abertura foi substancial: “entre 1992-1996, as importações do Brasil aumentaram cinco vezes mais do que as suas exportações (137% contra 32%)” (Serra, 1998: 22).

O Plano Real provocou o aquecimento da demanda nacional. Com a procura maior que a oferta, a tendência seria o aumento dos preços. Temendo a falta de oferta de brinquedos para atender a essa demanda, o governo resolveu reduzir os

impostos sobre a importação de brinquedos, baixando a alíquota de 40% para 20%, apesar de o câmbio ser por si só favorável às importações, na medida em que aumentava a demanda interna. Frente a esse problema, a indústria nacional, representada pela Abrinq (Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos), exigiu a elevação do imposto de importação sobre brinquedos. Ela alegava, ainda, a concorrência desleal asiática, principalmente em relação à China, apontando que este país praticava *dumping* (preços abaixo dos custos de produção).

O Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, convencido pelos argumentos do setor, anunciou a adoção da medida provisória que garantia a proteção da indústria nacional de brinquedos. O decreto foi publicado em 03/07/1996, e garantia a elevação da alíquota sobre esses produtos estrangeiros de 20% a 70%, configurando um caso típico de salvaguarda (BNDES, 2001).

A medida foi consentida pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e vigorou até 1999. Ao fim do período, o setor de brinquedos contava com 300 empresas, responsáveis pela geração de 22 mil empregos diretos, sendo que de 1996 a 2000 a taxa média de empregados cresceu 19% ao ano. Os investimentos em 2000 representavam quase US\$ 214 milhões (35% a mais que no ano anterior). O faturamento cresceu em média 8,6% ao ano entre 1995 e 2000 (BNDES, 2001).

Os maiores exportadores de brinquedos para o Brasil, em 1995, eram a China, que exportava aproximadamente US\$ 75 milhões (o que representava 45% do mercado de importados), a União Européia, com US\$ 13 milhões (6% do mercado), e os Estados Unidos, com US\$ 10 milhões (6% do mercado) (*Folha de S. Paulo*, 20/07/1996). A diminuição no fluxo foi sensível, conforme indica um relatório do BNDES:

A cobrança de sobretaxa, em todo caso, diminui a entrada de brinquedos procedentes de países como Espanha, que exportou US\$ 230 milhões em 1995, US\$ 2,9 milhões em 1998 e US\$ 228 mil no primeiro semestre de 1999. As importações da Itália caíram de US\$ 3 milhões em 1995 para US\$ 800 mil em 1998 e US\$ 405 mil no primeiro semestre do ano passado [1999]. As importações de brinquedos dos Estados Unidos declinaram de quase US\$ 10 milhões em 1995 para US\$ 4,2 milhões, três anos depois, e US\$ 1,2 milhão no primeiro semestre de 1999 (BNDES, 2001).

Todavia, o que se conseguira até aquele momento não fora o suficiente para assegurar a competitividade da indústria nacional de brinquedos. Em 2000, as exportações brasileiras no setor atingiram US\$ 24 milhões. Mesmo com a queda, as importações representaram US\$ 70 milhões. O quadro, portanto, era o de um déficit de US\$ 46 milhões (BNDES, 2001). O déficit na balança comercial do setor no período de 1993 a 2000 pode ser observado no Gráfico 1.

Ocorre que a salvaguarda era insuficiente, pois grande parte dos produtos constitui importações não-oficiais. Assim, ao fim de 1999, a indústria nacional pediu a prorrogação da salvaguarda por mais seis anos. A proposta era manter a alíquota da época, de 35%, e reduzi-la gradativamente nesse período até atingir os 20% iniciais. Obteve-se a manutenção do protecionismo tarifário até o ano de 2003. Contudo, a disputa entre a indústria nacional e as empresas estrangeiras continuou. A primeira

defendida pela Abrinq, e as transnacionais estrangeiras importadoras de brinquedos lideradas pela Mattel (empresa norte-americana) e defendidas pela Abreb (Associação Brasileira dos Importadores de Brinquedos).

Do lado brasileiro, verificou-se o discurso pela proteção como medida para incentivar o crescimento e a melhoria dos processos produtivos a fim de garantir a competitividade. Do outro lado, as empresas transnacionais eram lideradas

Gráfico 1
Balança Comercial do Setor de Brinquedos
US\$ Milhões



Fonte: ABRINQ, Apud BNDES, Maio/2001

pela Mattel, que não entendia a necessidade de uma nova salvaguarda em virtude da desvalorização do real (o que esfriava a demanda por produtos importados) e da recuperação do setor.

Mesmo com a adoção da salvaguarda, o período de quatro anos não foi suficiente para que a indústria nacional se modernizasse de forma a garantir a liderança do mercado interno. Por isso, mais uma vez, ela pediria o auxílio do governo, com o propósito de “desenvolvimento nacional”. Daí se conclui que, na verdade, a indústria nacional estava obsoleta e acostumada à comodidade do mercado interno sem concorrência, o que ficava demonstrado pelos prejuízos com as importações e a chegada de produtos mais baratos e, portanto, mais competitivos no mercado nacional.

Ao mesmo tempo, as empresas lideradas pela Mattel alegavam que a salvaguarda era desnecessária, pois a desvalorização do real era suficiente para retrair importações, visto que o incremento das importações era fruto do ambiente macroeconômico do país. Por fim, argumentavam que a salvaguarda comercial fazia com que os produtos importados ficassem encarecidos, o que diminuía o seu consumo; ao mesmo tempo, a concorrência interna ao país diminuía, então as empresas nacionais não se preocupavam com questões de competitividade, e mantinham altos os preços de seus produtos.

Outros atores nacionais integram as coalizões nesse caso. Contentes com a diversidade e a abundância de brinquedos mais baratos, os clientes se afastariam com o aumento das tarifas de importação desses produtos, que elevavam seus preços finais. Nessa medida, a sociedade, de maneira geral, não constitui o grupo que defende a salvaguarda, mas sua oposição. A mídia de massa, por seu turno, pode influenciar a decisão dos *policymakers* de maneira indireta. A familiaridade do público com as matérias políticas está vinculada à quantidade e duração da atenção que estes casos recebem nos meios maciços de informação. A fim de compreender verdadeiramente o papel desempenhado por eles como uma constrição doméstica, deve-se compreender o papel dos meios de informação na canalização das notícias a respeito dos eventos internacionais. No Brasil, a mídia mostrou-se dividida, dada a orientação ideológica de cada editoria.

Ao identificar os atores domésticos importantes, que atuam de forma a constituir políticas governamentais estrangeiras, faz-se importante observar a interação entre os jogos doméstico e internacional. Combinar os dois conduz a uma ênfase no caráter “circular” das relações entre as políticas nacional e internacional. Em outras palavras, mesmo quando a política doméstica é capaz de explicar a política estrangeira, as ligações entre as políticas ressaltam a necessidade de se explorar a extensão em que a própria política doméstica deriva dos fenômenos externos. Isto é, o que acontece em um nível da negociação “repercute” (*reverberate*) no outro – o que significa que as estratégias e os resultados em níveis diferentes do jogo afetam simultaneamente um e outro.

A Mattel atuou de maneira a tentar aumentar o *win-set* brasileiro, a fim de promover uma solução mais favorável aos seus interesses, por meio da constituição de um grupo de empresas estrangeiras. Todavia, ao não conseguir interferir nas questões nacionais brasileiras, cada empresa transnacional buscou auxílio em seu país de origem, e foram os países (e não as empresas “prejudicadas”) que encaminharam à OMC a exigência de justificativa da salvaguarda, tentando comprovar a falta de nexo causal entre a queda no rendimento produtivo nacional e o incremento das importações.

Tal movimentação apenas comprova o fato de que as empresas transnacionais não carregam em suas estratégias o interesse nacional de seu país de origem, apesar de manterem o vínculo com este, pois, quando sua ação é restringida, a empresa se vale de seu nacionalismo para fazer valer a sua vontade. Não é a Mattel que exige explicações do Brasil junto à OMC, mas os Estados Unidos que o fazem. Sob o pretexto de que o Brasil fere a economia exportadora norte-americana, a transnacional impõe sua vontade de impedir a adoção da salvaguarda pelo Brasil (bem como a posterior prorrogação da medida).

Ao mesmo tempo, apesar de a indústria nacional exigir a salvaguarda como forma de se proteger das importações, ela própria se aproveita de produtos estrangeiros para ganhar o mercado interno. Os estudos sobre a “ameaça” estrangeira não consideram o caso de empresas como a Estrela, por exemplo, que vende produtos como Furbies (americano) ou Pokemón (japonês), que não são produzidos em território nacional.

Não se observa, portanto, a vontade de atender aos interesses nacionais. Existe, sim, um grupo de empresas que, na chamada “hora do desespero”, valem-se do discurso nacionalista para garantir seus próprios interesses.

Conclusão

A Teoria dos Jogos de dois níveis pode se aplicar de maneira bastante adequada à realidade brasileira da indústria de brinquedos no período da abertura comercial do país na medida em que revela os diferentes interesses considerados pelos diferentes atores envolvidos com a questão. Isto faz concluir que a teoria dos jogos apresenta uma capacidade muito grande de descrição dos problemas no relacionamento internacional e dá condições de entendimento mais detalhado da realidade, permitindo, inclusive, alcançar possíveis desdobramentos para situações semelhantes.

Referências Bibliográficas

ABREU, Marcelo Paiva. O Brasil na Rodada Uruguai do Gatt: 1982-1993. In: FONSECA JR, Gélson da; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, pp. 125-352.

BNDES. *Informe setorial nº 16 – Brinquedos*. Área de Operações Industriais 1, Gerência Setorial 2, Maio/2001. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/is16brin.pdf>> Acesso em: 14 dez. 03.

CHRISPIM, Denise. Salvaguarda a brinquedo continuará. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 17 dez. 1996, Dinheiro, p. 2-4.

Exportadores querem que país explique aumento de alíquota. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 20 jul. 1996, Dinheiro, p. 2-3.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

KEOHANE, Robert O. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, J. A. (org.) *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p.165-191.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 2001.

_____. Transnational relations and world politics: an introduction. In: KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Transnational relations and world politics*. Boston: Harvard University Press, 1972.

KORTEN, David C. *Quando as corporações regem o mundo*. São Paulo: Futura, 1996.

LACERDA, Antônio Corrêa de. Os fluxos de investimentos e o papel das empresas transnacionais. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 12, n.º 2, set/out/nov 2003, p. 5-22.

LEAL, João Paulo G. *A organização mundial de comércio. Texto para discussão nº 517*. Brasília: Ipea, set. 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/>>

td517.pdf> Acesso em: 24 out. 03.

MELLO, Flávia de Campos. Teoria dos jogos e Relações Internacionais: um balanço dos debates. *BIB*, Rio de Janeiro, n.º 44, 2.º semestre de 1997, p. 105-119.

MICHALET, Charles-Albert. *O capitalismo mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

MILNER, Helen V. *Interests, institutions, and information. Domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton, 1997.

MOURA, Rosângela de. Salvaguarda prejudica consumidor. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 17 jan. 2000, Dinheiro, p. 3-4.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, Peter B. et al. (ed.) *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Los Angeles: University of California Press, 1993.

RACY, J. Carlos; ONUKI, Janina. Globalização: perspectivas teóricas das relações internacionais. *Revista de Economia & Relações Internacionais*. São Paulo: FEC-FAAP, vol. 1, n.º 1, 2002, p. 48-77.

RAPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

REICH, Robert B. *O Trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo no século 21*. São Paulo: Educator, 1994.

RICHARDSON, Neil R. International trade as a force for peace. In: KEGLEY JR., Charles W (org). *Controversies in international relations theory: Realism and the neoliberal challenge*. New York: St. Martin's Press, 1995. pp. 281-294.

SERRA, José. ALCA, Mercosul e abertura externa brasileira. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 7, n.º 1, jun. 1998, p. 15-30.

SOARES, Aldo Renato; BACOCINA, Denize. Brinquedo importado vai pagar 70% de imposto. *O Estado de S. Paulo*, 03 jul. 1996. Disponível em: <<http://www.estado.estadao.com.br/jornal/96/07/03/MANXE03.HTM>> Acesso em: 24 out. 2003.

TYSON, Laura D'Andrea. They are not us – Why American ownership still matters. In: *The American Prospect*, n. 4, Winter 1991, p. 37-48.

UNCTAD. World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness Overview. Trends in international production. *Transnational Corporations*, Vol. 11, No. 3 (December 2002), p. 131-172. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs//iteit32_en.pdf> Acesso em: 28 out. 2003.

Resenhas

Reformas no Brasil: Balanço e Agenda

GIAMBIAGI, Fábio; REIS, José Guilherme; URANI, André (organizadores).
Reformas no Brasil: Balanço e Agenda. Rio de Janeiro: Editoria Nova Fronteira,
2004, 544 p.

*Rogério Luiz Buccelli**

O livro *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, organizado por Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis e André Urani, deverá abrir caminho para novos lançamentos focalizando o período de gestão econômica do presidente Fernando Henrique Cardoso. No entanto, além de abordar temas do período 1995-2002, a obra ainda integra vários trabalhos projetando uma agenda para o futuro. Desde 2002, quando foi lançado e entregue a cada candidato à Presidência da República um documento intitulado *A Agenda Perdida*, sob a coordenação do professor José Alexandre Scheinkamn, economistas das principais universidades e institutos de pesquisa vêm se dedicando a temas como metas de inflação, política cambial, política monetária e fiscal e um conjunto de reformas necessárias para que o país volte a crescer de forma sustentável.

Na primeira e segunda partes do livro, os autores fazem uma avaliação geral sobre a política econômica da gestão FHC, examinando as mudanças ocorridas no modelo econômico e na forma de perceber a intervenção estatal, arriscando uma “agenda mínima de crescimento”. A terceira parte investiga os “fundamentos macroeconômicos”: o regime de metas de inflação e a sua importância com o abandono da âncora cambial (1995-98), a necessidade do equilíbrio fiscal e da estabilidade da relação dívida/PIB no sistema econômico, e o impacto das mudanças cambiais nas contas externas. A inserção do Brasil no comércio mundial e as respectivas políticas necessárias para a reorganização do comércio exterior brasileiro são abordados na quarta parte do livro.

Um aspecto interessante do livro é a clareza ao tratar da continuidade entre FHC e Lula, bem como a conclusão de que o governo anterior falhou ao tentar retomar a rota do crescimento. Atenção também ao prefácio do próprio Fernando Henrique Cardoso, que se justifica: “Parece que o que os governos não podem fazer nos dias de hoje é o que mais desejam e o que mais prometem: maiores taxas de crescimento econômico e mais empregos. Esse é o calvário dos governantes dos países em desenvolvimento quando encontram pela frente crises financeiras internacionais, e seus países estão integrando-se ao mundo globalizado.”

Rogério Luiz Buccelli é Professor do Departamento de Economia da FAAP.

Nas duas últimas partes de *Reformas no Brasil*, os participantes abordam os problemas estruturais da economia brasileira e apontam alguns caminhos para levar o país ao “espetáculo do crescimento”. Como no governo anterior, o grosso das preocupações fiscais, por exemplo, se encontra no tema previdência. A preocupação recai sobre o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), responsável pela previdência dos trabalhadores na iniciativa privada. Para Giambiagi, o nó fiscal do país está aí. Como a história da democracia brasileira demonstra que mudanças nessa área apenas são feitas na “lua de mel” dos governantes eleitos, isto é, no primeiro ano de mandato – quando FHC (no primeiro ano do segundo mandato e em meio a uma grave crise internacional) e Lula conseguiram aprovar alguma alteração nessa área –, Giambiagi recomenda que se inicie agora a discussão de uma reforma de fato da Previdência em 2007, com Lula em segundo mandato ou um outro em sua cadeira.

O setor elétrico nacional e a indústria do petróleo e gás natural merecem tratamento específico nos capítulos 16 e 17. Os especialistas abordam a transição do modelo estatal para o modelo atual de agências nacionais, no caso da energia elétrica, identificando os pontos positivos e as oportunidades de melhoria nas atuais regras estabelecidas.

Em maior ou menor grau, os trabalhos seguem uma escola do pensamento econômico brasileiro ligada aos economistas do Rio de Janeiro com presença marcante no governo FHC, seja por intermédio do BNDES ou trabalhando em análises de conjuntura econômica no Ipea. De uma maneira geral, os postulados apresentados no livro se assemelham às políticas de liberalização comercial e estabilidade monetária dos anos 90, com recomendações fortes à continuidade de uma política fiscal restritiva, enfatizando o caminho já percorrido no período 1999-2002 e sem sucesso do ponto de vista da geração de emprego e do crescimento econômico. Essas políticas apresentadas nas Partes I e II do livro procuram detalhar a importância das reformas estruturais e da abertura comercial e financeira como condição necessária e suficiente para o crescimento.

Dentro dessa perspectiva, o que é necessário discutir em profundidade – e a obra o faz – são as formas para que possamos mudar positivamente os indicadores sociais do país. A criação de um ambiente favorável à geração de empregos por meio das MPEs (micro e pequenas empresas), a redução da informalidade e a expansão de linhas de crédito para o desenvolvimento regional são alternativas largamente discutidas, e que merecem entrar na pauta das reformas microeconômicas.

E-gov.br: A Próxima Revolução Brasileira

CHAIHIN, Ali et al. *E-gov.br: A Próxima Revolução Brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004, 400 p.

*Marcos Camargo Campagnone**

Em aula magna proferida na FAAP, o ex-presidente norte-americano Bill Clinton deu uma dimensão da revolução na tecnologia da informação ocorrida durante o período em que exerceu o seu mandato: quando da sua eleição, em 1993, havia somente 50 sites na World Wide Web, tendo este número saltado para mais de 350 milhões quando Clinton deixou a presidência, encerrando um período reconhecido por muitos como “a era da paz e da prosperidade”.

No Brasil, há um consenso entre atores institucionais, econômicos e sociais de que o país precisa, num período de duas décadas, alcançar um nível satisfatório de desenvolvimento e autodeterminação para não ser administrado por interesses exógenos, preservados apenas os aspectos formais de sua soberania. O país precisa se empenhar em um consistente esforço de desenvolvimento social e econômico-tecnológico.

É neste contexto que o livro *E-gov.br* se torna extremamente oportuno. A obra possibilita uma esperança concreta na recuperação do tempo perdido (décadas de 80 e 90) pelo amplo leque de alternativas que os autores apresentam para a superação de problemas que constroem nosso processo de desenvolvimento. A começar pela própria revolução na máquina governamental, que precisa ser fortalecida para fazer frente aos efeitos excludentes da economia globalizada. Os ganhos de eficiência, agilidade e transparência propiciados pelas tecnologias de comunicação e informação (TCI) criam um novo padrão de relacionamento entre o poder público e o cidadão, além do aumento da oferta dos serviços públicos que decorre da otimização do uso dos recursos – sempre insuficientes face às demandas.

Referimo-nos a uma reengenharia no setor público concomitante ao uso da TCI, que requer um redimensionamento dos processos, muitas vezes duplicados, sobrepostos e desnecessários, possibilitando um enxugamento da máquina governamental, liberando mais recursos para investimento ou o remanejamento de pessoal das atividades-meio para as atividades finalísticas, mais próximas do cidadão.

Este livro é fundamental para pensar e construir o futuro do nosso país. Foi produzido por quatro autores e 40 colaboradores, especialistas e autoridades

* **Marcos Camargo Campagnone** é Engenheiro Civil (USP), Mestre em Administração Pública (FGV) e Doutor em Administração de Empresas (FGV). É diretor-presidente da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), Professor da Faculdade de Direito da FAAP e Professor-Coordenador do Curso Gerente de Cidade da mesma fundação.

nos temas tratados, que apresentam uma visão abrangente e extremamente bem informada sobre o governo eletrônico no Brasil e no mundo. O livro é generoso em seu conteúdo e bem estruturado, segundo um roteiro comum, apresentando para as diversas práticas observadas os seus antecedentes, objetivos, implementação, resultados e lições gerais. Dois aspectos contribuem para valorizar ainda mais a obra: o primeiro é o seu caráter plural, do ponto de vista ideológico; e o segundo é a cobertura das principais regiões do Brasil e das áreas estratégicas. São apresentadas políticas essenciais ao processo de desenvolvimento nacional, com ênfase nas parcerias entre o poder público, o privado e o terceiro setor.

Os autores, de forma geral, oferecem estratégias que podem queimar etapas no equacionamento da dívida social, por meio da TCI. Os estudiosos dos processos de desenvolvimento sempre colocam o capital humano como a principal potencialidade a ser dinamizada, como absolutamente fundamental para a competitividade. É altamente estratégico e prioritário o uso da TCI na área de educação, principalmente no nosso “país-continente”, que também precisa ser integrado virtualmente. Além de investir na malha rodo-ferro-hidroviária, o governo deve investir, também, nas estradas digitais para a promoção do desenvolvimento. Como *benchmark*, podemos nos espelhar em alguns exemplos interessantes como o do Canadá, que tem 71% da população acessando a Internet regularmente em nível mundial, e onde a burocracia não é auto-referenciada e sim preparada para atender aos interesses do cidadão.

No Brasil, muito se avançou na informatização dos governos estaduais e municipais, sobretudo na modernização da administração tributária. No Estado de São Paulo, o governo estadual melhorou a gestão adotando dezenas de iniciativas, sendo reconhecido como uma referência em governo eletrônico, inclusive no exterior. Para combater a exclusão digital, instalam-se os Infocentros, equipados com várias estações de trabalho e acesso à Internet em banda larga. O objetivo é facilitar o acesso à tecnologia, à capacitação e o estímulo à criação de conteúdo pelos próprios usuários.

Peter Knight, um dos autores de *E-gov.br*, defende duas maneiras de atacar o problema da exclusão digital. Uma delas é tirar o custo da conexão e dos computadores, permitindo que o consumo individual desses bens e serviços seja possível graças ao aumento da concorrência. A outra é a otimização do acesso, priorizando a estrada digital e o uso das tecnologias como estratégia para vencer a dívida social do país, por meio da educação.

Finalmente, os autores colocam o governo eletrônico no marco de uma revolução democrática que requer forte política pública de apoio à inclusão digital e mobilização social em torno deste objetivo. As cerca de 400 páginas do livro apresentam um conjunto de ações com imenso potencial de resgate da dívida social, na forma da inclusão social, evidenciando o valor econômico da aplicação da informação na geração de emprego e renda.

É confortante poder vislumbrar que há luz no fim do túnel. Este livro contribui muito como referência para todos que se pautam na busca da promoção do desenvolvimento econômico, social e político do nosso país.

Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003, 1.^a edição, 261 páginas.

*Áquilas Mendes**

Não há quem não pronuncie com entusiasmo a palavra democracia. É quase impossível verificar que governantes de todas as vertentes, auxiliados pela mídia, não rendam homenagem à idéia das assembléias e dos presidentes eleitos em pleitos competitivos. Na era de uma situação mundial confusa, que provoca destruição econômica, ambiental e alarga a vulnerabilidade social, cresce a onda atual de resistência ao capitalismo que vem se manifestando no interior de vários Fóruns Mundiais – Porto Alegre, Índia e em muitos outros locais. Em que pese seus objetivos, esses movimentos são orientados e reunidos pela idéia de ampliação da democracia.

Hoje, excetuando-se alguns poucos atores econômicos e sociais, é impossível encontrar quem não considere fundamentais as liberdades civis básicas. Independentemente de história e cultura, não há diferença entre os que se colocam contra as transformações contemporâneas do capitalismo e os defensores da livre circulação do capital financeiro. É por isso que a discussão racional e pública sobre a democracia é ao mesmo tempo indispensável e extremamente difícil.

A dinâmica da globalização financeira está levando à concentração do poder econômico, a novas formas de desigualdade mundial e a uma intensificação das contradições, que, junto a um grande enfraquecimento das instituições políticas tradicionais, conduz a um capitalismo agressivo que não vacila em recorrer a todo tipo de instrumentos, inclusive a guerra, para alcançar seus objetivos. Diante desse quadro, muito tem se discutido sobre a necessidade de se buscar uma ordem mundial apoiada em critérios de justiça e igualdade e com respeito à diversidade e a uma legalidade internacional que se pautem pelo desenvolvimento dos países e de suas democracias.

Pode-se admitir a existência de diferentes formas de resistência à dinâmica capitalista atual, distinguindo-as da maneira como enxergam a relação entre capitalismo e democracia. De um lado, há quem defenda a compatibilidade entre democracia e o capitalismo reformado, em que as grandes empresas assumem o papel de “responsáveis sociais”, assegurando a vontade pública, e alguns serviços sociais são orientados por instituições públicas ou regulados por agências públicas

* **Áquilas Mendes** é Professor da Faculdade de Economia da FAAP/SP, vice-presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde e coordenador da Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas do Cepam/SP.

responsáveis. De outro lado colocam-se aqueles que, apesar da constante defesa de reformas democráticas no seio da sociedade capitalista, julgam ser o capitalismo incompatível com a democracia. Para esses últimos, não há capitalismo governado pelo poder popular e sim pelos imperativos do lucro e da acumulação, atualmente sob a dominação financeira.

Ao tratar de uma questão-chave para a compreensão do momento do capitalismo mundial e dos defeitos da democracia representativa liberal, o livro de Ellen Wood não poderia ser mais atual. Para o leitor brasileiro, a indicação à leitura de sua obra é ainda mais enfatizada quando temos presente que, justamente durante os últimos 20 anos de existência da democracia, o desempenho da economia tem sido medíocre, com uma incapacidade sistemática de proporcionar oportunidades satisfatórias para a grande maioria da população. Não se pode esquecer que o Brasil está sem crescimento econômico significativo há duas décadas. Desde os anos 80, o País vem crescendo a taxas irrelevantes, sem a mínima condição de que sejam proporcionados empregos em quantidade e qualidade adequadas. Aumenta-se o número de desempregados, dos sem ocupação e dos pobres.

Frente aos problemas sociais brasileiros, a democracia em vigor há vários anos não conseguiu alterar o conservadorismo da política econômica. Há um ano, com a ascensão de Lula à Presidência da República, uma alegria tomou conta de pessoas das mais diferentes classes sociais indicando, com a mais nítida clareza, o conteúdo que todos atribuíam ao novo momento democrático do país: a hora de ser promovida uma inflexão na política econômica e social que até então vinha sendo desenvolvida, permitindo que o Brasil voltasse a crescer, redistribuindo renda e riqueza e resgatando a enorme dívida social acumulada. Contudo, este não parece ser o caminho que vem sendo trilhado pelo governo federal. Como se sabe, a nova gestão do governo federal, por força de acordo estabelecido com o FMI, passou desde seus primeiros dias de governo a defender e a priorizar o ajuste fiscal, elevando o superávit primário, voluntariamente, para 4,25% do PIB. O resultado todos conhecem: cortes nos gastos públicos, em destaque na área social.

Neste cenário, poderíamos lembrar que o grande argumento a favor do voto livre não é o de que ele garanta os direitos sociais, mas que, pelo menos teoricamente, capacite o povo a se livrar de governos impopulares.

Wood inicia seu livro explicitando o seu entendimento sobre a relação entre democracia e capitalismo. Para ela: “um capitalismo humano, social, verdadeiramente democrático e equitativo é mais irreal e utópico que o socialismo”. O capitalismo é estruturalmente avesso à democracia – entendida por Wood como o governo pelo povo ou pelo poder do povo. Isto porque nunca houve uma sociedade capitalista em que a riqueza não tivesse acesso privilegiado ao poder, e a condição de existência do capitalismo está relacionada ao fato de a mais básica das condições de vida ter de se submeter aos “ditames da acumulação de capital”. É provável que essa assertiva tenha fundamentos. Contudo, o mais importante dessa discussão é a reflexão crítica teórica sobre democracia com que Wood nos presenteia.

Na primeira parte do livro, a autora – a partir de uma perspectiva histórico-crítica – concede especial atenção à retomada de conceitos-chave da teoria marxista, reelaborando-os de forma crítica. São eles: a separação entre o

econômico e o político no capitalismo, a questão da base e superestrutura, o conceito de classe, o problema do determinismo tecnológico, a antítese de história e teleologia. O capítulo inicial, “A separação entre o econômico e o político no capitalismo”, traça o fio condutor de todo o livro. Trata-se de identificar as características específicas do capitalismo e do processo histórico que o criou, bem como analisar as categorias conceituais relacionadas a esse padrão histórico particular. Nele são redefinidas as categorias fundamentais do materialismo histórico: forças e relações de produção, base e superestrutura etc.

No capítulo sobre “Classes sociais”, Wood atribui destaque à concepção de E.P. Thompson de classe como processo e relação, em oposição à idéia de classe como localização estrutural. Para a autora, o historiador inglês Thompson é o exemplo de papel crítico do materialismo histórico como forma de reaprender a refletir em termos não-capitalistas os conceitos de propriedade, trabalho, mercado e outros. De qualquer forma, é mesmo no capítulo “A separação entre o econômico...” que são propiciadas as luzes para os capítulos da Parte II do livro, que abordam as implicações políticas das especificidades do capitalismo. Se o que define o terreno político do capitalismo é a “separação formal entre o econômico e o político”, ou a transferência de alguns poderes políticos para a economia e para a sociedade civil, Wood indaga sobre a forma e o conteúdo dessas conseqüências para a natureza e o alcance do Estado e da cidadania. Sem exageros, a autora adverte que o fato do capitalismo criar novas formas de dominação e de coerção distantes dos mecanismos instituídos para fiscalizar as formas tradicionais de poder político também diminui a ênfase na cidadania e no alcance da responsabilização democrática.

Na segunda parte do livro, Wood explora o conceito de democracia como desafio ao capitalismo e o faz criticamente, isto é, sob uma abordagem histórica. Nesta parte, a análise da democracia sob uma perspectiva histórica a situa em contextos históricos específicos e rejeita a abordagem que a trata como uma abstração socialmente indeterminada. O estudo comparativo entre a democracia capitalista e outras formas, no contexto das relações sociais, constitui-se em caminho prioritário utilizado pela autora.

Particularmente, os capítulos desta parte do livro revelam-se muito instigantes. No capítulo “O trabalho e a democracia...”, Wood compara os resultados da democracia para a situação do trabalho na antiga democracia ateniense e na capitalista moderna. No capítulo “O demos versus nós, o povo” são estudadas as alterações do significado de democracia e cidadania desde a Antigüidade clássica até a concepção moderna de democracia liberal.

No capítulo “Sociedade Civil e a política de identidade” – que por si só já vale a leitura deste livro –, Wood enfrenta, com árdua argumentação e erudição histórica, formulações consagradas pela literatura política e sociológica atual. Em razão da utilização acrítica de noções como “sociedade civil”, “cidadania”, “política de identidade”, “democracia radical” etc., algumas correntes de esquerda têm sobrevalorizado o valor de lutas em torno dos bens extra-econômicos – emancipação de gênero, igualdade racial, paz, ecologia, cidadania democrática. Para Wood, as teorias atuais ocultam a sociedade civil em seu sentido de forma

social específica do capitalismo, isto é, uma totalidade sistêmica onde se situam todas as outras instituições e na qual todas as forças sociais têm de buscar seu rumo – uma esfera específica de poder social. A autora chama atenção para a importância de que todos reconhecessem os benefícios da democracia formal e fizessem um esforço para divulgar seus princípios de liberdade e igualdade individual, dissociando-os do capitalismo para se opor à idéia de que este seja o único ou o melhor meio de promover tais princípios. Nesta linha, a autora acrescenta que todos os marxistas e socialistas devem apoiar as liberdades civis, atualmente chamados – de forma vaga – “direitos humanos”. Pode-se aceitar as ligações históricas e estruturais sem negar o valor das liberdades civis. A aceitação dessas ligações não implica a obrigação de depreciar as liberdades civis, nem a aceitar o capitalismo como o único ou o melhor meio de manter a autonomia individual. Sabe-se que o capitalismo, embora possa sob algumas condições históricas levar à democracia formal, é capaz de se recusar a fazê-lo, como já ocorreu mais de uma vez na história recente.

Na conclusão, Wood discute algumas sugestões referentes aos tipos de questões que deverão no momento ser enfrentadas pelo pensamento socialista e, na sua concepção, democrático. Observações sobre a conjuntura corrente e a contínua oportunidade das aspirações socialistas são discutidas à exaustão. Por fim, Wood lembra que, embora o materialismo histórico represente a mais produtiva das críticas ao capitalismo, tudo indica que o triunfo do capitalismo o tornou mais relevante do que em qualquer época no passado.

Num cenário como o da globalização financeira, é necessário transformar radicalmente o capitalismo – sistema econômico que exclui de forma gradativa esferas da vida social do controle popular e democrático. No capitalismo, a radicalizada democracia política não cria obstáculos para que todos tenhamos de nos submeter aos ditames da acumulação do capital financeiro. Para caminhar no sentido contrário, Ellen Wood nos oferece uma alternativa: “as lutas democráticas visando alterar o equilíbrio das forças de classe, tanto dentro quanto fora do Estado, talvez representem o maior desafio ao capital.”

Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise

CHANDLER JR., Alfred D. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. Cambridge: The MIT Press, 1998.

*George Bedinelli Rossi**

A obra refere-se à expansão da economia norte-americana a partir da Segunda Guerra Mundial, o que levou a um rápido crescimento de ampla variedade de empresas industriais. Com isto, seus executivos foram desafiados com complexos problemas administrativos que, antes da guerra, encontravam-se apenas nas grandes organizações. O que nos dias atuais costuma-se chamar de tipo de organização multidivisional tornou-se o modelo geralmente aceito por empresas industriais que realizam as mais diversas atividades econômicas. Neste tipo de organização um escritório central planeja, coordena e avalia o trabalho de um grande número de divisões operacionais e aloca para elas recursos como pessoas, instalações, investimentos e outros que se façam necessários. Os executivos chefes das divisões têm sob sua responsabilidade a maioria das funções necessárias para o manuseio da linha de produtos, ou um conjunto de serviços, para uma ampla área geográfica e cada um desses executivos é responsável pelos resultados financeiros de suas divisões assim como pelo sucesso no mercado. Esta estrutura é, em geral, conhecida por descentralizada.

Esta estruturação organizacional apresenta-se como resposta no período de 1920 a 1932, por empresas como E. I. du Pont de Nemours & Co., General Motors Corporation, Standard Oil Company (New Jersey) e Sears, Roebuck and Company, para lidarem com um ambiente que começa a ficar cada vez mais complexo. Possivelmente outras grandes corporações iniciaram a descentralização anteriormente, mas essas quatro empresas estão entre as que começaram grandes processos de reestruturação desse tipo.

Até 1850, poucas empresas precisavam dos serviços de um administrador em tempo integral, pois a maioria delas era pequena, comparadas às empresas dos dias atuais. E, em geral, eram negócios familiares. Dois ou três homens podiam controlar as atividades básicas da empresa, como a econômica e administrativa, operacional e empreendedora. Porém, a partir de 1850, com a construção de grandes ferrovias, a função de administrar torna-se uma atividade de tempo integral nos negócios norte-americanos, começando com a administração das empresas ferroviárias. Essa mudança deve-se à própria natureza da ferrovia, que agora, para ser operacionalizada, precisava de mais administração do que de sua construção. Antes de 1850, a ferrovia operava

*George Bedinelli Rossi é Doutor em Administração pela FGV, Professor da EAESP/FGV e Professor e Coordenador de Projeto Experimental do Curso de Relações Internacionais da FAAP.

em curtas distâncias, algo entre 50 a 100 milhas. Com esse trajeto pequeno, poucas pessoas eram necessárias para controlar a ferrovia: em geral o engenheiro-chefe que planejava o trabalho tornava-se o superintendente da empresa que podia manter contato pessoal com os funcionários, como engenheiros e outros. Esse tipo de empresa tinha pouca necessidade de uma estrutura organizacional sistemática.

Mas, a partir de 1850, a ferrovia começa a operar em longas distâncias e aumenta seu raio de ação. Inclusive, torna-se necessário contratar um grande número de pessoas e, em especial, pessoas sem laços de amizade ou de família com os donos ou fundadores dessas empresas ferroviárias. Cria-se assim, o administrador profissional.

À medida que a ferrovia crescia em cobertura de área geográfica e milhagem, e seu volume de tráfego expandia rapidamente, o número de pessoas no setor administrativo aumentava e sua estrutura operacional precisava ser redefinida. O trabalho envolvido em contabilidade e manejo de pessoas e cargas cresceu tanto que necessitou de escritórios separados para sua supervisão. Ao mesmo tempo, as atividades ligadas à movimentação e manutenção de trens precisavam de estrutura parecida com a anterior, departamentalizada. Assim, no período de 1850 a 1870, esse tipo de empresa trabalhou para elaborar uma nova estrutura que melhor definisse as relações entre os vários departamentos. Criaram-se linhas de comunicação e de autoridade entre os departamentos. Um grupo do escritório central constituído pelos principais chefes de departamento foi criado para que trabalhassem diretamente com o presidente da empresa para coordenar, avaliar e planejar as atividades dos departamentos no interesse da empresa como um todo. Por serem funcionários em tempo integral e terem muito mais conhecimento detalhado, entendimento e informações sobre os assuntos das linhas do que do conselho de diretores, o presidente e os vice-presidentes funcionais logo tomaram as decisões de longo prazo para si.

A empresa ferroviária forneceu às outras empresas importantes precedentes para a construção de organizações quando empresas industriais cresceram até o tamanho e complexidade operacional das ferroviárias. Mais importante: devido à expansão geográfica das estradas de ferro, isto permitiu que outras empresas expandissem suas operações para regiões onde antes não era possível entrar. Assim, a estrada de ferro, ao permitir a expansão de mercados para outras empresas, facilitou seu crescimento.

A criação de estruturas departamentalizadas para a administração das unidades de campo tornou-se necessária quando a empresa tinha um grande número de fábricas ou escritórios espalhados pelo país. Este crescimento resultou de uma estratégia de expansão ou da combinação e consolidação empregada para atender ao crescimento da demanda, real e potencial, pelos produtos da empresa. Finalmente, este crescimento implicou na melhora de comunicação e avaliação entre o escritório central e as várias divisões da empresa.

A primeira edição dessa obra se deu em 1969, e desde então o livro continua a ser publicado, atingindo sua vigésima edição em 1998. Essa longevidade evidencia a importância da obra e sua influência no pensamento estratégico empresarial, manifesta em pesquisadores como Nalebuff, Dixit e Porter, dentre vários outros.

Ao analisar empresas como General Motors, Dupont, Standard Oil of New Jersey¹ e Sears e Roebuck, representantes de setores econômicos diferentes (mecânica, química, petróleo e varejo respectivamente) e assim sujeitas a conjunturas e contextos competitivos diversos, Chandler observa e assevera a similaridade em ações competitivas que as tornam líderes em suas arenas competitivas. Os conceitos descobertos e apresentados nessa obra em muito transcendem estas poucas linhas, que não fazem mérito à sua importância, na qual cabe destacar uma das descobertas de Chandler, essa resposta de outras empresas à ferrovia como inovação tecnológica e de negócios. As empresas que entenderam a importância dessa inovação obtiveram e mantiveram vantagem competitiva até os dias atuais. Portanto, recomenda-se a leitura do livro a todos aqueles que queiram entender a dinâmica da gestão empresarial desde aquela época até os dias de hoje.

¹ Conhecer a história dessa empresa é imprescindível e deleitoso. Sugestão de leitura: Yergin, Daniel. *Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*. Free Press, 1992.

Orientação para Colaboradores

1. Foco da Revista

A Revista de Economia e Relações Internacionais publica artigos inéditos nessas duas áreas, em português, espanhol ou inglês, de autores brasileiros e do exterior. Excepcionalmente, publica também artigos não inéditos, mas ainda não divulgados em português ou espanhol, e que a Revista considere importantes para publicação nessas línguas, modificados ou não, conforme avaliação dos Editores ou de membros do Conselho Editorial. Os artigos devem vir de especialistas nessas duas áreas, mas escritos de forma acessível ao público em geral.

2. Formato dos Originais

Os textos devem ser submetidos na forma de arquivo eletrônico, em disquetes ou por e-mail, no programa Word, em fonte Times New Roman, 12 pontos, e com as tabelas no mesmo formato ou em Excel. Incluindo tabelas, gráficos e referências, cada artigo deve ter de 15 a 20 páginas tamanho carta, com espaço 1,5 entre linhas, entre 5.000 e 7.000 palavras e 30.000 a 40.000 caracteres, inclusive espaços.

As notas, na mesma fonte, em 10 pontos, devem ser colocadas nos rodapés e as referências bibliográficas listadas alfabeticamente no final do texto, seguindo a norma NBR-6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT, tal como mostram os exemplos anexos:

- *Livro*

DAGHLIAN, J. *Lógica e álgebra de Boole*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995. 167p., Il., 21 cm. Bibliografia: p.166-167. ISBN 85-224-1256-1.

- *Parte de Coletânea*

ROMANO, G. Imagens da juventude na era moderna. In: LEVI, G.; SCHMIDT, J. (Org.). *História dos jovens 2: a época contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p.7-16.

- *Artigo de Revista*

GURGEL, C. Reforma do Estado e segurança pública. *Política e Administração*, Rio de Janeiro, v. 3, n° 2, p. 15-21, set. 1997.

- *Artigo de Jornal*

NAVES, P. Lagos andinos dão banho de beleza. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 jun. 1999. Folha Turismo, Caderno 8, p. 13.

- *Artigo Publicado em Meio Eletrônico*

KELLY, R. Electronic publishing at APS: its not just online journalism. *APS News Online*, Los Angeles, Nov. 1996. Disponível em: <<http://www.aps.org/apsnews/1196/11965.html>> . Acesso em: 25 nov. 1998.

- *Trabalho de Congresso Publicado em Meio Eletrônico*

SILVA, R. N.; OLIVEIRA, R. Os limites pedagógicos do paradigma da qualidade total

Na educação. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UFPe, 4., 1996, Recife.

Anais eletrônicos... Recife: UFPe, 1996. Disponível em: <<http://www.propesq.ufpe.br/anais/anais/educ/ce04..htm>> . Acesso em: 21 jan. 1997.

Os artigos deverão estar acompanhados de resumos em português ou espanhol e inglês, de 100 a 150 palavras, não incluídas na contagem do tamanho do artigo, bem como a menção de 3 a 5 palavras-chave, nas mesmas línguas do resumo. A correspondência de remessa deve incluir o nome do autor, sua qualificação profissional e instituição ou instituições a que está ligado. Pede-se também seu endereço para contato, inclusive e-mail e telefones.

3. Avaliação dos Originais

Os artigos serão submetidos a pareceristas, cujos nomes não serão informados aos autores.

4. Resenhas

A revista publica resenhas de livros, que deverão ser submetidas no mesmo formato dos artigos, mas com tamanho limitado a 1/4 dos parâmetros mencionados no item 2.

5. Remessa de Originais

Os originais devem ser remetidos para:

Revista de Economia e Relações Internacionais

Fundação Armando Alvares Penteado-FAAP

Faculdade de Economia

Rua Alagoas, 903,

01242-902 São Paulo-SP

e-mail: eco.reri@faap.br

6. Assinaturas

Informações poderão ser obtidas por meio do e-mail acima.

