

## ALGUNS ARGUMENTOS SOBRE REFORMAS PARA O MERCADO

SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ

“Comigo mesmo, virou reflexo condicionado a proteção à indústria nacional e a substituição de importações. Mas somente burro é que não aprende com o tempo e não muda de idéia (...) Que resultados, para nós, o povo, houve com a proteção? Que eu me lembre nenhum, a não ser produtos ultrapassado e de segunda categoria, a preços mais altos que lá fora, desprezo pelo consumidor e um parque empresarial tornado obsoleto pela desnecessidade de investir em modernização, pela docilidade de um mercado cativo e pela facilidade em transferir custos crescentes para os preços”. Ao se manifestar assim, o romancista João Ubaldo Ribeiro<sup>1</sup> estava expressando muito mais do que uma opinião pessoal. Com efeito, ao cabo de mais de uma década de crise, sujeito a sistemático ataque, o consenso produzido nos anos 50 em torno da idéia de desenvolvimento como objetivo nacional prioritário e da convicção de que a montagem de um sistema industrial integrado era o único meio de alcançá-lo parece ter sido destruído.

E não apenas no Brasil. Com diferenças de grau e de intensidade, tal mudança está em harmonia com um clima intelectual disseminado em toda a América Latina e, mais genericamente, no assim chamado Terceiro Mundo. Em linhas gerais, esse discurso e os preceitos que ele comunica constituem o correlato ideológico da grande reviravolta ocorrida nesta parte do planeta nas duas últimas décadas.

Reviravolta. De fato, a extensão e a profundidade da mudança dificilmente poderiam ser exageradas. Para muitos dos países em desen-

<sup>1</sup> João Ubaldo Ribeiro, “Desprotejam-me um pouco”. *O Estado de S. Paulo*, 11/11/94.

volvimento os anos 70 foram um período de auto-afirmação. Menos afetados pelo primeiro choque do petróleo, favorecidos logo a seguir por uma oferta excepcional de crédito barato, esses países mobilizaram todos os instrumentos a seu dispor para implementar ambiciosos planos de desenvolvimento cuja premissa básica era o poderio do Estado. Então, era de bom tom falar em Nova Divisão Internacional do Trabalho<sup>2</sup> e defender a idéia de uma Nova Ordem Econômica Internacional — tese a qual, na medida em que ganhava ímpeto, parecia refletir o conflito estrutural Norte/Sul<sup>3</sup>.

Ademais, completando a cena, os anos 70 foram palco também do que parecia ser um deslocamento expressivo na correlação de forças entre os blocos, processo este marcado pela derrota americana no Vietnã e o aprofundamento das divisões domésticas provocadas pela guerra; a expansão do orçamento militar soviético com vistas à obtenção de paridade nuclear com os Estados Unidos e seus aliados; a derrota da diplomacia americana em Angola e a ofensiva militar e diplomática da União Soviética na África; finalmente, a derrubada do Shá Reza Palevi, o sequestro de cidadãos americanos, o fracasso na tentativa de libertá-los, e a negociação subsequente com toda sua carga traumática.<sup>4</sup> No final da década de 70 o mundo estava mergulhado em crise. Mas, para muitos dos países em desenvolvimento, a par dos riscos que envolvia, essa crise parecia ampliar seus graus respectivos de liberdade.

Cerca de dez anos depois esse quadro havia mudado por completo. O conflito Leste/Oeste terminara, com a rendição incondicional da União Soviética, seguida de perto pela desgregação do próprio Estado soviético. Em consequência do quê os Estados Unidos surgiram como única superpotência no mundo, disposta a exercer desinibidamente sua ampliada liderança como a Guerra do Golfo deixou claro.

No que tange aos países do Terceiro Mundo, eles haviam abandonado suas antigas veleidades e, tendo aceitado terapias penosas para estabilizar suas economias, buscavam agora o caminho da prosperidade através da “opção pelo mercado”. Com efeito, a época da intervenção estatal direta para fortalecer a economia e guiá-la de acordo com con-

<sup>2</sup> Cf. F. Fröbel, J. Heirichs, O. Kreye. *The New International Division of Labor*. Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

<sup>3</sup> Cf. S. S. Krasner. *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley, University of California Press, 1985. Para uma competente avaliação crítica, Cf. R. Rothstein. “Epitaph for a monument to a failed protest? A North-South retrospective”. *International Organization*, 42, 4, 1988, pp. 725-748.

<sup>4</sup> Para uma excelente análise dessa conjuntura e da reversão que logo depois ela sofre, cf. F. Halliday. *The Making of the Second World War*. London, Verso Books, 1986.

cepções bem definidas do interesse nacional parecia definitivamente ultrapassada. No presente, os imperativos são outros: cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar, abrir a economia, criar ambientes favoráveis aos investidores externos, na esperança de ganhar, com isso, acesso ao capital e aos mercados globais.

A questão se apresenta, portanto, com toda naturalidade: como entender tal ruptura?

Trata-se de uma interrogação grande. Mesmo se descartamos, na definição do problema, a dimensão estratégico-militar e os problemas relativos à transição de economias centralmente planejadas ao capitalismo, para nos concentrarmos no redirecionamento da política econômica dos países em desenvolvimento <sup>5</sup>. Podemos torná-la mais tratável, contudo, se levarmos em conta as observações abaixo:

- a) Embora bastante geral, a tendência em direção às “reformas orientadas para o mercado” está muito longe de constituir um movimento ordenado, sincrônico, uniforme. Em alguns países a experiência de reformas radicais nessa direção precede de muito o movimento global: na América Latina este é o caso do Chile e, cabe lembrar, o da Argentina sob a ditadura militar (1976/1983); em outros países, reformas segundo o figurino neoliberal ocorrem de forma muito limitada e muito tardiamente — a Índia é um bom exemplo <sup>6</sup>. A grande maioria fica em algum ponto intermediário, mais ou menos pró-

<sup>5</sup> Um poderoso argumento a favor desse ponto de vista pode ser encontrado em C. Offe, “Vers le capitalisme par construction démocratique? La théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l’Est”. *Revue Française de Science Politique*, v. 42, n. 5, 1992, pp. 923-942. Para uma análise enfatizando a importância dos elementos da configuração institucional prévia no processo de constituição de novas formas socio-econômicas nesses países, ver D. Stark and L. Bruszt, *Restructuring Networks: Network Properties of Assets and Liabilities in the Postsocialist Transformations*, comunicação apresentada na Conference on Ethnographies of Transition: The Political and Cultural Dimension of Emergent Market Economies in Russia and Easter Europe, Center for Slavic and East European Studies, University of California, Berkeley, 22-24 de Março, 1996.<sup>5</sup>

<sup>6</sup> Desde 1991, sob o governo do Primeiro Ministro Narashiha Rao, a Índia vem adotando reformas liberalizantes. Mas a lentidão das mudanças, seu limitado alcance e as resistências que vêm suscitando justificam a afirmativa acima. Para uma apresentação condensada das características institucionais da economia indiana, ver C. T. Kurien, *Growth and Justice. Aspects of India’s Development Experience*, Madras, Delhi, Bombay and Calcutta, Oxford University Press, 1992, D. Mookherjee (ed.) *Indian Industry. Policies and Performance*, New Delhi, Oxford University Press, 1995, e P. Agrawal et. alli, “India: Crisis and Response”, in P. Agrawal et alli (eds.) *Economic Restructuring in East Asia and India. Perspective on Policy Reform*, New York, St. Martin Press, Inc. 1995; este último texto apresenta também um quadro abrangente das mudanças em curso nos últimos anos. O artigo de S. Madhur, “Trade

ximo de um ou outro desses extremos. E há ainda os casos curiosos da Coreia e de Taiwan, em torno dos quais defensores e críticos das ditas reformas vêm há muito travando intensa batalha de palavras e números, ambos os lados reivindicando essas experiências exitosas para apoiar seus argumentos <sup>7</sup>.

- b) Embora o discurso corrente sobre “ajuste estrutural” faça alusão a um conjunto bem definido de prescrições, o conteúdo preciso das políticas realmente implementadas, mesmo nos países tidos como exemplares na realização das “reformas” — postas exatamente assim, sem qualquer adjetivo, para enfatizar o caráter auto-evidente do pacote — varia consideravelmente <sup>8</sup>. As chamadas “economias de mercado” distinguem-se umas das outras, no tempo e no espaço, de acordo com suas formas institucionais ( relação salarial, manejo da moeda e do crédito, formas de competição, intervenção do Estado, inserção na economia internacional, composição e “governança” setoriais, por exemplo)<sup>9</sup>. O rótulo “reformas orientadas para o mercado” serve para mobilizar um consenso negativo e para comunicar algumas diretivas gerais. Mas ele pouco nos esclarece sobre o enquadramento institucional e o conteúdo positivo das políticas que prevalecem nos casos onde tais reformas foram introduzidas <sup>10</sup>. E quando consideramos os casos em que as ditas reformas foram postergadas, parcialmente adotadas, ou ignoradas, simplesmente, as diferenças se tornam ainda mais patentes.

and external sector reforms in developing Asia: an Overview”, comenta aprovativamente a experiência indiana, situando-a no contexto continental. Para uma apreciação crítica do programa liberalizante do governo Rao, cf. H. K. Paranjape, “New Industrial Policy: a capitalist manifesto”, in *Economic and Political Weekly*, 26/10/1996, pp. 2472-2481, e P. Ptanaik, “International capital and national economic policy. A critique of India’s economic reforms”, id., 19/03/1994, pp. 683-689. Sobre os obstáculos a mudanças de maior envergadura, ver J. Waterbury, “The heart of the matter? Public enterprise and the adjustment process” in S. Haggard and R. R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton. Princeton University Press, 1992, pp. 182-220, e Economist Intelligence Unit, *Country Report* (Índia), 4o. trimestre, 1995.

<sup>7</sup> O ponto de vista liberal está bem representado nos trabalhos de B. Balassa e A. Krueger; poderosa defesa do argumento contrário pode ser encontrada na obra de A. H. Amsden, *Asia’s Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. New York and Oxford, Oxford University Press, 1989.

<sup>8</sup> Para um apanhado geral da experiência latino-americana com reformas “orientadas para o mercado”, ver Sebastian Edwards, *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. New York and Oxford, Oxford University Press, 1995. Para uma avaliação mais crítica

c) Os contextos macro-políticos e econômicos em que o processo de mudança na agenda política vem ocorrendo também diferem radicalmente. Em alguns países a liberalização foi realizada por regimes autoritários; em outros ela foi promovida por governos legitimamente eleitos no quadro de democracias bem estabelecidas (Nova Zelândia e Austrália, por exemplo); em muitos outros a mudança se deu sob regimes híbridos, recém-saídos de longos períodos de autoritarismo. Entretanto, a experiência de crise socioeconômica severa parece ser um elemento comum a maioria desses países.

À luz desses comentários, a questão da qual partimos pode ser dividida em quatro partes:

- 1) Como entender a adesão quase universal à retórica do liberalismo econômico?
- 2) Como entender as diferenças entre os casos nacionais — no tocante tanto ao conteúdo das políticas quanto à magnitude e ao momento em que a mudança ocorre?
- 3) Como tais mudanças relacionam-se com as transformações políticas vividas pelos países considerados?

ca, ver P. Sainz e A. Calcagno, "En busca de otra modalidad de desarrollo". *Revista de la CEPAL*, n. 48, 1992, pp. 7-39.

<sup>9</sup> Por economia de espaço apenas menciono algumas noções correntes representativas de diferentes escolas que enfatizam a diversidade dos padrões institucionais na análise das economias capitalistas. Com as expressões entre parênteses refiro-me à Escola da Regulação e ao programa de trabalho sobre setores industriais animado por P. C. Schmitter, W. Streeck and J. R. Hollingsworth. Sobre a escola regulacionista, ver M. Aglietta, *Regulation et Crise du Capitalisme*. Paris, Calman-Levy, 1976; R. Boyer, "La Crise Actuelle: une mise en perspective historique. Quelques reflexions a partir d'une analyse du capitalisme français en longue periode". *Critiques de l'Economie Politique*, n. 7/8, 1978, pp. 5-113, id. *La Theorie de la Regulation: Une Analyse Critique*, Paris, Editions de La Decouverte, 1986. Sobre "regimes setoriais", ver W. Streeck and P. Schmitter (eds.) *Private Interest Government: Beyond Market and State*. Beverly Hills and London, Sage Publications, 1985, and J. R. Hollingsworth, P. Schmitter and W. Streeck (eds.) *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*. New York and Oxford, Oxford University Press, 1994, e J. L. Campbell, J. R. Hollingsworth e L. Lindberg (eds), *Governance of the American Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

<sup>10</sup> Sobre as diferenças nacionais na implementação do pacote neoliberal em sociedades capitalistas avançadas, ver Paul Pierson and Miriam Smith, "Bourgeois Revolutions? The Policy Consequences of Resurgent Conservatism". *Comparative Political Studies*, v. 25, n. 4, 1993, pp. 487-520.

- 4) Para cada um deles, quais os principais pontos de tensão, as tendências dominantes, os cenários mais prováveis?

## MUDANÇA GLOBAL E REFORMA ECONÔMICA

Embora a literatura sobre reforma econômica nos países em desenvolvimento seja enorme, o problema que me ocupa neste projeto permanece relativamente pouco explorado. Em boa medida, esse fato decorre da influência esmagadora que exercem nesse campo de investigação as análises conduzidas sob os auspícios ou sob inspiração de organismos como o Banco Mundial e congêneres, com a ênfase normativa que as caracteriza.

Indicações mais ricas podem ser encontradas em estudos que focalizam o tema das reformas econômicas de um ponto de vista crítico. Com efeito, a mera circunstância de nadar contra a corrente torna imperativa, para quem o faz, a pergunta inquietante: “Por quê, de repente, as condições ficaram para nós tão difíceis?” Mas aqui, novamente, a prevalência desse tipo de interesse cognitivo — a necessidade de encontrar uma explicação que dê sentido à mudança e, ao mesmo tempo, ofereça razões adicionais para lutar contra ela — constitui-se como um obstáculo, desestimulando o pleno desenvolvimento da atividade reflexiva.

### *Três Argumentos*

Seja como for, sistematicamente apresentados ou surgindo fragmentariamente em análises dedicadas precipuamente a outros temas, de maneira geral podemos identificar na literatura três grandes grupos de argumentos.

- I. O primeiro enfatiza as mudanças em curso no âmbito da economia mundial. Desde o final dos anos 70, os avanços espetaculares nas tecnologias de comunicação e de informação vêm derrubando as barreiras institucionais que emperavam a integração dos mercados e o livre fluxo dos capitais. A conseqüente globalização dos mercados financeiros aliada à tendência de globalização da produção, que essas novas tecnologias viabilizam, intensificaram dramaticamente as pressões competitivas sobre as empresas e mergulharam o Estado-Nação em crise profunda. Diminuídos em sua efetividade, debilitados, ademais, pelo impacto convergente das taxas de juros crescentes e da severa recessão que atingiu a economia mundial no início da década passada, os estados nos

países em desenvolvimento tiveram que se submeter à lógica implacável da economia global. Para eles, a escolha era bem clara: ou tentavam satisfazer as exigências dos atores principais, e participavam do jogo, ou seguiam o caminho dos “estados proscritos” e se auto-condenavam ao ostracismo.

O argumento esboçado acima aparece correntemente sob duas roupagens. Na primeira, ele se traduz na estória edificante da liberação do mercado e da gradual imposição de sua influência racionalizante em toda a extensão do planeta. Esta é a narrativa neoliberal.

A outra é mais sombria. Como acontece na primeira versão, as forças do mercado vencem. Mas o mercado não é pensado como o locus da razão e de todas as coisas boas que supostamente a ela se associam. Ao invés disso, ele é mostrado em sua qualidade perversa, como origem de macro-irracionalidades e como matriz de relações de dominação. Em linhas gerais, esse é o fulcro da “interpretação crítica”.

Naturalmente, apesar de minha retórica, entre as duas versões existem diferenças teóricas fundamentais. Permanece, contudo, o fato de que elas coincidem nestes pontos em particular: ambas são de natureza sistêmica; ambas oferecem explicações deterministas; ambas situam o foco da mudança na organização da economia em escala global.

II. O segundo argumento geral também aponta para as mudanças na economia mundial. Mas, aqui, a ênfase é posta não tanto na dimensão propriamente econômica desse processo, quanto na mobilização estratégica de recursos econômicos e políticos de poder por instituições internacionais e pelos Estados capitalistas centrais com o fim de impor aos países em desenvolvimento uma agenda global definida de acordo com suas prioridades. Nesse sentido, esses países foram pressionados a adotar, primeiro, medidas amargas para reduzir desequilíbrios externos e melhorar sua capacidade de pagamento — nesta fase, a maior preocupação dos países credores era a de afastar o fantasma da crise financeira, empurrando todo o ônus do ajuste para os devedores <sup>11</sup>. Mais tarde — desde meados da

<sup>11</sup> Da enorme bibliografia sobre o tema, podemos destacar dois estudos particularmente interessantes: Stephen Haggard and Robert R. Kaufman, “The Politics of Stabilization and Structural Adjustment”, in J. D. Sachs (ed.) *Developing Country Debt. Economic Performance.*, Chicago, Chicago University Press, 1988, e Barbara Stallings, “International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reforms”, in Stephen

década passada — estes foram instados a realizar reformas de grande envergadura em suas economias sob as condicionais cruzadas do par FMI/Banco Mundial e violenta pressão exercida pelos Estados Unidos, seja através da ameaça de sanções unilaterais, seja pela ação de sua diplomacia econômica na arena das negociações sobre o comércio global — a Rodada Uruguai do GATT <sup>12</sup>.

Nessa perspectiva, as tendências à globalização desempenham igualmente um papel fundamental. Mas elas não são pensadas como emanções espontâneas do mercado. Pelo contrário, em grande medida elas aparecem como resultados, desejados ou indesejados, de decisões políticas tomadas pelos protagonistas do sistema inter-estatal, antes de tudo pelos Estados Unidos.

Cabe esclarecer, por fim, que, dando peso maior ou menor a tais fatores, as versões mais elaboradas desse argumento incorporam a política doméstica e a dimensão cognitiva como elementos subordinados da análise <sup>13</sup>. Nesse sentido, elas avançam mais na direção de uma abordagem integrada para o problema do que sugere a apresentação feita aqui <sup>14</sup>.

Haggard and Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 41-88.

<sup>12</sup> Sobre a orientação da política econômica internacional dos Estados Unidos nesse período, ver: Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy. Principles, problems, and Propositions for Reform*, New York, Praeger, 1988; J.N. Bhagwati, "United States Trade Policy at the Crossroads", *The World Economy*, v. 12, n. 4, 1989, pp. 430-480; id. *Protectionism*, Cambridge, The MIT Press, 1988; R. W. Jerome (ed.) *World Trade at the Crossroads. The Uruguay Round, GATT, and Beyond*, Lanham, New York and London, University Press of America, INC., 1992; C. A. Hody, *The Politics of Trade. American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover and London, University Press of New England, 1996; Ricardo Parboni, "El Arma del Dolar: de Nixon a Reagan", *Investigacion Economica*, v. XLVII, n. 183, 1988, pp. 11-31; Sergio M. Lipkin, "Impondo o livre-comércio? A política comercial do governo Reagan", *Contexto*, ano 1, n. 2, 1985. Sobre o significado político da Rodada Uruguai, veja-se: Constantine V. Vaitsos, "Radical Technological Changes and the New 'Order' in the World Economy", *Review*, vol. XII, n. 2, 1989, pp. 157-189, e Manuel R. Agosin e Diana Tussie (eds.) *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*. London, The Macmillan Press, 1993. Sobre o processo de negociação na Rodada Uruguai e a constituição da Organização Mundial do Comércio, ver: E. H. Preeg, *Traders in a Brave New World. The Uruguay Round and the Future of the International Trading System*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995; B. Hoekman and M. Kosteci, *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*, Oxford, Oxford University Press, 1995; S. Schoonmaker, "Regulation theory and the politics of global restructuring", in *Current Perspectives in Social Theory*, v. 15, 1995, pp. 213-244; e V. Ramachandriah, *GATT Accord: India's Strategic Response*, New Delhi, Commonwealth Publishers, 1994.

<sup>13</sup> Em conexão com esse tema, ver M. Kahler, "Ortodoxy and its alternatives: explaining approaches to stabilization and adjustment", in J. M. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, pp. 63-61, e W. T. Woo, "The art of economic development: markets, politics, and externalities", *International Organization*, v. 44, n. 3, 1990, pp. 403-429.

<sup>14</sup> Cf. B. Stallings, op. cit; T. J. Biersteker, "The 'triumph' of neoclassical economics in the

Os argumentos I e II diferem em muitos aspectos, mas compartilham uma característica: ambos oferecem explicações exógenas para o fenômeno em discussão: mesmo quando integram fatores internos, eles situam os determinantes básicos no sistema mundial.

III. O terceiro tipo de argumento inverte a ordem de precedência: reconhecendo o impacto das condições externas, ele centra a explicação em processos endógenos.

Por razões facilmente compreensíveis, explicações dessa natureza raramente atacam o problema da mudança na agenda política em escala global, atendo-se quase sempre à experiência de um dado país ou de uma região — a América Latina, por exemplo. De maneira geral, elas remetem a reversão nas estratégias de desenvolvimento à crise do modelo prévio de organização sócio-econômica. Com esse fim, o argumento avança numa sequência de operações bem definida. O ponto de partida é o desenho de uma representação estilizada daquele modelo. No caso da América Latina, tais caracterizações salientam o papel central desempenhado pelo Estado; a crise seria, assim, essencialmente, a crise desse Estado doente de gigantismo. Por razões cuja definição varia de acordo com a visão particular de cada analista, os Estados latino-americanos foram acumulando ao longo do tempo tensões que eles não conseguiam absorver ou neutralizar. Essas tensões, ademais, emanariam, em grande medida, da natureza mesma desses Estados e de suas relações com as respectivas sociedades — do contrário a convergência observada entre os casos seria fortuita. O argumento implica, portanto, a idéia de uma sequência temporal no curso da qual os Estados considerados demonstrar-se-iam cada vez menos aptos a controlar os desequilíbrios econômicos e sociais, ou de atenuar os conflitos por eles induzidos. O fator exógeno (seja uma grave recessão mundial, uma brusca elevação nas taxas de juros, a ação de organismos internacionais) em si mesmo não

developing world: policy convergence and bases of governance in the international economic order”, in J. N. Rosenau and E.-O. Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992; H. Overbeek and K. van der Pijl, “Restructuring capital and restructuring hegemony: neo-liberalism and the unmaking of the post-war order”, in H. Overbeek, (ed.), *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy. The Rise of Transnational in the 1980s*. London and New York, Routledge, 1993, pp.1-28; and S. R. Gill, “Neo-liberalism and the shift towards a US-Centered transnational hegemony”, pp. 246-282

explica nada. Seu papel é o de detonar uma crise cujas premissas já estavam plantadas no próprio modelo.

Uma vez deslanchada, a crise aciona um processo com características bem distintas. Agora, na ausência de parâmetros mais definidos, a direção dos acontecimentos se torna cada vez mais incerta, seu curso dependendo do resultado de conflitos muitas vezes dramáticos. Mas enquanto as questões básicas subjacentes não forem decididamente atacadas a crise não estará resolvida. Ora, na América Latina, o eixo da crise é este Estado agitado, mas enfraquecido. Portanto, superar a crise significa, neste contexto, reformar o Estado, liberá-lo de muitas de suas tarefas, privatizar empresas estatais, abrir novos espaços para a livre-iniciativa <sup>15</sup>.

### *Exame dos Argumentos*

Embora iluminem aspectos importantes do problema, nenhum desses argumentos chega a ser inteiramente convincente.

O primeiro é o mais frágil, em meu juízo. Com efeito, mesmo se aceitarmos a concepção nele implícita sobre o processo de globalização — o que está longe de acontecer no meu caso — a simples constatação da natureza contínua desse processo é suficiente para enfraquecer o argumento. Com efeito, a economia mundial não se transformou subitamente. O adensamento das relações entre as distintas economias nacionais, no que tange tanto ao comércio quanto aos fluxos de investimento, é algo que vem ocorrendo paulatinamente no pós-guerra, desde que foi concluído o período de reconstrução. Como entender, então, que a voga das reformas liberalizantes venha a se dar tão tardiamente? Como entender, por outro lado, que os anos 70 tenham sido marcados, na semi-periferia capitalista, por algumas das manifestações mais enfáticas do Estado Desenvolvimentista?<sup>16</sup> Evidentemente, muitos elos estão faltando nessa explicação.

O segundo argumento é muito mais poderoso. Ele comporta todos os elementos positivos porventura avançados pelo precedente, e acrescenta vários outros. De fato, ao salientar a intervenção de atores estratégicos, ele incorpora a dimensão temporal e chama a atenção do analista para as diferentes conjunturas.

<sup>15</sup> Argumentos dessa natureza aparecem frequentemente, de forma fragmentária, no debate político. Para versões mais elaboradas do mesmo, ver L. C. Bresser Pereira, *Economic Crisis and State Reform in Brazil. toward a New Interpretation of Latin America*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1996, e M. Cavarozzi, "Politics: a key for the long term in South America", in W. C. Smith, C. H. Acuña, and e. A. Gamarra, (eds). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1994.

Duas observações breves serão o bastante para ilustrar esse comentário.

- 1) Quando os países em desenvolvimento começaram a considerar o imperativo de mudar suas políticas econômicas de longo prazo, o determinante imediato dessa decisão não foi a ultrapassagem de um limite qualquer num suposto processo contínuo de globalização. O que impeliu os países latino-americanos a tomar esse caminho foi a profunda recessão de 1980/83, a mais severa crise da economia mundial desde o fim da Segunda Grande Guerra. Ora, a recessão foi desencadeada pela decisão do *Federal Reserve Board* (o banco central americano) de por um termo nas tendências inflacionárias que vinham afligindo a economia americana através de uma terapia que implicava brutal elevação das taxas de juro. Mesmo que tal medida seja inteligível apenas no contexto de uma economia fortemente desequilibrada, essa condição prévia não explica por que a decisão foi precisamente esta, e não outra, nem por que ela foi tomada exatamente nesse ponto do tempo.
- 2) Sob a influência dominante do monetarista Donald Regan, o governo americano manteve uma política de “dólar forte” durante todo o primeiro mandato de Reagan. Isto, a despeito de todos os problemas que tal orientação vinha gerando, em termos de grandes déficits comerciais e endividamento externo crescente. Ao mesmo tempo, o governo americano recusava-se obstinadamente a debater a questão da dívida do Terceiro Mundo, sob a alegação de se tratar de uma situação econômica que deveria ser resolvida através do livre jogo das forças do mercado. A reforma ministerial que trouxe a figura de James Baker para o centro do palco está associada a dois eventos de significativos: o Acordo de Plaza, que abriu caminho para a depreciação administrada do dólar, e uma nova atitude face à crise da dívida. A partir desse momento, foi oferecido aos paí-

<sup>16</sup> A coincidência no tempo e no conteúdo entre o II PND, no Brasil, o Plan Nacional de Desarrollo do governo Luis Echevarria, no México, e o Programa de Transição Industrial, com sua ênfase na indústria pesada e na indústria química, na Coreia de Park Chung Hee são mais do que mera coincidência.

ses devedores um claro compromisso: reformas econômicas de longo prazo em troca de programas politicamente inspirados de redução da dívida (Planos Baker e Plano Brady). Oferta que se tornava ainda mais dificilmente recusável pelas pressões, no mesmo sentido, do FMI e do Banco Mundial.

A importância decisiva do fator internacional na virada latino-americana em direção às “reformas orientadas para o mercado” foi convincentemente demonstrada por Barbara Stallings em seu excelente estudo sobre crise da dívida, programas de estabilização e reformas estruturais<sup>17</sup>. E o argumento sai ainda mais fortalecido quando consideramos, adicionalmente, os acontecimentos que estavam ocorrendo ao mesmo tempo na esfera do comércio internacional, tema não abordado pela autora.

No início da década passada o governo norte-americano lançou uma enorme campanha diplomática pela abertura de uma nova rodada de negociações no GATT a fim de incluir na agenda desse organismo novos temas, tradicionalmente sujeitos à regulação doméstica (serviços), ou tratados em outros foruns (a questão da propriedade intelectual). Desde então, os países em desenvolvimento confrontaram-se com um desafio muito mais inquietante, em certo sentido, do que uma simples desativação aguda na economia mundial, ou mesmo do que o exercício do poder pelos estados capitalistas centrais para impor seus pontos de vista sobre essa ou aquela questão em particular. O que esses países enfrentavam agora era algo muito maior. Tratava-se da tentativa de mudar as “regras constitucionais” sob as quais as nações vinham comerciando e implementando suas políticas de longo prazo desde o final da Segunda Grande Guerra<sup>18</sup>.

Para sintetizar, podemos dizer que os países latino-americanos vêm enfrentando, desde o início dos anos 80, uma conjuntura severamente adversa do ponto de vista de sua autonomia nacional. Nesse contexto, a adoção do pacote de políticas defendido pelas organizações econômicas

<sup>17</sup> B. Stallings, *op. cit.*

<sup>18</sup> “Em suas características essenciais, a Rodada Uruguai difere substancialmente de suas predecessoras. As rodadas anteriores buscaram liberalizar o comércio através de concessões tarifárias recíprocas. A Rodada Uruguai envolveu discussões sobre políticas, práticas institucionais e regulações domésticas em escala sem precedente. Uma transformação dessa natureza no sistema de comércio é, em essência, uma obra constitucional. Pela primeira vez, a harmonização de práticas domésticas convertia-se em proposição negociadora internacionalmente”, escreve Diana Tussie em: “The Uruguay Round and the Trading System in the Balance: Dilemmas for Developing Countries”, in Manuel R. Agosin e Diana Tussie (eds.), *op. cit.*, p. 69.

internacionais mais importantes e sustentado pela potência mundialmente hegemônica surge facilmente como o resultado de um simples cálculo realista de custos e benefícios.

Embora seja esclarecedor, esse argumento não é inteiramente satisfatório. Para começar, ele não dá conta do dois casos sumamente importantes: o Chile e a Argentina sob a ditadura militar (1976-1983), onde planos ambiciosos de liberalização foram postos em prática anos antes de ter eclodido a crise da dívida. E nos dois países a adesão ao liberalismo econômico ocorreu em contexto de crise social e política profunda determinados basicamente por processos endógenos.

Por outro lado, argumentos desse tipo não explicam os casos em que importantes defasagens subsistem duradouramente entre a adesão retórica à norma e a prática efetiva, ainda definida, em boa medida, pelas velhas instituições, com seus subentendidos.

Esse último comentário me remete à terceira classe de argumentos: mudanças estratégicas como resultado da crise geral do modo de organização sócio-econômica predominante.

Como já vimos, os argumentos nessa linha situam, em regra geral, as raízes da crise no gigantismo do Estado latino-americano. Donde a conclusão: há que “diminuir o Estado”, “vender empresas estatais”, “desregular”, “liberar o mercado”. Agora é preciso aduzir que, de acordo com a lógica do argumento, essa solução será necessariamente diferida.

Realmente, a primeira reação face à crise será eminentemente conservadora, principalmente naqueles países onde o velho modelo tenha sido exitoso no passado. Aos primeiros sinais da crise os atores tenderão a recorrer a medidas tópicas na esperança de sanear a economia preservando, no essencial, as seus bases institucionais. Ao longo do tempo, contudo, algumas pessoas tomarão consciência da inutilidade dessas tentativas, passando a defender mudanças mais abrangentes. E serão ajudados em sua pregação pela própria renitência da crise. Finalmente, na medida em que um número crescente de grupos vier a se render à evidência, as condições políticas para a implementação das reformas serão finalmente obtidas.

Convém salientar esse aspecto. O terceiro argumento é altamente normativo. Ele é construído de tal forma que os elementos descritivos e prescritivos se confundem inextricavelmente na análise, levando a uma conclusão que constitui em si mesma um programa político. Aqui reside muito de sua força, mas, igualmente, algumas de suas principais debilidades.

Como já vimos, o argumento em causa parte de uma avaliação do estado geral da economia. O inconveniente é que essa avaliação nunca é consensual. Em si mesmo, este fato não é tão grave: enquanto o desacordo continuar manifestando-se apenas negativamente, pela recusa em aceitar as conclusões práticas do argumento, ele será facilmente classificado como um exemplo a mais da ignorância corriqueira nessas matérias, ou — o que é muito pior — como uma defesa disfarçada de interesses particularistas. Os problemas reais começam a surgir quando o argumento se vê confrontado com outros argumentos do mesmo tipo — i.e., avaliações alternativas da situação. Aqui, suas fragilidades intrínsecas ficam patentes. Porque esse argumento não deixa lugar para a diferença: a única atitude que ele admite quando esta se expressa é a tentativa de desqualificar o outro.

Nos termos desse argumento, o conflito é concebido como um incômodo, um embaraço, um obstáculo a superar tão rápido e completamente quanto possível. A mera idéia de que o conflito possa ser “produtivo”, vale dizer, fonte de realidades duradouras e origem de soluções inovativas, tal idéia parece estranha a essa linha de raciocínio.

Mas não é tudo. O terceiro argumento minimiza sistematicamente o papel do fator internacional. A crise, como vimos, é estrutural, e no seu epicentro encontram-se as disfunções de um aparelho de Estado seriamente distorcido. Assim, mesmo quando esses dados são registrados em estado bruto, as propriedades emergentes na economia internacional, como a volatilidade de variáveis macroeconômicas fundamentais (preços básicos, taxas de câmbio, fluxos de capitais), e o exercício permanente de poder por parte de governos e de instituições internacionais simplesmente não se ajustam à lógica do argumento.

E cabe mencionar, para concluir, esta outra limitação de natureza extrínseca: mesmo que forneça uma explicação plausível para a onda de reformas liberalizantes que tomou conta da América Latina nesses últimos anos, o argumento em pauta não nos informa porque movimentos análogos ocorreram, no mesmo período, em outros continentes. Ao desafio dessa questão, ele oferece ao investigador apenas a alternativa: ou estirar a caracterização do modelo de tal modo que este possa abranger o conjunto dos casos previamente desconsiderados (até mesmo um país tão remoto quanto a Nova Zelândia teve o seu momento “desenvolvimentista”) — mas, aí, o que se ganha em extensão é exatamente o que se perde em poder explicativo; ou deflacionar as pretensões, reconhecendo que, na melhor das hipóteses, o argumento deixa de fora algumas dimensões significativas.

Seria possível seguir na listagem das críticas, mas não teríamos

muito a ganhar com isso. Prefiro usar as últimas páginas desse artigo para delinear os contornos de uma abordagem alternativa.

## UMA ABORDAGEM ALTERNATIVA

Abordagem alternativa. Convém salientar este ponto: o que vem a seguir não é o resultado amadurecido de ampla e profunda investigação. Trata-se de uma tomada de posição preliminar sobre o problema, a qual exponho, principalmente, para explicitar a perspectiva que informa este artigo e para dar uma idéia da direção imprimida em trabalhos que venho desenvolvendo sobre o tema.

- 1) Como já insinuado nos comentários feitos ao longo da discussão, essa alternativa deve ser buscada na combinação da segunda e da terceira linha de argumentos. Em outras palavras, o nível nacional e o internacional devem ser integrados na explicação. Mas, como fazer isso? Para evitar o expediente fácil de apelar alternativamente a cada um desses dois tipos de explicações excludentes, precisamos de algo muito diferente da simples adição de dois argumentos parciais. Para que a necessária integração seja possível aqueles argumentos não podem ser tomados em sua forma original. Eles precisam ser redefinidos.
- 2) Nesse sentido, a primeira coisa a fazer é clarificar a natureza do problema e o tipo de produto intelectual que almejamos. Não preciso me estender muito sobre este ponto. Basta dizer que estamos lidando aqui com uma questão de natureza histórica. Em duplo sentido:

a) nisto em que o nosso propósito não é o de avançar uma teoria geral da mudança nas políticas de desenvolvimento, putativamente válida para todos os casos que atendam as especificações feitas nas categorias empregadas para definir essa classe de fenômenos, mas o de explicar processos de mudança precisamente localizados no espaço e no tempo. Naturalmente, para este fim, devemos fazer uso da análise comparativa. Mas o papel da comparação, aqui, não é o de servir de meio para a produção de generalizações empíricas, que se tornariam cada vez mais ricas, complexas e

abrangentes, na medida em que novos casos viessem a se agregar ao nosso estoque de conhecimentos. Ela opera, antes de tudo, como um instrumento de apoio para a formulação de juízos sobre conexões significativas entre constelações particulares de ocorrências. Nesse tipo de atividade o analista deverá se valer permanentemente de seu repertório teórico. Mas ele poderá também ser obrigado a produzir novas teorias, como o artesão que cria para si próprio as ferramentas mais adequadas para suas necessidades. E há ainda a possibilidade de que esses instrumentos se tornem fins em si mesmos, ganhando vida própria como objeto de outro tipo de atividade intelectual<sup>19</sup>. Mas nem por isso devemos nos enganar: o papel dos elementos teóricos é auxiliar. Eles intervem como “meios de conhecimento” para apoiar uma análise cujo objetivo é tornar inteligível cadeias particulares de fatos.

b) O estudo é histórico, além do mais, por se referir a eventos que não se relacionam uns com os outros externamente, como se dá no campo da história natural ou da geologia, mas, em grande medida, internamente — pela mediação da atividade intencional de indivíduos e grupos. Consequentemente, o objetivo que se coloca para a análise não é o de demonstrar que uma conexão dada de fatos pode ser deduzida de alguma lei, mas o de mostrar que ela é inteligível, à luz do que sabemos sobre os grupos concernidos e o contexto em que atuam.

- 3) Implícita na proposição acima está a recusa do viés objetivista que permeia grande parte da literatura sobre o tema, conduzindo a uma busca obsessiva de “fatores” explicativos e de seu respectivo peso na produção do resultado — em nosso caso, a adoção de reformas liberalizantes<sup>20</sup>. O problema com este modo naturalista de pensar é que ele perde de vista este elemento característico da vida social, vale dizer, a

<sup>19</sup> Á guisa de ilustração, podemos mencionar a hipótese levantada por Tocqueville em *L'Ancient Régime et La Revolution* sobre os efeitos políticos da privação relativa. Cf. James C. Davies “Toward a Theory of Revolution”, in J. C. Davies, *When Men Revolt, and Why*. New York, The Free Press, 1971, pp. 137-147

<sup>20</sup> Sobre a noção de objetivismo, cf. P. Bourdieu, *Esquisse d'Une Théorie de la Pratique*, Geneve and Paris, Librairie Droz, 1972, e, do mesmo autor, *Le Sens Pratique*, Paris, Editions Minuit. B. Lacroix discute esse tema na literatura de Ciência Política em “Ordre politique et ordre social”, in M. Grawitz and J. Leca (eds.), *Traité de Science Politique*. Paris, Press Universitaires de France, 195, v. I, pp. 469-567.

reflexividade: o fato de que noções, crenças, saberes, valores, expectativas, intenções dos agentes são elementos constitutivos da realidade a que se referem. Dessa forma, ele obscurece a dimensão estratégica dos fenômenos considerados, pouca ajuda emprestando à análise das práticas efetivas dos atores, seus cálculos, as suas atividades táticas. Na mesma linha, ele afasta a atenção dos processos políticos localizados, alimentando uma atitude de distância olímpica em relação aos entrechoques de forças que marcam as conjunturas. Por esse motivo, quando perguntamos sobre perspectivas, sentimo-nos desamparados.

Para superar essas limitações seria necessário combinar duas abordagens: a histórico-estrutural e a estratégica. Seria preciso especificar a maneira pela qual as propriedades emergentes — p. ex., a globalização dos mercados financeiros, ou os novos regimes delineados na Rodada Uruguai do GATT — comparecem no processo político estruturando os espaços onde se travam as lutas, condicionando os recursos mobilizáveis pelos contendores e delimitando, em cada momento, o âmbito de suas alternativas. Sem por isso desconhecer que esses elementos, ditos objetivos, são resultados cristalizados de lutas passadas. E que, no presente, eles são mediados pela percepção dos atores, cujas escolhas são irredutíveis às condições subjacentes e têm o dom de criar, por si mesmas, novas realidades.

Uma das implicações do que foi dito é que, tal como num jogo, o tipo de análise preconizado neste projeto exige do observador que ele esteja munido de informação independente e confiável sobre as condições objetivas, e realize um esforço persistente no sentido de “ler” o que se passa de acordo com as perspectivas dos múltiplos atores envolvidos na trama.

- 4) Mas essa transformação na maneira de encarar o tema muda a própria definição do problema. Com efeito, na literatura corrente a questão levantada neste projeto aparece nos termos seguintes: como explicar o fato de que tantos países, em espaço tão curto de tempo, tenham rompido com venerandas tradições e optado pelas reformas orientadas para o mercado? Ora, todos nós sabemos que esses países diferem uns dos outros tanto no tocante ao conteúdo quanto ao *timing* das reformas. Mas se é assim, cabe perguntar: o que nos leva a pensar que essa experiência multifária de mudança nos coloca diante de um único e mesmo problema, e que, se procurarmos diligentemente, poderemos achar, para ele, uma

única e mesma solução? Uma vez feita a pergunta, fica fácil observar que a definição do problema envolve duas abstrações discutíveis: a primeira consiste em tratar diferentes combinações de políticas como manifestações de um único fenômeno — a opção pelo modelo neoliberal de reformas. A outra consiste em eliminar as defasagens temporais, tomando o conjunto dos casos como pertencentes a um período passível de ser pensado como um ponto no tempo.

Por essa via terminamos com um esquema simples onde a tarefa da análise é a de explicar o trânsito entre um ponto inicial — economias protegidas mais Estado intervencionista — e um ponto final — estados comprometidos com o objetivo de uma economia de livre-mercado.

Em nítido contraste com a perspectiva estática que informa essa definição, a abordagem histórica defendida neste projeto nos leva a encarar as reformas econômicas nos países em desenvolvimento não como um evento, a ser explicado pela combinação hierarquizada de “fatores” ou “variáveis”, mas como um aspecto do processo global de reestruturação em curso na economia mundial nestas duas últimas décadas. Processo este que não tem precedente, pois ocorre num período em que o capitalismo expandiu-se por todo o planeta e no qual mudanças revolucionárias vêm abalando o sistema inter-estatal em cujas bases se assentou o capitalismo, desde o início <sup>21</sup>.

- 5) Na medida em que colocamos no centro da análise as atividades dos atores estratégicos, seus recursos de poder, suas escolhas, somos levados a reconhecer que esse processo de

<sup>21</sup> Ao dizer isto eu não estou repetindo o discurso globalista a respeito da crise do Estado. Refiro-me à situação inédita criada no mundo 1) pela presença de uma superpotência, cuja supremacia militar tornou-se inquestionável, mas que vê cada vez mais contestada sua liderança econômica; 2) pelos avanços no processo de integração em curso na Europa, que parece estar dando origem a uma organização política com características radicalmente novas; 3) pela desagregação da União Soviética, com a conseqüente proliferação de novas unidades políticas independentes na Europa Central e Oriental. 4) pelo crescente fortalecimento de alguns estados fora da área cultural do capitalismo cêntrico. A questão é enorme, e a sobre ela já correram rios de tinta. Menciono os textos a seguir apenas para dar algumas pistas acerca de minhas elocubrações próprias sobre o assunto. P. Hirst and G. Thompson, *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge, Polity Press, 1996; id. “Globalization and the future of the nation state”, in *Economy and Society*, v. 24, n. 3, 1995, pp. 408-442; W. Streeck and P. Schmitter, “From national corporatism to transnational pluralism: organized interest in the single European Market”, *Politics and Society*, v. 19, n. 2, pp. 133-44.

reestruturação é essencialmente aberto, indeterminado, movido como ele é por projetos contraditórios e pelo choque de interesses incompatíveis. Nesse sentido, temos de questionar a própria idéia de um “estado final” quando aplicada às reformas econômicas nos países em desenvolvimento. Naturalmente, nem tudo é fluido, na economia ou na política. E nada há de errado em tratar configurações institucionais cristalizadas como “estados finais”, em certo sentido. Mas, nesse ponto, a questão crucial passa a ser esta: como saber quando tal ou qual configuração pode ser tida como “cristalizada”? Trata-se de uma questão espinhosa, muito familiar ao estudioso das transições políticas (o tema da consolidação da democracia). Em nosso caso, poderíamos recorrer à noção trabalhada pelos regulacionistas e sugerir que a nova moldura institucional criada pela reforma econômica pode ser tomada como um “estado final” se, e apenas se, ela logre definir um novo regime de acumulação. Onde regime de acumulação é “um conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital, ou seja, que permitam reabsorver ou diferir as distorções e desequilíbrios que nascem permanentemente desse processo.”<sup>22</sup> Não estou certo de que esta viesse a ser uma solução factível. Mas não importa. O simples ato de mencioná-la é bastante para apoiar a afirmativa seguinte: a questão de saber se um dado complexo institucional pode ser tratado como um “estado final” é de natureza empírica. Tomá-la como respondida já na definição do objeto da investigação é incorrer em petição de princípio.

- 6) Na análise das reformas econômicas devemos distinguir claramente o processo de mudança institucional e as idéias, os discursos que o acompanham e justificam. Estes aspectos são comumente mesclados na literatura acadêmica, bem como no discurso político. É assim que expressões tais como “o projeto neoliberal”, “as reformas neoliberais”, “a ofensiva do neoliberalismo” vêm se tornando familiares aos

<sup>22</sup> R. Boyer, *La Théorie de la Régulation. Une Analyse Critique*, op. cit. p. 46.

nostros ouvidos. Essas noções, contudo, mais confundem do que esclarecem. Especificamente, elas 1) suprimem as diferenças entre distintas variantes do liberalismo econômico; 2) ocultam o caráter “incompleto” e “contraditório” de muitas das políticas realmente implementadas em cada caso nacional; 3) obscurecem outras razões, de natureza não ideológica, para seguir no caminho das reformas liberalizantes. Mais genericamente, essas noções afastam a atenção do fato de que as reformas econômicas nos países em desenvolvimento são episódios de um processo de reestruturação global cujos resultados, na medida em que se afirmam como novos dados institucionais, alteram duradouramente a relação de forças, criando novos constrangimentos e novas oportunidades para a totalidade dos agentes, independente de suas convicções íntimas e de suas preferências.

- 7) A reestruturação econômica global consiste num processo de mudança que ocorre simultânea e interdependentemente no nível nacional e internacional. Em ambos os níveis, esse processo é fortemente afetado pela transformação das “condições objetivas”, mas os seus determinantes últimos são os atos mediante os quais a caducidade das velhas instituições é oficialmente reconhecida e novas instituições são postas em seu lugar. Embora em muitos casos atores privados (empresas, sindicatos, etc.) possam estar na origem desses gestos, na esfera nacional a definição de um novo conjunto de regras institucionais requer quase sempre o endosso do Estado, sob a forma de leis, decretos, ou simples regulamentações baixadas por segmentos do aparelho estatal como matéria de rotina administrativa. Na arena internacional, essas mudanças emanam tipicamente de negociações, que sempre incorporam grupos privados, mas são conduzidas pelos Estados e/ou por instituições supranacionais (o FMI, o Banco Mundial, por exemplo) constituídas pelos Estados, onde reside o poder de decisão em última instância. O problema da reestruturação econômica global, portanto, exige do analista que ele transgrida sistematicamente fronteiras acadêmicas há muito cristalizadas para esboçar um quadro de referência a partir do qual processos políticos internacionais e

domésticos possam ser integrados num mesmo esquema explicativo.

- 8) Em seu conhecido artigo sobre a lógica do jogo, Robert Putnam faz grandes avanços nessa direção. Com efeito, focalizando processos de negociação internacional sujeitos a ratificação interna, Putnam mobiliza as noções de *win-set*, conflitos “homogêneos” e “heterogêneos”, “reestruturação” e “reverberação” para construir um argumento esclarecedor sobre a lógica de processos políticos que atravessam as fronteiras tradicionais entre esses dois âmbitos. Para os propósitos da presente pesquisa, porém, a utilidade de seu esquema é limitada. Embora altamente consciente do irrealismo das cláusulas requeridas pela teoria dos jogos, Putnam estrutura seu argumento com base nessa metáfora. Dado o problema que tinha à frente — como entender aquele tipo de negociação — o expediente se revela profícuo. Mas não acredito que possamos alcançar idêntico resultado se tentarmos aplicar a metáfora do jogo na análise do processo global de reestruturação econômica. Pois enquanto o referente de Putnam são processos isolados de negociação, o desafio para nós é o de representar sinteticamente o movimento geral de mudança que surge como resultado de múltiplos processos de negociação conduzidos, simultânea e seqüencialmente, em distintos lugares e sobre diferentes temas.<sup>23</sup>
- 9) Não tenho solução pronta para esse problema, mas acredito que poderíamos avançar em direção a ela se explorássemos alguns elementos da teoria da guerra de Clausewitz. Estou me referindo principalmente a sua noção da guerra como uma “cadeia de embates” — da qual deriva o conceito de estratégia — e sua concepção do “teatro de operações”, como uma fração relativamente

<sup>23</sup> Cf. R. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, in *International Organization* 42, 1988. Esse artigo inspirou a organização de um projeto sobre política interna e relações internacionais dirigido por D. Cameron, P. Evans, R. Putnam e Harold Jacobson, cujos resultados apareceram no livro editado por Evans, Jacobson e Putnam, *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley. Los Angeles and London, University of California Press, 1993.

independente do campo estratégico correspondente à área total da guerra. Os trechos citados a seguir tornarão mais claro o significado dessas noções.

“The conduct of war .. consists in the planning and conduct of fight. If fighting consisted of a single act, no further subdivision would be needed. However, it consists of a greater or lesser number of single *acts*, *each complete in itself*, which ... are called “engagements” and which form new entities. This gives rise to the completely different activity of *planning and executing these engagements themselves*, and of *coordinating* each of them with the others in order to further the object of the war. One has been called tactics, and the other strategy.”<sup>24</sup>

“Strategy is the use of the engagement for the purpose of the war. The strategist must therefore define an aim for the entire operational side of the war that will be in accordance with its purpose. In other words, he will draft the plan of the war, and the aim will determine the series of actions intended to achieve it; he will, in fact, shape the individual campaigns and, within these, decide on the individual engagements.”<sup>25</sup>

“By “theater of operations” we mean, strictly speaking, a sector of the total war area which has protected boundaries and so a certain degree of independence. ... A sector of this kind is not just a part of the whole, but a subordinate entity in itself — depending on the extent to which changes occurring elsewhere in the war area affected it not directly but only indirectly. A definitive criterion might be found by imagining an advance in one theater simultaneous with an offensive in the other.”<sup>26</sup>

“A country and the forces stationed there are divided in such a way that any decision obtained by the main force in a particular theater directly affects the whole and carries everything along with it. We say *directly*, since any decision reached in one particular operational theater is also bound to have a more or less remote effect on adjoining areas.”<sup>27</sup>

É desnecessário dizer que não podemos simplesmente extrair essas noções do texto de Clausewitz e aplicá-las, como tais, aos nosso problema. Para que essas noções — e a imagem geral que comunicam

<sup>24</sup> C. von Clausewitz, *On War*, edited and translated by M. Howard and P. Paret, Princeton, Princeton University Press, 1976, p. 128.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 177.

<sup>26</sup> *Id. ibid.*, p. 280.

<sup>27</sup> *Id. ibid.*, p. 486.

— tenham alguma utilidade para nós, precisamos modificá-las. Antes de mais nada, temos de abandonar a idéia de unidade de comando, que desempenha um papel central no pensamento de Clausewitz (o elemento responsável pela coerência da cadeia de embates no plano da guerra, cujo aspecto mais importante é a definição de seu objetivo político.) Ademais, temos que reconhecer a assimetria entre os atores — a coexistência de atores globais, lado a lado com atores nacionais e locais — e sua heterogeneidade essencial em termos de composição de classe. Finalmente, temos de considerar um problema nuclear no pensamento de Clausewitz: a diferença entre o conceito de guerra absoluta e a realidade das guerras, com base na qual toda a interpretação clássica de Raymond Aron foi construída.

O que me atrai no esquema clausewitziano é a idéia de um processo fragmentado numa infinidade de unidades de ação, que ocorrem simultânea ou sucessivamente em diferentes lugares, mas que se integram como partes de um movimento geral, pela intencionalidade que as informa em seu conjunto. Não sei como ficaria esse esquema depois de introduzidas as modificações aludidas. Mas acho que vale a pena trazer à baila essas idéias, quando mais não seja, para salientar a natureza inconclusiva dessa conclusão.

**SEBASTIÃO VELASCO E CRUZ** é professor de  
Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da UNICAMP.

## **RESUMOS/ABSTRACTS**

### **ALGUNS ARGUMENTOS SOBRE REFORMAS PARA O MERCADO**

*SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ*

O artigo examina as insuficiências da literatura recente sobre a reforma econômica nos países em desenvolvimento e esboça um enfoque analítico alternativo.

**SOME ARGUMENTS ABOUT  
MARKET-ORIENTED REFORMS**

*The shortcomings of recent literature on economic reforms in developing countries are examined and an alternative analytical framework is proposed.*