
Hegemonia Norte-Americana, Governabilidade Global e Impasses nos Grandes Países da Periferia*

Gilberto Dupas**

Analisando os ciclos hegemônicos, Fernand Braudel (1998) constatava que, sempre que os lucros do comércio e da produção se acumulavam além dos canais possíveis de investimento, este era um “sinal do outono” (ver Dupas, 2002). As expansões financeiras daí decorrentes provocavam duas tendências complementares: hiperacumulação e competição intensa por capital. Expansões do comércio e da produção muito rápidas e lucrativas geravam forte concorrência e, por sua vez, tendiam a acumular lucros superiores à capacidade de investir. A consequência era o crescente acúmulo de rendimentos e a criação de uma grande liquidez. As taxas de retorno em queda nas atividades comercial e de produção geravam restrições orçamentárias que aumentavam a competição pelo capital, podendo elevar as ta-

*Aceito para publicação em setembro de 2003.

** Coordenador-geral do Grupo de Conjuntura Internacional/Universidade de São Paulo (GACINT/USP) e presidente do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI).

xas de juros. Nesses processos, fortes redistribuições de renda aconteciam a favor dos detentores da liquidez, sustentando uma atividade financeira divorciada da produção.

As expansões financeiras inflavam temporariamente o poder do Estado hegemônico em declínio, já que ele detinha o acesso privilegiado à liquidez que se acumulava nos mercados financeiros mundiais. Essas expansões de liquidez, no entanto, acabavam transferindo o capital para novos sistemas emergentes com maiores perspectivas de segurança e lucro que os dominantes até então. Na transição, a crescente desorganização sistêmica diminuía o poder de ação da potência hegemônica em crise e aumentava a demanda por governabilidade mundial a quem pudesse oferecê-la. Se surgissem novas estruturas governamentais e empresariais com maior competência organizacional, estariam abertas as condições para uma nova hegemonia.

Esses padrões de repetição – hegemonia levando à expansão, expansão ao caos e caos à nova hegemonia – se verificaram nas transições hegemônicas do passado. Isto nos garante que esse modelo funcionará para as futuras transformações? Há evidências de que a atual acumulação financeira, descolada do capital produtivo, seja um “sinal do outono” do ciclo hegemônico norte-americano?

Quando a Primeira Guerra começou, o custo das vitórias que contiveram a Alemanha precipitou o declínio inglês em favor dos Estados Unidos. Assim que os Estados Unidos liquidaram sua dívida com a receita das armas, sua liquidez converteu-se em empréstimos domésticos e internacionais em grande escala. A Segunda Guerra fez despertar o poder mundial centrado nos Estados Unidos, liquidados temporariamente Alemanha e Japão, e enfraquecidas a Inglaterra e a França. Concebida por Roosevelt, a ordem mundial norte-americana do pós-guerra estava imbuída da mesma ideologia de segurança que havia impregnado o seu *New Deal* interno. A ONU e o FMI tornaram-se o núcleo de um governo mundial dominado pelos Estados

Unidos. Truman conseguiu utilizar-se plenamente do pretexto da Guerra Fria para concretizar uma visão “livre-mundista” voltada contra o perigo soviético. A partir de 1970, com a humilhante derrota no Vietnã e sintomas de crise no sistema monetário centrado em Bretton Woods, a hegemonia norte-americana apresentou alguns sinais de perda de dinamismo. Mas a surpreendente derrocada soviética deu-lhe novo ímpeto.

Cada reorganização do sistema de poder mundial havia acarretado mudanças nas relações entre o capital e o Estado. A concessão de monopólio esteve na base da enorme acumulação, tanto das companhias de comércio e navegação holandesas do século XVII como dos fabricantes ingleses do século XIX. Já a grande empresa verticalizada vinda da tradição fordista do início do século XX sofreu uma revolução a partir dos anos 80, com a tecnologia da informação permitindo o fracionamento das cadeias produtivas globais e a flexibilização da produção a partir das parcerias e terceirizações, utilizando os novos conceitos de rede. A empresa transnacional norte-americana, tal como sua ancestral mercantil, tem desempenhado papel fundamental na ampliação e manutenção do poder dos Estados Unidos.

As recentes análises sobre a natureza do enorme déficit comercial norte-americano deixam claro que ele é provocado pela imensa dispersão da atividade produtiva das empresas sediadas no país – que exportam mais a partir de suas filiais externas do que de sua sede continental – e não, obviamente, por problemas de competitividade. A vitalidade das corporações globais é intensa. Mas a forte concentração e a transnacionalização dessas empresas e do sistema financeiro geraram um sistema global pouco sujeito à autoridade estatal e com poder sobre as nações mais poderosas do mundo, levando à diminuição dos empregos, piora do perfil de renda e déficits externos estruturais crescentes nos grandes países da periferia. Os graves problemas dos cidadãos, que provocam demandas locais, vão se distanciando

cada vez mais da possibilidade de ação dos mecanismos estatais, ocasionando crescente perda de capacidade reguladora desses Estados nacionais.

Assimetrias e Governabilidade

A situação atual do poderio global dos Estados Unidos, após a debacle soviética, cristaliza um brutal desequilíbrio de forças. Uma maneira razoável de analisar esta questão continua sendo comparar os países por seu Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, pelo total de riqueza gerada em cada um deles. Afinal o PIB, além de uma expressão do poder econômico, costuma medir também – de forma mais ou menos perfeita – dominância nos fluxos de comércio mundial, capacidade de desenvolvimento tecnológico e poder militar. Com a derrocada do império soviético, a Rússia detém um PIB de apenas US\$ 330 bilhões e, a duras penas, gasta 8% dele com despesas militares. Já os Estados Unidos têm um PIB de US\$ 11 trilhões (mais de 30 vezes maior) e pode dar-se ao luxo de gastar anualmente pouco mais de 4% para ter um orçamento militar superior a todo o PIB russo. E habilita-se à condição de único país que, atualmente, pode conduzir com autonomia uma guerra em qualquer parte do mundo (Dupas, 2003).

Os Estados Unidos sozinhos têm 32% do PIB mundial. Se juntarmos a ele os demais países centrais – Japão, Alemanha, Reino Unido, França e Itália –, temos os seis maiores dos 205 países do mundo concentrando sozinhos 64% da riqueza e do poder mundiais, com uma renda média *per capita* (medida pelo conceito de *purchase power parity* do Banco Mundial) de US\$ 26 mil anuais.

É claro que essa imensa concentração de poder não significa – nem garante – necessariamente um exercício permanente de dominação. Antes de tudo, entende-se aqui por hegemonia – a partir de conceitos de Antonio Gramsci e Giovanni Arrighi – a liderança associada à ca-

pacidade de um Estado de se apresentar como portador de um interesse geral e ser assim percebido pelos outros. Portanto, a nação hegemônica é aquela que conduz o sistema de nações a uma direção desejada por ela, mas ao fazê-lo consegue ser percebida como buscando o interesse geral. Para tanto, as soluções oferecidas pela nação hegemônica devem criar contínuas condições de governabilidade mundial, respondendo à demanda das outras nações pressionadas por suas próprias tensões. Se isto nunca ocorrer, hegemonia transforma-se em tirania e só poderá ser mantida com grande coerção.

Felizmente, o mundo global parece ser hoje muito complexo e cheio de contradições para se dar a esse luxo macabro de manter uma situação imperial e tirânica por muito tempo. Joseph Nye (2002) sugere-nos uma metáfora muito interessante para o entendimento da nova dinâmica hegemônica mundial: o jogo de xadrez do poder global em três níveis. Ele fala de um jogo de xadrez tridimensional. No tabuleiro de cima está o poderio militar, ocupado quase que inteiramente pelos Estados Unidos, única potência mundial que pode fazer a guerra onde quiser e com seus próprios recursos. O tabuleiro do meio é do poderio econômico, com Estados Unidos, Europa e Japão ocupando 2/3 do PIB mundial e China correndo velozmente em busca do seu lugar. Finalmente, o tabuleiro inferior é o reino das múltiplas relações internacionais. Lá estão organizações da sociedade civil, grandes e médias empresas, traficantes, pacifistas, terroristas, parte das mídias independentes, intelectuais e outras forças complexas, dinâmicas e razoavelmente autônomas. É nesse tabuleiro que a tecnologia da informação opera como disseminadora de instrumentos de poder, tornando as distâncias menores e os riscos maiores. A idéia aqui é que, participando desse jogo tridimensional, a potência hegemônica pode perdê-lo se não olhar o segundo e o terceiro tabuleiros com muita atenção. É no terceiro tabuleiro – que não é dos poderes militar e econômico convencionais – que podem ocorrer lances decisivos para abalar a arrogância imperial. A tecnologia da informação, de-

se desenvolvida nos dois primeiros tabuleiros, mas socializada pela própria lógica da globalização, garante a esses atores instrumentos poderosos que podem se voltar brutalmente contra seus criadores. Haja vista a tragédia do World Trade Center.

As Grandes Questões sem Resposta

Hobsbawm (2001) acha que a doença ocupacional de uma superpotência é a megalomania, e que os Estados Unidos terão que aprender as limitações do poder, como os ingleses o fizeram no século XIX. Mas a crise econômica que sucedeu ao estouro da “bolha tecnológica” na bolsa de valores norte-americana, com repercussões em todo o mundo, acrescenta um ingrediente novo e faz algumas questões de fundo se colocarem. Estaríamos diante de sinais de declínio da hegemonia norte-americana, tal como ocorreu com a holandesa no século XVII ou com a britânica ao final do século XIX? Por outro lado, será que o mesmo modelo de nação hegemônica, organizadora e reguladora do espaço mundial, continuará a prevalecer na era da informação? Estaria a despontar da atual turbulência global uma nova estrutura hegemônica? Ela seria da mesma natureza da que foi rompida? Pode o Japão, o tradicional financiador do déficit americano, superar sua crise e sair de sua posição de gigante econômico e anão político?irá a União Européia vencer suas complexas divergências e estabilizar-se como pólo de poder? E, finalmente, quais as chances de a China vir a se transformar no médio prazo em potência de nível mundial?

A guerra contra o Iraque, com seu conteúdo radical de unilateralismo, acrescenta a essa lista um novo conjunto de desafios fundamentais: salvar a ONU e reconciliá-la com a opinião pública americana; reaproximar o mundo ocidental e o árabe, que poderá estar no pós-guerra à beira da explosão; rever as abaladas relações entre Europa e Estados Unidos; e recosturar a União Européia, retalhada entre os que se opuseram e os que apoiaram a intervenção militar.

As evidências históricas parecem indicar que não há capitalismo vigoroso sem um Estado forte que esteja a seu serviço. Atualmente, os imensos fluxos de capital privado e a lógica dos blocos regionais impõem restrições cada vez mais rigorosas às políticas econômicas. No entanto, teria sido muito diferente de hoje a relação básica entre Estados e grandes corporações nos ciclos hegemônicos anteriores? Mais do que em qualquer outro período da história econômica, as tentativas de estabilizar o crescimento econômico estão severamente limitadas por uma total anomia e pela perda de capacidade regulatória das instituições internacionais. E a confiança na inovação tecnológica como motor da acumulação capitalista foi temporariamente posta em dúvida pelo colapso do preço das ações das empresas de ponta tecnológicas, que haviam justificado expectativas absurdas de taxas de retorno de investimentos, criando um estado de exaltação inconseqüente quanto ao futuro do capitalismo.

Será possível aos Estados Unidos – com a ajuda de órgãos internacionais fortemente dependentes de sua influência (ONU, OMC, Bird e FMI) – permanecerem como um poder regulatório da ordem mundial, incluindo nesse poder os fluxos financeiros globais que, em sua brutal autonomia, se movimentam aos solavancos, provocando enormes danos e tumultos nos países mundo afora? E como explicar o aparente descolamento entre as prioridades econômicas das grandes corporações – atores fundamentais no capitalismo global que tendem a perder eficiência e mercados com o atual desarranjo político do sistema – e as ações belicistas do governo Bush, que tumultuam o crescimento da economia e seu delicado *just in time*, que supõe fluxos desobstruídos de capitais e mercadorias?

Estas são algumas das grandes questões a serem investigadas quando se discutem as condições cada vez mais complexas de governabilidade mundial neste novo século. A macroestratégia dos Estados Unidos no pós-guerra baseou-se na contenção militar e na integração econômica dos mercados. O primeiro elemento dessa estratégia, exercida em ple-

nitidade durante a Guerra Fria e seu “equilíbrio do terror”, é hoje inútil, mas rendeu aos Estados Unidos instituições como a OTAN e a aliança com o Japão, que sustentavam sua lógica global. Consultas e acordos solucionavam desavenças e as grandes potências acomodaram-se sob a liderança norte-americana. Bush inaugurou um “novo realismo”, integrando a Rússia na ordem ocidental e moderando suas divergências com a China. Já a integração econômica, respaldada no discurso hegemônico sobre as virtudes do livre mercado e centrada nas instituições de Bretton Woods, é hoje desafiada por uma atitude norte-americana predominantemente isolacionista, como provam as medidas protecionistas recentes sobre aço e agricultura.

A Ilusão do Crescimento sem Crises

A utopia de uma nova ordem mundial mais estável a partir de Bretton Woods durou apenas até o final dos anos 60. O enunciado geral dos líderes do pós-guerra era construir essa nova ordem propiciando amplo raio de manobra para políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social. Para tanto, como lembra Luiz Gonzaga Belluzzo (1997), o papel central de regulador da liquidez, apesar de toda a arquitetura institucional montada em Bretton Woods, acabou desempenhado pelo Federal Reserve – o Banco Central dos Estados Unidos – em seu papel de fonte autônoma de demanda efetiva e prestador de última instância.

No final dos anos 60 e começo dos 70, apareceram os primeiros sinais de desarranjo desse sistema. Os anos 70 iniciaram com a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro pelo governo Nixon, em agosto de 1971, que havia sido estabelecida em Bretton Woods e na constituição do FMI. Uma de suas conseqüências foi a forte redução do poder de compra dos países exportadores de petróleo, em função da erosão do dólar, provocando alta de preços operada pelo cartel do petróleo em 1973 e agravada em 1979. Isto causou ondas depressivas na economia

mundial, especialmente nos importadores de petróleo, que tiveram de arcar com um forte endividamento para manter equilibradas suas reservas. A abundância dos chamados petrodólares, gerando excedentes nos países exportadores, facilitou a reciclagem financeira desses países mediante crédito abundante. Mas a adoção da taxa de juros flutuante, juntamente com o crescimento das dívidas, introduziam um fator importante de instabilidade no cenário.

O declínio do “consenso keynesiano” acabou levando ao choque monetário da elevação das taxas de juros americanas, em outubro de 1979. A partir daí, cresceu o patamar inflacionário geral, criou-se o euromercado motivado pelo excesso de dólares produzidos pelo déficit do balanço de pagamentos norte-americano e pela reciclagem dos petrodólares e, finalmente, substituiu-se o regime de câmbio fixo pelo flutuante. No entanto, nos três primeiros anos daquela década, os casos de problemas cambiais já haviam se espalhado por vários países. A primeira grave crise internacional dos anos 80, que teve início com o colapso da dívida externa latino-americana – a partir da moratória mexicana em 1982, seguida pela do Brasil –, tem a ver, portanto, com o novo nível de estoque dessas dívidas, tendo sido agravada pelo baixo retorno de alguns investimentos que essas dívidas possibilitaram e, principalmente, pela decisão dos Estados Unidos de aumentarem fortemente os juros. Esse aumento obrigou a profundos ajustes recessivos e renegociações para o financiamento de dívidas dos países menores.

No período 1981-1990, a taxa de crescimento da América Latina foi de apenas 1,2% ao ano, provocando uma queda da renda *per capita*. Vários empréstimos se tornaram, então, impagáveis, provocando *defaults* sucessivos. O estancamento da entrada de novos recursos externos, a amortização dos antigos e o pagamento dos juros acabaram implicando uma reversão do fluxo de capitais, agora da periferia para o centro. Mais para o final da década, reconhecendo a incapacidade de pagamento de vários países, os Estados Unidos lideraram no G-7

os planos Baker e Brady e operaram descontos no valor nominal e nos juros dos empréstimos contraídos durante a década. Em seguida, foram feitos acordos parciais com bancos privados e com membros do Clube de Paris.

De fato, a ilusão de um crescimento sem crises foi sendo rapidamente sepultada pela crueza de um mercado regido por capitais voláteis e grande instabilidade. Os anos 80 inauguraram a era dos mercados financeiros livres, com alta liquidez e mobilidade, longe de pretensões regulatórias. A afirmação da supremacia dos mercados gerou uma onda de crises que varreu as duas décadas seguintes e permanece até hoje. Ela se iniciou com o *crash* da Bolsa de Valores, em 1987, continuou com a quebra dos mercados imobiliários, em 1989, o colapso da Bolsa de Tóquio, em 1990, os ataques especulativos às moedas fracas européias, em 1992 e 1993, e a crise dos bônus americanos, em 1994. Neste mesmo ano, a grande volatilidade dos fluxos internacionais, característica do capitalismo global do final do século XX, acabou tendo um duro teste na crise cambial mexicana no final de 1994, provocando efeitos regionais perversos na Argentina e no Brasil.

O governo norte-americano coordenou, então, um grande pacote de salvamento que mobilizou US\$ 50 bilhões de várias agências e países. Mais para o final da década, veio a crise asiática, iniciada em 1997, provocada por uma reversão do fluxo internacional de recursos aos países da região, abundantemente irrigados por financiamentos e investimentos em função de seu desempenho econômico, considerado até então diferenciado. Seguiram-se desvalorizações intensas na Tailândia, Malásia e Coreia, com repercussões em toda a área. Em seguida veio a crise russa, que se superpôs à segunda fase da crise asiática e terminou com a moratória de agosto de 1998. Problemas de governabilidade e a desvalorização intensa do rublo foram agravados pelo repentino recuo dos fluxos internacionais de recursos para a

Rússia, ainda marcada pela complexidade da transição para um novo regime político.

A década terminou, finalmente, com a crise brasileira. Diante da ameaça de liquidação de suas reservas – e após o acordo com o FMI e o G-7, em novembro de 1998 –, não restou ao país alternativa senão reconhecer a inadequação do regime de dólar fixo e deixá-lo flutuar, ocasionando grande desvalorização do real no início de 1999, seguida de outra em 2000. Em 2001, irrompeu o colapso argentino, a mais profunda e desestruturante crise da história do país, após anos de estrito cumprimento das recomendações das instituições internacionais, obrigando-a a abandonar o atrelamento de sua moeda ao dólar – com uma desvalorização de 200% – e levando ao desmoronamento de seu sistema financeiro. Ao mesmo tempo, a Turquia entrava em forte declínio, exigindo rápido suporte do FMI para controlar uma situação precária. Enquanto isso, o Brasil passava a ser a grande fonte de preocupação mundial, não só pela fragilização dos seus fundamentos mas, principalmente, por efeitos de uma campanha para eleições presidenciais em que havia chances de vitória para candidatos vistos como questionadores de aspectos do discurso hegemônico.

Mais do que em qualquer outro período da história econômica, as tentativas de estabilizar o crescimento econômico e as políticas monetárias são atualmente bastante constrangidas por um conjunto de fatores altamente desestruturantes: total anomia dos mercados financeiros; exacerbação do capital volátil; perda de capacidade regulatória das instituições internacionais, juntamente com baixa condição de governança por parte do país hegemônico global; enfraquecimento dos Estados nacionais; e acumulação de déficits crônicos nos balanços externos dos “grandes países da periferia” que se abriram à lógica global. É nesse contexto turbulento que temos de inserir a pregação dos mercados livres, surgida como garantia de crescimento acelerado para os grandes países subdesenvolvidos.

O dólar como moeda de referência internacional havia dado aos Estados Unidos, no pós-guerra, uma liberdade de ação mundial que o governo britânico jamais tivera em seu longo período hegemônico. Franz Schurmann afirma que os Estados Unidos “perderam” a Rússia em 1945 e a China em 1949, mas “ganharam” o resto do mundo (1974:5). Por outro lado, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) permitiu o controle sobre o ritmo e a direção da liberalização comercial. O livre comércio, praticado como discurso oficial pelos Estados Unidos desde então, tem se constituído em uma ampla estratégia de negociação – bilateral e multilateral –, visando basicamente abrir outros mercados às empresas norte-americanas, sempre com mínimas concessões sobre a abertura de seu próprio mercado a produtos que nele compitam em melhores condições. O resultado inicial foi uma espécie de era dourada do capitalismo nas décadas de 50 e 60.

A crise surgida nos anos 70 teve como referência a proximidade da derrota humilhante no Vietnã e os primeiros indícios de colapso do sistema monetário controlado por Bretton Woods. Nessa altura, as grandes corporações norte-americanas já lideravam a acumulação de capital nos mercados mundiais. Na opinião de Arrighi e Silver (2001), a saída dessa crise só ocorreu quando os Estados Unidos começaram a competir agressivamente pelo capital circulante para financiar uma grande corrida armamentista e espacial contra a URSS e a reduzir os impostos domésticos. Os rendimentos do capital tiveram então um aumento acentuado no mundo todo, a expansão financeira ganhou impulso e o poder global norte-americano experimentou forte retomada. Esse período coincide com a progressiva apropriação do comércio e da produção mundiais pelas grandes cadeias produtivas globais, lideradas pelas corporações transnacionais. As transações intrafirmas, especialmente as transnacionais norte-americanas, elevaram-se de 20% para mais de 50% do comércio mundial desde 1960 até o final do século XX.

A Abertura Econômica e o Impasse para os Grandes Países da Periferia

A fragmentação das cadeias produtivas – viabilizada pelas tecnologias da informação – permitiu a dispersão da produção global de partes, peças e produtos finais por uma área crescente do território mundial, em busca de maximização da eficiência produtiva e elevação da taxa de retorno do capital. A necessidade de investimentos em grande escala para a manutenção da liderança tecnológica global levou as corporações a uma busca frenética dos mercados globais. A fragilização do conflito ideológico Leste-Oeste e a queda dos regimes socialistas foram uma oportunidade excelente para concretizar essa estratégia, centrada agora na dispersão do investimento direto internacional (Dupas, 2001).

Para tanto, o discurso hegemônico da abertura de mercados, das privatizações e do afrouxamento do papel dos Estados nacionais como garantia de desenvolvimento era o instrumento ideal. A crença no mercado livre só se transformou em doutrina de governo, de fato, nos anos 80 – com Reagan e Bush –, após a crise da década anterior. Um dos disseminadores dessas idéias articuladas por Milton Friedman e outros – que incluíam a teoria do Estado mínimo – foi Peter Drucker, o inventor do termo “privatização”. Em seu livro *The New Realities*, urdido no final dos anos 80 – e que serviu de referência e apoio intelectual para a construção dessas doutrinas neoliberais –, ele compara John F. Kennedy, eleito sem sequer pretender ter um programa – e transformado em herói nacional –, com Lyndon Johnson, segundo Drucker o último americano que acreditava na “salvação pela sociedade” e que teria se tornado ridículo pela sua guerra contra a pobreza, sinônimo de fracasso. Fala de Willy Brandt, o último político ocidental a acreditar na “salvação pela sociedade”, no início dos 70. E cita Helmut Kohl já como um pragmático, tendo como princípio o fato de não ter nenhum princípio.

Sua referência é Adam Smith, que já dizia em *A Riqueza das Nações* serem os governos, pela sua própria natureza, incapazes de dirigir a economia. Segundo Drucker (1997), Smith não argumentou que os elefantes não voam tão bem como os pardais, simplesmente garantiu que governos – sendo elefantes – são incapazes de voar. Drucker constrói, então, a idéia de serem os Estados nacionais intrinsecamente ineficientes e acena para um paraíso neoliberal no qual as grandes transnacionais controlariam os mercados mundiais, garantindo emprego e proteção social a todos. Do lado anglo-saxão, por essa época, atingiam sua plenitude as idéias de Friedrich August Von Hayek, grande inspirador de Margaret Thatcher e adepto da “teoria da utilidade marginal”, que gostava de afirmar ter *A Riqueza das Nações* importância só inferior à Bíblia. Pare ele, a anarquia do mercado livre é a única forma aceitável de racionalidade. O interesse comum só pode ser atingido se permitirmos que o processo de mercado determine a recompensa, pois ele é o verdadeiro instrumento por meio do qual se pode avaliar o tamanho da contribuição de um indivíduo ou nação ao produto total.

Essa crença no mercado livre como forma de redenção da humanidade se encaixa perfeitamente na definição de hegemonia utilizada por Arrighi (1996). Para ele, um país é hegemônico em seu sistema de nações quando consegue articular um discurso que, ainda que interesse fundamentalmente a si mesmo, possa ser entendido pelo conjunto de nações do sistema como interessando a todos. Além do mais, não se pode excluir elementos de convicção e boa-fé que tornavam ainda mais legítima essa pregação hegemônica: embora a abertura de mercado interesse sempre mais a quem mantém maior padrão de eficiência e tecnologia, havia a esperança de que a pulverização dos investimentos diretos mundo afora pudesse garantir certo valor adicionado a essa produção dos países menos desenvolvidos, cada vez mais integrados à lógica da produção global. Até porque a expansão da demanda mundial para bens e serviços concebidos pelos líde-

res das cadeias globais dependeria do crescimento econômico dos “grandes países da periferia”, capazes de garantir mercados adicionais e escala a essa produção. A ninguém interessava, pois, uma onda de crises na grande periferia mundial (Dupas, 2002).

Por outro lado, também é útil lembrar que esse discurso incluía a asunção de que o livre mercado gerava um sistema inerentemente democrático. Um bom exemplo dessa convicção está em um texto do *The Economist*, de 1991, citado por István Mészáros: “Não há alternativa para o mercado livre como forma de organização da vida econômica. A disseminação da economia de livre mercado gradualmente levará à democracia multipartidária, porque as pessoas que têm livre opção econômica tendem a insistir também na livre opção política”. Mészáros (2002) fala de uma ideologia imposta como alternativa única – portanto obrigatória –, colocada como um *ditame da própria natureza*, reforçado pela mitologia da “igualdade e da liberdade” – “livre opção econômica” e “livre escolha política” –, como que santificadas pelo ditame da própria razão.

Não há dúvida que o “Consenso de Washington”, doutrina formulada a partir de um documento original escrito por John Williamson (2000), em 1990, se encaixa nesse cenário. O Consenso de Washington propunha as seguintes políticas que, segundo o autor, deveriam ser adotadas como mínimo denominador comum das orientações das instituições internacionais sediadas em Washington – especialmente o FMI e o Banco Mundial – para os países latino-americanos. Eram elas: disciplina fiscal; prioridade dos investimentos públicos para saúde pública, educação primária e infra-estrutura; reforma tributária com redução da carga; liberalização da taxa de juros; taxa de câmbio competitiva; liberalização do comércio e do fluxo de investimentos diretos; privatização; eliminação das barreiras de entrada e saída; garantia dos direitos de propriedade. Baseadas nas teorias de R. I. McKinnon e E. S. Shaw, essas medidas pressupunham – entre inúmeras outras abstrações – competição e acesso à informação perfeitos, nenhuma regula-

ção, inexistência de colapsos e volatilidade no mercado financeiro, bem como de exclusão social e aumento do desemprego. Para irritação de Williamson, elas se transformaram no símbolo das políticas neoliberais ou do fundamentalismo de mercado.

Joseph Stiglitz, muito envolvido inicialmente com essas políticas como economista-chefe do Banco Mundial, chamou-as tardiamente de “uma paz de cemitério”, após descobrir que elas não só não conduziam ao crescimento, mas geravam graves crises. É curioso lembrar que Fernand Braudel (1984), na contramão das idéias liberais de livre mercado, e bem antes de sua prática exacerbada, sempre achou que o capitalismo só triunfaria com um Estado que estivesse a seu serviço. O que, a ser verdade, deve valer não somente para países grandes e hegemônicos, com também para países pequenos e periféricos. Mészáros tem a mesma opinião. Fala no “maquinário do Estado” contemporâneo como exigência absoluta do sistema do capital, protegendo a relação de forças estabelecida; e lembra os “princípios monopolistas orientadores de todos os Estados que ocupam uma posição dominante na ordem global de poder” (Mészáros, 2002:113) apesar das idéias de “livre mercado” e “competição justa” que, inicialmente, pareciam crenças sinceras – caso de Adam Smith – e que se teriam transformado em mera camuflagem.

Como vimos, a crença no mercado livre só se transformou em doutrina de governo na década de 80. Ela apareceu como racionalização do discurso hegemônico em busca de mercados globais e operações progressivamente transnacionais viabilizadas pelas tecnologias da informação. Além das vantagens inerentes aos países centrais e suas corporações mais eficientes, havia igualmente elementos de convicção nessa pregação que pareciam poder garantir crescimento também aos países mais pobres. No famoso “Consenso de Washington”, suas dez normas a serem aplicadas à América Latina foram adotadas no pressuposto de garantirem uma fase de crescimento auto-sustentado baseado no fluxo livre de comércio e de capitais.

Foi nessa época que os termos “países emergentes ou em desenvolvimento” começaram a aparecer na linguagem oficial para substituir as designações tradicionais de países da periferia, depois subdesenvolvidos e, a partir da *détente* entre Estados Unidos e URSS, países do “terceiro mundo”. De fato, a idéia de que algum crescimento para os subdesenvolvidos era – além de imperioso – uma questão de segurança surgiu após a passagem de Cuba para o bloco socialista, com a Aliança para o Progresso. Por essa mesma época surgiram as teses cepalinas sobre a superação das relações entre centro e periferia, a partir da constatação do pressuposto da dependência (Raúl Prebisch, Celso Furtado e Osvaldo Sunkel). É quando Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto escrevem *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. A idéia básica era a viabilidade de superar o subdesenvolvimento com políticas públicas, sem romper com o capitalismo.

Somente a partir de 1980, porém, com a exaltação ideológica do discurso hegemônico neoliberal – uma espécie de divisa religiosa do tipo “abram seus mercados, privatizem e estabilizem que tudo mais lhes será dado por acréscimo” –, se tornou de amplo uso a assunção profética dos termos “em desenvolvimento” ou emergentes para designar os antes “subdesenvolvidos”.

A fragmentação das cadeias produtivas globais e a expansão mundial do comércio – mediante as múltiplas passagens nas fronteiras nacionais de partes e componentes integrados aos produtos finais globais – acabaram permitindo aos países menores uma maior participação no mercado mundial. No entanto, com raras exceções, os termos de intercâmbio continuaram favoráveis aos países centrais e os desequilíbrios comerciais cresceram. Se compararmos nos períodos pré e pós-abertura econômica acentuada os “grandes países da periferia” não atípicos (aqueles com PIB superior a US\$ 120 bilhões* e popula-

* Dados do Banco Mundial – 2000.

ção maior que 25 milhões, mas com renda *per capita* inferior a US\$ 18 mil: Brasil, México, Coréia do Sul, Índia, Argentina, Turquia, Indonésia, África do Sul e Tailândia) aos “grandes países centrais” (com PIB superior a US\$ 1 trilhão: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália) e aos “outros países centrais” (PIB inferior a US\$ 1 trilhão: Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Espanha, Holanda, Suécia, Dinamarca e Noruega), podemos observar vários comportamentos importantes.

Em primeiro lugar, fica claro que é a partir do final da década de 80 que os “grandes países da periferia” aderem à prática da abertura econômica. No período 1989-2000 suas importações médias sobre seus PIBs crescem 56% a mais que no período 1977-1988, e muito mais intensamente que os países centrais. No entanto, apesar disso, o crescimento econômico médio desses países declina fortemente após a abertura, o que evidencia, no mínimo, que o cumprimento dos ditames do discurso hegemônico não foi suficiente para compensar as intensas turbulências cíclicas desse último período, submetido às forças livres e amplificadoras de crises do mercado financeiro global.

Quanto à questão da correção dos processos hiperinflacionários, especialmente no Brasil, na Argentina e no México, não há dúvida que a abertura das importações e a incorporação desses países à lógica mais eficiente das cadeias internacionais permitiram um maior controle dos processos inflacionários, também auxiliado por orçamentos públicos mais equilibrados. No entanto, a abertura econômica acelerada mostrou seu lado especialmente perverso no aprofundamento dos déficits comerciais. Enquanto no período 1977-1988 apenas 42% dos saldos comerciais dos “grandes países da periferia” se mostravam negativos, no período seguinte esse índice subiu para 67%. Se retirarmos dessa amostra os países asiáticos – relativamente atípicos em função da dinâmica específica da lógica regional – e a África Sul – por conta das exportações de ouro e diamantes –, em

todo o período 1989-2000, Argentina, Brasil, Índia, México e Turquia só conseguiram 13% dos seus anos com superávit comercial.

Essa evidência de forte deterioração dos termos de troca só não causou uma catástrofe porque ela foi compensada de duas maneiras distintas: em primeiro lugar, por ter quadruplicado nesse período o fluxo de investimentos internacionais diretos – especialmente das empresas transnacionais – para esses países, visando a compra de empresas locais e participação nas privatizações. Em segundo lugar, foi necessário duplicar a dívida externa desses “grandes países da periferia” para manter um nível de reservas internacionais minimamente adequado. Agora, no entanto, o processo de privatização chega ao fim e as altas dívidas externas tornam-se um espectro a assustar as agências internacionais de *rating* e os investidores internacionais. E as crises nesses países voltam a multiplicar-se, tendo como agravante os sintomas de recessão mundial.

O discurso hegemônico estruturado para garantir que a abertura econômica traria um surto de crescimento e melhor distribuição de renda para os “grandes países da periferia” mostrou-se, portanto, equivocado. Para tornar a situação ainda mais complexa, os problemas dos cidadãos – que continuam gerando demandas locais – vão se distanciando cada vez mais da possibilidade de ação dos mecanismos públicos, gerando crescente perda de capacidade reguladora dos Estados nacionais.

Cabe aos países centrais – com especial relevância aos Estados Unidos como principal condutor das políticas globais – encarar a urgência de propor uma nova ordem mundial que inclua, fundamentalmente, medidas efetivas para a redução do seu protecionismo agrícola e industrial, regulação dos fluxos financeiros voláteis e apoio às estratégias que permitam aos grandes países da periferia incorporarem valor às suas produções locais, incluindo acordos que envolvam as corporações transnacionais e as estimulem a políticas de agregação

de valor em sua produção naqueles países. Já os grandes países da periferia necessitam ser cautelosos, não alimentando exageradas esperanças na globalização, colocando-a apenas como uma importante perspectiva e não como o centro de suas políticas. Cabe a eles focar sua atenção na criação de instituições domésticas sólidas e projetos realistas de desenvolvimento. Para tanto, é necessário reconstruir o conceito de Estado nacional capaz do exercício maduro de sua soberania, informada simultaneamente por uma nova noção de identidade e pelas circunstâncias do mercado global.

Essas circunstâncias e a condição para fazer da inserção internacional também uma fonte de ganhos de competitividade e graus de liberdade para o desenvolvimento econômico – e não apenas um fator determinante de aumento do desemprego e de instabilidade – exigem cada vez mais a tomada de consciência do caráter específico de cada país e da necessidade de manter a mobilização em torno de uma concepção de projeto nacional viável, acoplado a um discurso político que possa ser entendido pela população. Abandoná-lo, imaginando que os cidadãos se conformarão a estarem entregues unicamente à liberdade negativa das forças do mercado, e que estas darão conta do crescimento equilibrado do país, significa um sério risco de retrocesso econômico e institucional.

Referências Bibliográficas

ARRIGHI, Giovanni. (1996), *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro, Contraponto.

— e SILVER, Beverly J. (2001), *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro, Contraponto.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. (1997), “Prefácio”, in M. L. L. M. Lima, *Instabilidade e Criatividade nos Mercados Financeiros Internacionais: Condições de Inserção dos Países do Grupo da América Latina*. São Paulo, Editora Bial.

BRAUDEL, Fernand. (1984), *The Perspective of the World*. New York, Harper & Row.

—. (1998), *Civilização Material, Economia e Capitalismo: Séculos XV-XVIII*. São Paulo, Martins Fontes.

DRUCKER, Peter F. (1997), *As Novas Realidades: No Governo e na Política, na Economia e nas Empresas, na Sociedade e na Visão do Mundo* (4ª ed.). São Paulo, Pioneira.

DUPAS, Gilberto. (2001), *Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo* (3ª ed. revista e ampliada). São Paulo, Paz e Terra.

—. (2002), *Hegemonia, Estado e Governabilidade: Perplexidades e Alternativas no Centro e na Periferia*. São Paulo, Senac.

—. (2003). *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado*. São Paulo, Paz e Terra.

HOBBSBAWM, Eric. (2001), “A Falência da Democracia”. *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais, 9 de setembro.

MÉSZÁROS, István. (2002), *Para Além do Capital*. São Paulo, Boitempo.

NYE, Joseph S. (2002), *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo, Unesp.

SCHURMANN, Franz. (1974), *The Logic of World Power: An Inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics*. New York, Pantheon.

Gilberto Dupas

WILLIAMSON, John. (2000), "What Should the World Bank Think about the 'Washington Consensus'". *The World Bank Research Observer*, vol. 15, nº 2, Washington, D.C., World Bank, pp. 251-264.

Resumo

Hegemonia Norte-Americana, Governabilidade Global e Impasses nos Grandes Países da Periferia

A situação atual do poderio global dos Estados Unidos cristaliza um brutal desequilíbrio de forças. Porém, essa imensa concentração de poder não significa – nem garante – um exercício permanente de dominação. Até porque uma nação se mantém hegemônica enquanto, ao conduzir o sistema de nações a uma direção desejada por ela, consegue ser percebida como buscando o interesse geral e favorecendo a governabilidade mundial. A idéia de uma nova ordem mundial mais estável a partir de Bretton Woods foi rapidamente sepultada pela crueza de um mercado regido por capitais voláteis e submetido a grandes instabilidades. Apesar da pujança do sistema capitalista, a afirmação da supremacia dos mercados gerou uma onda de crises que varreu as três últimas décadas do século passado e permanece até hoje. A fragmentação das cadeias produtivas globais e a expansão mundial do comércio acabaram permitindo aos grandes países da periferia uma maior participação no mercado mundial. No entanto, com raras exceções, os termos de intercâmbio continuaram favoráveis aos países centrais e os desequilíbrios cresceram. Cabe a esses países – em especial aos Estados Unidos, como principal condutor das políticas globais – encarar a urgência de uma nova ordem mundial que inclua, fundamentalmente, medidas efetivas para a redução do seu protecionismo agrícola e industrial, regulação dos fluxos financeiros voláteis e apoio a estratégias que permitam aos grandes países da periferia incorporarem valor às suas produções locais. Já estes últimos, não devem alimentar exageradas esperanças na globalização, colocando-a apenas como uma importante perspectiva e não como o centro de suas políticas. Para isso, é necessário reconstruir o conceito de Estado nacional capaz do exercício maduro de sua soberania, informada simultaneamente por uma nova noção de identidade e pelas circunstâncias do mercado global.

Palavras-chave: Hegemonia – Governabilidade – Ordem Mundial – Capitalismo

Abstract

North-American Hegemony, Global Governability and Deadlock in the Largest Countries of the Periphery

The current global power situation of the United States crystallizes a brutal unbalance of forces. Nevertheless, this immense power concentration neither means – nor guarantees – the permanent exercise of domination. This is also true because a nation maintains its hegemony as long as, while conducting the system of nations into a desired direction, it manages to be perceived as seeking general interest and favoring global governability. The idea of a new and more stable global order from Bretton Woods onwards was rapidly buried by the brutality of a market ruled by volatile capitals and submitted to high levels of instability. Despite the strength of the capitalist system, the affirmation about market supremacy created a wave of crises that swept through the last three decades of the previous century and continues until today. The fragmentation of global productive chains and the worldwide expansion of commerce ended up allowing for a greater participation of large peripheral countries in the world market. However, with few exceptions, the exchange terms continue in favor of the central countries and unbalance has increased. It is the function of these countries – especially the United States as the mean conductor of global policies – to face the urgency of a new global order, basically including efficient measures for the reduction of their agricultural and industrial protectionism, regulation of volatile financial flows and support for strategies that allow large peripheral countries to incorporate value into their local production. The latter, then, should not raise exaggerated hopes in relation to globalization, merely putting it forward as an important perspective and not as the center of their policies. Therefore, the concept of a national State needs to be reconstructed, which is capable of exercising its sovereignty in a mature way, simultaneously informed by a new notion of identity and by the circumstances of the global market.

Key words: Hegemony – Governability – Global Order – Capitalism