

# Globalização, governabilidade e reforma política<sup>1</sup>

G. Edward Schuh<sup>2</sup>

Os tópicos discutidos no trabalho são temas dominantes em economia internacional. Eles estão presentes na mídia e freqüentam as tertúlias de leigos e doutos. Reinam, contudo, muitas confusões nas discussões, e delas nascem protestos políticos e populares e decisões de política equivocadas.

A discussão procede de acordo com uma ordem lógica, pela qual os seguintes temas são abordados: a) os fundamentos da globalização; b) que forças dirigem a globalização; c) as conseqüências sobre a elaboração de políticas econômicas e sua execução em conexão com a origem da demanda; d) as implicações das transformações induzidas pela globalização. E, finalmente, os comentários finais encerram o trabalho.

## Os fundamentos da globalização

A discussão fica mais bem focalizada quando se nota que, em oposição à crença popular, historicamente, esta não é a primeira onda de globalização. O mais longo período de globalização cobre, aproximadamente, os anos que se estendem de 1880 à primeira metade dos anos 20. As forças que movimentam o

mais recente processo de globalização são as mesmas daquela rodada.

É possível datar o começo da presente rodada de globalização no final da Segunda Guerra Mundial. A guerra foi um evento histórico que pôs um ponto final ao fechamento das economias nacionais, o que caracterizou os anos 30, e ela, mais no seu final e pós-guerra, testemunhou a elaboração e a implementação de um conjunto de arranjos institucionais. Num sentido, a guerra constituiu-se num forte sinal contrário às restrições do comércio, e preparou o cenário para um período, jamais presenciado, de reformas institucionais, cujo início coincide com o final da guerra.

O primeiro componente da presente rodada de globalização é o crescimento do comércio internacional relativo ao PIB mundial. Do final da Segunda Guerra até os dias correntes, o mundo testemunhou o crescimento do comércio internacional relativo ao PIB a cada ano, exceto em seis deles. As exceções coincidiram com anos de depressão, em escala mundial.

O crescimento do comércio internacional relativo ao PIB causou a integração crescente das economias nacionais, umas com as outras. Para entender o processo, é importante

<sup>1</sup> O trabalho foi apresentado num seminário sobre Política Econômica Internacional, sob os auspícios do Orville and Jane Freeman Center on International Economic Policy, em 27 de novembro de 2001. Depois foi apresentado no Departamento de Economia da Universidade de Peking, num seminário da Academia Chinesa de Ciências Sociais, num seminário da Embrapa e no Departamento de Economia Agrícola da Universidade de Purdue.

<sup>2</sup> Regent Professor of International Economic Policy, University of Minnesota e Orville and Jane Freeman, Professor of International Trade and Investment Policy, University's Humphrey Institute of Public Affairs, Minneapolis.

notar que a criação do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (General Agreement on Trade and Tariffs – Gatt) aconteceu pouco depois do fim da guerra, e tornou-se cada vez mais importante à medida que o tempo passou, culminando com o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio – World Trade Organization (WTO), em 1997.

O segundo componente da globalização foi a emergência de um amplo mercado financeiro internacional. O primeiro marco foi o surgimento do mercado do eurodólar, seguido pelo mercado do euromoeda. De fato, os bancos localizados na Europa vieram a entender que poderiam emprestar novamente os dólares que acumularam e, em seguida, ampliaram o procedimento para outras moedas disponíveis em suas contas. O ponto mais alto desse processo empréstimo ocorreu quando a Opec quadruplicou o preço de petróleo em 1973, e, então, vastas somas de petrodólares emergiram. A comunidade internacional se apoiou nos bancos comerciais para reciclar os petrodólares, o que eles fizeram com enorme prazer.

Não tem precedente na história o tamanho desse mercado financeiro. O volume das transações diárias tem sido equivalente, em várias ocasiões, ao valor anual do comércio internacional. O mercado financeiro internacional, cada vez mais, interliga as economias nacionais, de várias e importantes maneiras. Ademais, é o fluxo financeiro que tende a dominar a taxa de câmbio, e não o comércio internacional propriamente dito.

O terceiro componente da globalização foi a mudança para a taxa de câmbio flexível, no lugar da taxa de câmbio fixa de Bretton Woods. Ela ocorreu em 1973 e foi dirigida, em larga medida, pela mudança unilateral dos Estados Unidos para o sistema de taxas de câmbio flexíveis.

Deve-se notar que o terceiro componente tem natureza diferente dos outros dois. Trouxe, contudo, um grau de interdependência econômica diferente daquele da taxa de câmbio fixa. E isso não deixou de ser uma ironia, em

vista do ponto de vista predominante à época, pelo qual a vantagem da taxa de câmbio flexível se assentava na liberdade que dava aos responsáveis pela área econômica de administrar, com autonomia, a política econômica interna. Esse ponto de vista foi muito bem exposto por Milton Friedman num artigo, que já foi considerado um clássico em economia internacional, no qual discutiu o sistema de taxa de câmbio fixa vis-à-vis o flexível.

A formulação de Friedman, no seu famoso artigo sobre o mercado de moedas, foi desenvolvida antes da emergência desse enorme mercado financeiro, que agora domina o processo de globalização. Os governos não podem mais ignorar as mudanças nos valores relativos de suas moedas, as quais são impostas pelo que ocorre nas políticas monetárias e fiscais de outros países. A recente desvalorização do peso argentino ilustra muito bem esse ponto de vista. A competitividade do Brasil, no mercado externo, será muito influenciada pelo declínio do peso. Da mesma forma, o valor do dólar, influenciado pelo influxo de capitais financeiros, teve efeitos significantes em outras dimensões da política de outros países, mesmo quando sejam forçados a responder com política monetária e fiscal àquilo que está acontecendo no mercado de câmbio externo.

Para finalizar a seção, há, obviamente, outras dimensões no processo de globalização. Por exemplo, é possível pensar em mudanças de valores culturais em escala mundial e na difusão de tecnologia. Mas se fixará na discussão dos três componentes introduzidos acima, o que é próprio da visão de um economista, e também por eles serem, provavelmente, os mais importantes e fundamentais em modelar as mudanças da economia mundial.

## As forças que influenciam a globalização

Pela visão popular, de quem participa de demonstrações de rua, a globalização é impulsionada por duas forças: as grandes corporações

internacionais, na sua busca de expansão de seus mercados, e a luta dos Estados Unidos pela hegemonia mundial. Os dois pontos merecem ser discutidos. Quanto ao primeiro ponto, é suficiente notar que as multinacionais são, com muita frequência, a favor do protecionismo. Não é necessário se reportar a um passado remoto para verificar a pressão da indústria automobilística por mais protecionismo. Presentemente, aí está a pressão da indústria do aço, na mesma direção. Os exemplos não descrevem, obviamente, a história completa, mas sugerem que é ingênuo argumentar que são as grandes multinacionais que dirigem a globalização.

O outro argumento, que afirma que a globalização expressa a busca de hegemonia dos Estados Unidos, conflita com a atual posição de isolamento e protecionista daquela nação. É verdade que houve momentos em que os Estados Unidos lideraram a luta em favor da queda das barreiras contra o comércio externo. Contudo, mais recentemente, essa não tem sido a posição americana. Os dois últimos presidentes americanos não conseguiram obter licença especial (*fast-track*) do Congresso que permitisse à nação se envolver, em melhores condições, em negociações sobre o comércio internacional. Embora continue-se tentando obter o *fast-track*, não se obteve sucesso até agora.

Na verdade, a globalização tem sido dirigida por três importantes revoluções tecnológicas: 1) no sistema de transportes; 2) no setor de comunicações; 3) no setor de tecnologia de informação.

Mudanças tecnológicas no setor de transportes são muito significantes e abrangentes. Muitos ainda se lembram dos grandes navios petroleiros que começaram a transportar petróleo a preços muito mais baixos – processo que está sendo estendido para grãos e mercadorias volumosas. Mas a revolução tecnológica no setor de transporte é ainda muito mais ampla. O transporte aéreo tem assistido a enorme redução de custos com o surgimento dos aviões a jato. Tem havido substanciais reduções de custo na construção de estradas e ferrovias.

Também, tem havido melhoramentos significantes nos motores de combustão interna e nos motores elétricos e em como são usados. Substantivas e amplas são as reduções dos custos de transportes.

Desenvolvimentos análogos têm ocorrido no setor de comunicação. Mas há um desenvolvimento de maior expressividade, entre tantos outros – os satélites de comunicação, que aumentaram significativamente a cobertura, a velocidade, baixando o custo das comunicações. Houve outras descobertas e tecnologias que tiveram impactos análogos na redução de custos. Para fixar as idéias, em 1929, o custo de três minutos de uma ligação telefônica de Los Angeles para as cidades gêmeas, Saint Paul e Minneapolis, foi de US\$ 130.00. Em 1999, esse custo caiu para US\$ 1.30. Trata-se de uma redução fenomenal. Mas aí não está toda a história. A qualidade da ligação telefônica e a rapidez em consegui-la melhoraram tremendamente, enquanto os custos declinaram.

Finalmente, sobressai a tecnologia da informação e seu progresso espetacular. Quando se aprende a usar um computador recente, descobre-se que ficou obsoleto, e é possível substituí-lo por um outro mais moderno e de menor custo. Mas não é tão-somente um melhoramento da parte física – o hardware; há um contínuo progresso dos programas – softwares –, das linguagens de programação e da tecnologia de escrever programas. Cabe notar também que a tecnologia de informação permeia os outros dois tipos de revolução tecnológica.

A característica importante dessas revoluções tecnológicas é que reduziram dramaticamente o custo de realizar transações. E a redução de custo de transação aumentou dramaticamente a dependência no mercado e, portanto, estimulou a globalização. Embora seja comum referir-se à dependência no mercado como uma vitória ideológica da iniciativa privada, as forças mais poderosas que a geraram provieram do desenvolvimento tecnológico. A redução dos custos de transação tornou possível um aumento substancial dos benefícios do

comércio internacional e contribuiu para multiplicar as transações. O aumento dos benefícios do comércio internacional trouxe a anomalia dos clamores contra ele e a favor de mais protecionismo, quando, ao mesmo tempo, o comércio continuou a crescer.

Há que se destacar dois pontos sobre as revoluções tecnológicas mencionadas. Em primeiro lugar, raramente, se alguma vez, viraram-se as costas para uma mudança tecnológica de vulto. Os benefícios são imensos e de longo alcance. O segundo ponto é que elas ocorreram nos países desenvolvidos. O impacto nos países em desenvolvimento, nos quais 80% da população mundial vive, é ainda muito modesto. Significa isso, quando se debruça sobre o futuro da globalização, que ela vai se tornar mais abrangente e complexa.

A conclusão importante desta seção é que aqueles que pensam ser possível derrubar a globalização ou freá-la vão ficar desapontados. Numa visão do futuro, a globalização deve-se espalhar e ficar cada vez mais complexa.

## **Conseqüências da globalização sobre onde as decisões econômicas e sua implementação ocorrem**

Em síntese, os três elementos da globalização determinam que as economias nacionais tornem-se mais abertas ao comércio. Uma das principais conseqüências para as economias nacionais é ficarem mais dependentes do comércio internacional e dos mercados financeiros globais, sendo a taxa de câmbio flexível à ligação entre as economias nacionais. As economias nacionais que se tornaram mais abertas têm um importante traço em comum: ficaram cada vez mais distante do alcance da política econômica nacional. Políticas de abrangência nacional, que outrora funcionaram bem, não alcançam mais sucesso. É a chamada perda de soberania, muito mencionada pelos que reclamam e criticam a globalização. E não se pode negar esse fato.

As conseqüências da globalização não param aí. Uma política de bifurcação, pela qual decisões de política e implementação se efetivam, segue logicamente. Parte das decisões de política e implementação migra para o nível internacional, e se cristaliza em instituições e organizações internacionais. Incluem-se organizações com a Comunidade Européia (agora, a União Européia), General Agreement on Tariffs and Trade (agora, World Trade Organization) e organizações de integração regional, como North America Free Trade Agreement – Nafta –, Mercosul e Apec. Presentemente, um grande número de exercícios de integração regional testemunha o poder, o ímpeto e as conseqüências da globalização.

Uma importante característica da migração para cima das decisões de política e sua implementação é que, principalmente, diz respeito aos mercados de produto. Decisões de política e implementação movem na direção das instituições regionais e internacionais.

A segunda parte da bifurcação significa que parcela importante das decisões de política e implementação migra para o nível de estado ou província e para o nível local. Esse processo tem sido tão abrangente e significativa como a migração para nível internacional. Nos Estados Unidos, a chamada Revolução de Reagan descentralizou para os estados e nível local as políticas de bem-estar e de renda. O processo de descentralização transcende os Estados Unidos, tem escopo global. Pode ser encontrado em quase todo país. A Constituição brasileira de 1988 devolveu parte dos poderes do governo federal para os estados e municípios. É importante ressaltar a divisão que ocorreu na antiga União Soviética, e os países que emergiram dela: decisões de política e sua implementação não puderam mais se restringir ao nível nacional. A natureza da migração das políticas na direção dos níveis estaduais (ou provinciais) e local é muito diferente da migração para o nível internacional. Parte da migração para baixo, níveis estadual e local, inclui políticas de renda (nos Estados Unidos diz-se políticas de bem-estar) e políticas de recursos

de ampla cobertura, como uso da terra e componentes da política de meio ambiente.

## Implicações de política

A globalização, que busca permanente abertura das economias nacionais ao comércio internacional, e o processo paralelo de bifurcação incrementaram significativamente a demanda por reformas institucionais e mudanças nas organizações.

Considere-se o nível internacional. Ressalta-se a crescente demanda pelos bens públicos internacionais. Trata-se de um problema desafiador, que afeta todos os países. Bens públicos são ofertados pelos governos, em níveis nacional, regional, estadual e local. No nível internacional, não existe governo, o que torna complicado encontrar meios de gerar instituições e arranjos internacionais efetivos.

O professor Kindleberger ressaltou esse problema há alguns anos e sugeriu duas alternativas, pelas quais as decisões de política e implementação possam ser feitas. Pela primeira, uma nação hegemônica se encarregaria delas. Kindleberger se referia ao papel que a Inglaterra teve num passado não muito distante. Mais recentemente, os Estados Unidos têm suprido os bens públicos importantes da estabilidade monetária e servido de Banco Central para o mundo.

Pela segunda alternativa, os bens públicos podem ser ofertados por um grupo de nações ou estados que se juntam para estabelecer e sustentar as instituições. Exemplos importantes incluem General Agreement on Trade and Tariffs (agora, World Trade Organization) e mecanismos de integração regional, como a Nafta e o Mercosul, e cada qual é fruto do mútuo entendimento.

É irônico o clamor de muita gente, especialmente de quem faz demonstrações nas ruas, contra a Organização Mundial do Comércio – WTO – e contra o suposto abuso de poder que

tem exercido. A participação na WTO é estritamente voluntária e, da mesma forma, a concordância na implementação das decisões da WTO é estritamente voluntária. Quem não acreditar nessa afirmação, tem que se dar conta como os Estados Unidos obedecem às decisões da WTO, quando delas discorda.

É fundamental enfatizar que a participação na WTO é estritamente voluntária, como o fora no Gatt. Se um país não recebe benefícios em troca, ele não participa. Ressalte-se que a WTO não tem Exército, Marinha ou Aeronáutica.

Embora se tenha feito essa afirmação, não se quer negar que haja questões de governabilidade no nível das instituições internacionais. Salientem-se as Nações Unidas. Foram instituídas no final da Segunda Guerra Mundial, há meio século. No período, houve pouco progresso em reformá-la. Cerca de 80% da população mundial reside nos países subdesenvolvidos, e estão muito mal representados e servidos pelas Nações Unidas.

A transformação do General Agreement on Trade Tariffs no World Trade Organization representou um importante esforço de reforma de uma instituição internacional, para fazê-la mais capaz de responder aos anseios dos povos. Quanto efetivas as reformas serão está por ser demonstrado.

Existem outras tentativas de reformas em escala mundial. A resolução de conflitos na North America Free Trade Agreement é um importante passo na direção certa. As reformas dão a base para se aprender e estendê-las a outras nações.

Muitos argumentam que a sociedade global deva utilizar mais as organizações não-governamentais – ONGs – como alternativa de governabilidade para as instituições de nível internacional. Há muitos problemas com esse caminho. Em primeiro lugar, essas instituições não são mais democráticas do que aquelas que pretendem substituir. Em segundo lugar, as ONGs internacionais estão sob crescente desconfiança nos últimos anos. A verdade é que

não são transparentes nos países em desenvolvimento. Entram num país por decisão própria e fazem o que bem entendem.

O jornal *O Estado de São Paulo*, de orientação semelhante ao *New York Time*, em 2002, publicou uma série de artigos muito críticos às ONGs. Em outras partes do mundo, as críticas se repetem freqüentemente. Essas organizações não serão uma solução de governabilidade, em nível internacional, porque padecem do mesmo problema de base democrática das organizações internacionais. Assim, a busca da solução de governabilidade tem que seguir outros caminhos que não os percorridos até agora.

Existe ainda outra ironia no cenário internacional e nos problemas pertinentes à globalização, aos seus efeitos e às soluções propostas, que é a perda severa de soberania nacional, no nível de decisão de política e implementação, que migra para área internacional. A causa dessa perda é propriamente ancorada contra a globalização.

A ironia nesse caso é que, ao mesmo tempo, uma parte da decisão política e implementação mova para o nível internacional e outra descentralize-se para os níveis estadual (provincial) e local. Nesse caso, a decisão política e sua implementação migram para mais perto do povo, e, se métodos democráticos aí prevalecerem, deve haver um aperfeiçoamento da decisão de política e sua implementação. Ainda mais, com a descentralização para os níveis locais da economia, deve ser possível desenhar instituições e políticas que operem com maior eficiência, porque podem ser modeladas de acordo com a base de recursos e restrições. Políticas que requeiram a realocação de recursos em nível nacional permanecem como responsabilidade do nível nacional.

Muitos estão preocupados com que uma carga cada vez maior de governabilidade e de serviços governamentais esteja sendo descentralizada para os estados e níveis locais, e nada se faça para fortalecer as instituições e arranjos próprios desses níveis. Minha pesquisa sobre esse assunto tem me surpreendido. Ela confirma a falta de investimento com o objetivo de for-

talear as instituições e organizações de níveis estadual e local. O mais surpreendente achado, contudo, é que, embora os bens públicos e serviços estejam sendo descentralizados para os níveis estadual e local, eles, por sua vez, são passados para as responsabilidades das ONGs. Vê-se, assim, a mesma coisa acontecendo nos níveis nacional, estadual e local.

Não se avançou mais na pesquisa, até agora. O problema é que as ONGs têm o mesmo problema nesse nível como no internacional. Elas estão muito longe de ser politicamente representativas, e, novamente, a questão da governabilidade se ressalta.

O problema da reforma e da governabilidade emerge como das questões prioritárias, em ambos os níveis, o internacional e de governo nacional (federal, estadual e local). Note-se que o redesenho de instituições nacionais é tão importante quanto o redesenho daquelas locais, estaduais e internacionais. Está emergindo um conjunto de estudos, sob a denominação economia neoinstitucional, que apresenta um poderoso aparato para estudar esses problemas (Ruttan, 2002). Esse tipo de pesquisa precisa ser motivado e financiado tão rápido quanto possível.

Para fechar a seção, é importante citar um problema que emergiu da falência de não se terem arranjos institucionais, capazes de dar uma resposta adequada. Críticos da globalização têm enfatizado que a distribuição de renda tem piorado à medida que ela avança. Ou seja, a renda dos mais pobres não cresce tão rapidamente quanto a das classes mais ricas, à medida que o comércio internacional se expande.

As evidências se acumulam no sentido de mostrar que isso ocorre por causa de deficiências do sistema educacional. Quando uma economia se torna cada vez mais aberta, a configuração setorial muda, exigindo, assim, um diferente conjunto de habilidades. A menos que o sistema educacional expanda a produção das novas habilidades demandadas, numa taxa suficientemente rápida, os salários dos trabalhadores escassos subirão muito mais rapidamente do que os dos demais. Assim, a distribuição de renda será mais desigual. Trata-se, assim, de um

problema de natureza institucional, de redesenhar o sistema educacional, incluindo-se os meios de redistribuir recursos no seu interior.

## Comentários finais

A economia e a sociedade mundial passam por profundas transformações, fortemente influenciadas por três bastante básicas mudanças tecnológicas. E a transformação ocorre onde a decisão de política se materializa. Ela muda as vantagens comparativas das economias regionais e nacionais. Traz mudanças rápidas na distribuição de renda.

Essas transformações têm potencial revolucionário. O desenho e a reforma dos arranjos institucionais necessitam ser perseguidos em todos os níveis. Como nos governaremos é um tema crítico do vigésimo primeiro século. O ponto principal do trabalho é que o redesenho das instituições velhas e o desenho das novas não pode ser resolvido sem conhecimento das mudanças econômicas em andamento.

## Referências

Ruttan, Vernon W. Social Science Knowledge and Economic Development, University of Michigan Press, 2003.