

ÍNTGRA

“Globalização cria oportunidades e riscos”

Esta é a conferência “Conseqüências Sociais da Globalização”, proferida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no Indian International Centre, em Nova Delhi, na Índia:

I — Introdução. As Diferentes Aceções da Globalização

É um prazer para mim compartilhar com os presentes algumas reflexões sobre as conseqüências da globalização. É desnecessário dizer que um tema de tamanha complexidade não pode ser analisado, em todas as suas implicações, numa conferência breve como esta. De qualquer modo, os limites de tempo que tenho de respeitar terão um efeito benéfico: serei conciso e assim concentrarei minha atenção nos tópicos de interesse particular para países em desenvolvimento como Brasil e Índia.

A globalização tornou-se uma espécie de palavra da moda. Muitas vezes dita, mas raramente com o mesmo significado. Trata-se, na verdade, de um daqueles conceitos tão amplos, que é empregado por diferentes pessoas para explicar fatos de natureza completamente diversa. Mesmo quando qualificada como ‘econômica’, a globalização ainda pode ser associada a uma grande variedade de fenômenos.

Possivelmente, a primeira noção que nos vem à mente ao falarmos da globalização econômica é a da sempre crescente expansão dos fluxos financeiros internacionais e de seu impacto sobre as políticas monetária e cambial das economias nacionais. Os efeitos da dimensão financeira da globalização são de certa forma controversos. Se, por um lado, a mobilidade dos fluxos financeiros através das fronteiras nacionais pode ser vista como uma forma eficiente de alocar recursos internacionalmente e de canalizá-los para países emergentes, por outro a volatilidade dos capitais de curto prazo e a possibilidade de seu uso para ataques especulativos contra moedas são considerados como uma nova forma de ameaça à estabilidade econômica dos países. Noutras palavras, o movimento virtualmente desimpedido de grandes volumes de capitais cria, ao mesmo tempo, oportunidades e riscos.

Outro aspecto é a globalização da produção e a conseqüente ampliação das correntes internacionais de comércio. No passado, a regra geral era de que todas as fases da produção de uma determinada mercadoria fossem realizadas num mesmo país e esta mercadoria era então consumida localmente ou exportada. Isso já não corresponde à verdade. Diminui o conteúdo nacional da maioria das mercadorias e fases intermediárias na produção de um bem agora ocorrem em diferentes países. Os

produtos finais, especialmente aqueles mais intensivos em tecnologia, dificilmente podem receber o rótulo de serem integralmente feitos (‘made in’) num só país. Isto é o resultado da interação de várias novas tendências, entre as quais a redução nos custos da mobilidade dos fatores de produção e as economias de escala exigidas por processos produtivos crescentemente sofisticados.

O comércio internacional de bens intermediários se faz sobretudo entre unidades industriais da mesma empresa. As corporações freqüentemente estruturam suas atividades de modo a atender estratégias de ‘marketing’ e produção destinadas a reforçar sua posição competitiva regional ou global. Os países são selecionados para receber investimentos destas corporações com base no quadro geral das vantagens comparativas que oferecem.

Isto tem levado a uma acirrada competição entre países — em particular aqueles em desenvolvimento — por investimentos externos. Em contraste com as décadas de 60 e 70, quando julgavam necessário introduzir controles e restrições para disciplinar, em seus mercados, as atividades das transnacionais, os países em desenvolvimento têm reformulado suas políticas comerciais e econômicas, em parte para oferecer um ambiente doméstico atraente para os investimentos externos, os quais se fazem necessários para complementar as suas taxas internas de poupança, geralmente insuficientes.

A globalização também conduz a uma crescente uniformidade do arcabouço institucional e do quadro regulatório em todos os países. Pois, para que possa desenvolver-se a globalização da produção, é preciso que as regras nos diferentes países sejam similares, de modo que não venham a prevalecer, em qualquer país, vantagens ‘artificiais’. Exemplo desta tendência é a introdução, na Organização Mundial de Comércio, de padrões internacionais para os direitos de propriedade intelectual e para as regras de investimento. Temas que, no passado, eram considerados como de competência interna de cada país estão agora sujeitos a regimes multilaterais de regras. Naturalmente que há limites a essa crescente uniformização de padrões, em razão das próprias diferenças nacionais. E é complexa a interação entre as tendências globais no sentido da homogeneidade e as identidades nacionais.

Finalmente, a globalização econômica

está associada a uma revolução nos métodos de produção que resultou numa mudança significativa nas vantagens comparativas das nações. A posição competitiva de um país em relação aos demais é, cada vez mais, determinada pela qualidade de seus recursos humanos, pelo conhecimento, pela ciência e tecnologia aplicadas à produção. Abundância de mão-de-obra e matérias-primas é vantagem comparativa de importância cada vez menor, na medida em que aqueles dois fatores de produção representam parcelas declinantes do valor agregado em praticamente todos os bens. Esta tendência irreversível torna improvável que o êxito dos países

do Sul derive exclusivamente da mão-de-obra barata e dos recursos naturais.

EQUILÍBRIO FISCAL SE TORNOU UM NOVO DOGMA

II — As Conseqüências da Globalização

II.1 — A Mudança no Papel do Estado

Intimamente vinculada à questão da globalização econômica é a mudança no papel do Estado. A globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo o espaço disponível para as escolhas nacionais. Já mencionei que os requisitos para a competitividade externa levaram a uma maior homogeneidade nos aspectos institucionais e regulatórios dos Estados, que tais requisitos deixaram menor margem de manobra para estratégias nacionais altamente diferenciadas em relação, entre outros, ao trabalho e à política macroeconômica. O equilíbrio fiscal, por exemplo, tornou-se um novo dogma, conforme bem ilustra o Tratado de Maastricht, da União Européia, que fixa parâmetros dentro dos quais devem situar-se os números do equilíbrio orçamentário de seus países-membros.

Tanto a opinião pública internacional quanto o comportamento dos mercados também passaram a desempenhar um papel que antes não tinham na redefinição dos limites possíveis de ação para o Estado. A informação movimenta-se livre e rapidamente. Se, por exemplo, circula a notícia de que um determinado país está enfrentando dificuldades para controlar seu déficit orçamentário ou estará proximamente elevando suas taxas de juros, os mercados financeiros internacionais tomam, com fundamento nestas notícias, decisões que poderão ter impacto real no país em questão.

Os países, seus líderes e as políticas por eles adotadas estão sob vigilância

próxima e constante da opinião pública internacional. Qualquer medida julgada por estas entidades imateriais como passo em falso pode impor penalidades. Ao contrário, decisões ou eventos interpretados como positivos são recompensados. A opinião pública internacional e, sobretudo, os mercados tendem a ser conservadores, a seguir uma certa ortodoxia em matéria econômica. Estabelecem um padrão de conduta econômica que praticamente não admite desvios num mundo em que há imensa variedade de realidades nacionais. O complexo processo de ajuste não deve ignorar tal diversidade.

A globalização modificou o papel do Estado num outro aspecto. Alterou radicalmente a ênfase da ação governamental, agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global.

Isto não significa necessariamente um Estado menor, muito embora este também seja um efeito colateral desejável da mudança de ênfase, mas certamente pede um Estado que intervenha menos e melhor; um Estado que seja capaz de mobilizar seus recursos escassos para atingir prioridades selecionadas, um Estado que possa canalizar seus investimentos para as áreas vitais na melhoria da posição competitiva do país, tais como infra-estrutura e serviços públicos básicos, entre os quais melhor educação e saúde; um Estado que esteja pronto a transferir para mãos privadas empresas melhor administradas por elas; um Estado, finalmente, no qual os funcionários públicos estejam à altura das demandas da coletividade por melhores serviços.

E tudo isso tem de ser feito num tempo em que os valores democráticos e uma sociedade civil fortalecida tornam ainda mais amplas as reivindicações de mudança. A transformação do Estado tem também de ser conduzida num quadro econômico de disciplina fiscal e austeridade no gasto público, em que o Estado conta com menos recursos financeiros.

Não se trata de tarefa simples. Requer uma mudança substancial de atitude e determinação para combater interesses velados dentro do aparato estatal. Mas não há alternativa. No caso do Brasil, temos, em suma, de reconstruir o Estado se quisermos ter qualquer possibilidade de êxito na transição do modelo autárquico do passado para outro em que nossa economia se integre plenamente nos fluxos mundiais de comércio e investimento.

Podem parecer paradoxal que esta remodelação do Estado de nenhuma for-

ma conflite com ideais tradicionais da esquerda (e orgulho-me de ser fundador e membro do partido que representa a social-democracia no Brasil). Pois é justamente isto o que ocorre. Ao realocar seus recursos e suas prioridades para educação e saúde, num país com os grandes contrastes sociais do Brasil, o novo Estado estará contribuindo para a realização de algo em que ele falhou no passado: promover maior igualdade de oportunidades numa época em que a qualificação e a educação constituem pré-requisito não apenas para a conquista de um posto de trabalho, mas também para aumentar o grau de mobilidade social no país.

Hoje, mais do que nunca, metas caras à esquerda podem ser alcançadas **junto com e em virtude** de nossos esforços para aumentarmos as capacidades nacionais com vistas à participação competitiva na economia mundial. Além disso, este Estado remodelado precisa ser ainda mais forte no desempenho de suas tarefas sociais se melhor preparado para regulamentar as atividades recentemente privatizadas.

As dificuldades no processo de transição do papel do Estado são sentidas em toda parte e não podem ser subestimadas. A reforma da Previdência Social na França e as difíceis negociações para a aprovação do orçamento nos Estados Unidos são exemplos dos obstáculos a serem superados pelos governos, basicamente porque não há respostas imediatas e evidentes ao desafio da transição. Abandonar as práticas tradicionais do Estado do Bem-Estar não implica deixar de lado a necessidade de melhores padrões de vida para os nossos povos.

II.2. Algumas Considerações Políticas sobre a Globalização

De tudo o que disse até o momento, pode-se ficar com a impressão de que o processo de globalização responderia apenas às forças de mercado. Da perspectiva tanto da alocação de recursos quanto das decisões relativas ao investimento produtivo, o mercado é, de fato, o fator decisivo. Mas devemos evitar o erro de tirar, desse fato, conclusões equivocadas.

A primeira dessas possíveis conclusões equivocadas seria considerar que a globalização, vista como resultante unicamente das forças de mercado, esgotaria o debate sobre a questão. Isto não é verdade. Os contornos dentro dos quais o mercado atua são definidos politicamente. O jogo de poder entre as nações não está ausente, assim como não está

a possibilidade de cooperação econômica definida por governos. As negociações de comércio exterior ainda são conduzidas por meio de diálogo entre Estados, em foros por eles criados, em particular as que dizem respeito à definição das regras que balizam a competição.

O poder econômico é um fator determinante nestas negociações, bem como na solução de disputas comerciais bilaterais. Em alguns casos, as potências econômicas invocam sua influência para desrespeitar as regras multilaterais por elas próprias propostas. A questão dos subsídios à agricultura ilustra este ponto. Por outro lado, os movimentos recentes de criação de processos de integração regional, a que os anos 90 têm assistido, são também iniciativas com as quais os governos tentam influenciar a direção da globalização econômica.

A segunda conclusão perigosa que devemos evitar seria transformar o mercado numa forma de ideologia, segundo a qual tudo o que estivesse a favor das forças de mercado fosse visto como bom, positivo, fator de desenvolvimento, ao passo que seria vista como negativa qualquer decisão política destinada a moldar as forças da competição.

É justamente o reconhecimento de que há ‘limites’ ao mercado que permite a nós, países em desenvolvimento, atuarmos politicamente na defesa de nossos interesses nacionais. No entanto, as formas de atuação, de regular o processo de globalização, variam entre os diferentes países em desenvolvimento.

Queiramos ou não, a globalização econômica é uma nova ordem internacional. Precisamos aceitar este fato com sentido de realismo: do contrário, nossas ações estarão destituídas de qualquer impacto efetivo. Isto não significa inércia política, mas uma perspectiva inteiramente no-

va sobre as formas de agir na cena internacional.

Precisamos também reconhecer nossas diferenças. O Sul não pode ser considerado como uma entidade única. A globalização acelerou e aprofundou a diferenciação entre os países em desenvolvimento, em termos de sua capacidade de tirar proveito dos fluxos internacionais de investimento e comércio.

Quando escrevi meus livros sobre a teoria da dependência, a hipótese era a de que o processo internacional do capitalismo condicionava negativamente o desenvolvimento. Não o impedia, mas o tornava injusto e desequilibrado. Para

NO BRASIL, TEMOS DE RECONSTRUIR O ESTADO