

---

# Globalização: o grande medo

---

**Daniel Drache**

Muito antes da Internet e da moderna revolução da informação, a convicção no mercado mundial triunfante ocupou lugar privilegiado na modernidade. Em cada época, pressões competitivas globais ameaçavam derrubar hierarquias estatais estabelecidas e dar novos direitos de propriedade a alguns, enquanto despiam outros de sua escassa segurança econômica.

A narrativa da globalização possui capacidade ilimitada de reinventar-se sob um novo aspecto, quando as condições o exigem. Hoje, vive-se um desses momentos definidores. As políticas estatais exigem, por razão bem específica, um tipo de gramática política bem diferente daquele vindo do discurso internacionalista da Guerra Fria<sup>(1)</sup>. Os mercados não são mais considerados como servindo a metas mais amplas, acomodando os objetivos de pleno emprego ou outras questões de equidade que, até recentemente, colocaram limites nas forças de mercado. Por outro lado, o impulso natural dos governos não é o de retirarem-se da economia mundial, mas sim o de abraçá-la enquanto o breve século XX chega ao fim e um novo tipo de Estado está emergindo com suas próprias formas e instituições. Entretanto, na nova era da competição global, o mantra mais poderoso é que existe um novo globalismo em oposição ao **emprego para todos**.

## O DILEMA DA DEFINIÇÃO

Assim, como devem ser entendidas a dinâmica principal e as características centrais da nova era da concorrência globalizada? Como um *bulldozer* (motoniveladora) descontrolado, varrendo tudo o que estiver em seu caminho, retirando o poder de nações ricas e pobres de modo semelhante (Barnet & Cavanagh, 1994)? Como o fluxo livre de capital? “Um mundo no qual as pessoas podem colocar seu dinheiro onde desejarem” (Wolf, 1998)? Como um mundo radicalmente redefinido, onde são “todos interdependentes em um mercado globalizado” (Dahrendorf, 1995)? Como um regime de comércio que fundamentalmente “diz respeito a integração e pressões da concorrência para a construção de megamercados” (Cable, 1995)? Como

Tradução do inglês feita por Vânia Matia Campanhão e revisão técnica feita por Christina Andrews, pesquisadora da Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada com a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

Recebido em fevereiro/99

---

Daniel Drache é Diretor do Roberts Centre for Canadian Studies da York University, Toronto, Canadá.  
E-mail: drache@yorku.ca

geopolíticas? Como o liberalismo norte-americano triunfante e “sua capacidade de externalizar as próprias políticas globalmente” (Blank, 1994)? Como a crescente importância e o papel cada vez maior das exportações nas economias nacionais (Bairoch, 1996)? Como o final do Estado keynesiano e de suas estratégias intervencionistas para modelar os mercados (Boyer & Drache, 1996)? Como o elemento central da revolução tecnológica? Como os enormes benefícios que resultam da maciça introdução de tecnologias para a economia de mão-de-obra e que alteram fundamentalmente a maneira pela qual os bens e serviços são produzidos (Rodrik, 1997a; 1997b)? Ou, trata-se de desenvolvimentos irreversíveis a longo prazo, como a mudança indiscriminada das disposições espaciais e temporais que estão redefinindo, de cima para baixo, as relações Estado-mercado existentes para o desenvolvimento e as economias avançadas de modo semelhante?

Além da transformação da política estatal, o movimento mundial para a liberalização econômica e a queda de barreiras comerciais envolve algo mais: uma era de expectativas menores e uma reformulação poderosa do liberalismo clássico. Com o ressurgimento do liberalismo como norma para todos os países, a sociedade ocidental está marcada por um evento limiar, “a revolta das elites e o final da democratização da riqueza” (Lasch, 1994). As elites não querem mais pagar pelos serviços que podem prestar a si mesmas. É essa ideologia, com o imperativo psicológico da necessidade de as elites convencerem-se de que as novas pressões globais demandam novas e drásticas práticas da parte dos governos e das empresas, que está redesenhando as fronteiras entre o público e o privado dentro dos Estados em todos os lugares.

É fácil entender por que os estudiosos da persuasão de esquerda consideram ser a empresa globalizada, ao mesmo tempo, o agente principal, o arquiteto, o vilão e o maior beneficiário da nova ordem mundial. Ela é o único participante dedicado que está em posição de tirar proveito, diretamente, das drásticas mudanças que estão ocorrendo. Há muitas evidências de que, nas palavras de Ostry (1998), “o poder do Estado-nação esteja sendo corroído de cima, pela globalização, e de baixo, pela descentralização”. As relações de classe estabelecidas estão desmoronando, uma vez que o setor

***Os poderosos Estados com convicções imperiais definiam sua soberania como uma questão de direito, enquanto os menos afortunados tinham sua soberania limitada pelas realidades geopolíticas.***

privado criou um mundo sem fronteiras que apenas promove a ganância empresarial. O poder ubíquo da empresa multinacional é uma das características principais da globalização impulsionada pelo investimento. Todavia, com tantos fatores que desafiam o Estado-nação e com tantas definições empurrando e competindo por atenção, não seria o efeito quinta-essencial de Pirandello, ou seja, sete, oito ou dez definições na busca de um único fenômeno?<sup>(2)</sup> Se os

especialistas não conseguem concordar quanto às suas características básicas, não é de admirar que o público esteja confuso e desconcertado.

O problema é que, durante os últimos 500 anos, os países do mundo já participaram da economia internacional vendendo produtos, trocando idéias e abrigando as ondas de imigrantes. Wallerstein está inquestionavelmente certo quando afirma que, durante todo esse longo período da história, o mercado internacional funcionou como um ímã gigante, ultrapassando os limites de espaço e prática nacionais (Wallerstein, 1974; Modelski, 1972). A soberania nunca foi absoluta, exceto nas mentes dos eruditos jurídicos como Dicey e outros (Picciotto, 1998). Carr (1939/1981), brilhante intelectual e erudito público, defendeu a tese de que, mesmo no tempo de políticas “empobreça o vosso vizinho”, a interdependência foi sempre a regra e a soberania a exceção. Os poderosos Estados com convicções imperiais definiam sua soberania como uma questão de direito, enquanto os menos afortunados tinham sua soberania limitada pelas realidades geopolíticas. Os povos menos favorecidos encontravam-se presos na armadilha do colonialismo e sua soberania era destruída pela expansão imperialista impiedosa (Hobsbawm, 1994).

Desse modo, é absolutamente precisa a generalização de que em nenhuma outra época o mercado mundial atingiu tão inexoravelmente além das fronteiras dos Estados-nações para desafiar a autoridade do governo nacional e constrangê-lo. Defrontados com a intrusão constante do capital internacional e da organização comercial, os Estados em todas as partes sempre tiveram de desenvolver instrumentos de política que lhes permitissem coexistir com a economia internacional, não facilmente, mas como um fato da vida — um dado da política não menos do que da economia.

Apesar de a globalização ter precedentes, não ser nova e nem única, atualmente eventos convergentes estão conduzindo o mercado mundial mais rapidamente e para mais longe do que em qualquer outra época. Com o colapso da União Soviética, o sistema capitalista triunfou em todo lugar contra o seu inimigo histórico, o socialismo. Hayek está de volta e Keynes e Beveridge são considerados homens do passado. Os conquistadores são agora as economias de mercado — o único sistema econômico do mundo de hoje com seu próprio conjunto de medidas de desempenho e normas —, o Estado prototípico e as organizações internacionais responsáveis pela nova ordem mundial. O liberalismo triunfante do tipo anglo-saxão quer remover todas as barreiras ao crescimento e às práticas de mercado (Bergsten, 1996). Mais do que isso, quer retirar o Estado do mercado e estender suas normas e práticas até a sociedade civil. A condição comum procurada pelo mercado é a de pessoas ampliando sua liberdade por meio de direitos ao investimento, vivendo em um mundo autocriado, não dominado pelo Estado. Mesmo que o Estado não esteja a ponto de desaparecer gradualmente, as poderosas entidades públicas e privadas estão decididas a mudar a preocupação fundamental com territorialidade e identidade (Cable, 1996).

O surgimento da economia globalizada é sem dúvida o divisor de águas de nosso tempo. A questão é: os governos e especialistas em políticas públicas conseguirão aprender a pensar de uma maneira racional e crítica sobre os limites do livre comércio globalizado? Ou continuarão a temer o que não compreendem, envolver-se-ão em riscos desnecessários e serão incapazes de reagir estrategicamente a essas complexas mudanças da economia internacional?

## O ARGUMENTO RESUMIDO

Começa-se este trabalho com a intenção de elucidar uma idéia central, ou seja, a de que a globalização, em suas muitas formas e reiteraões diferentes, é a última grande narrativa do século XX. Ela evoca uma visão universal de ajuste sem atrito, empresas capazes de inovar continuamente, progresso infinito e abundância ilimitada para todos por meio do poder do mercado global. O que há de especial sobre essa onda **em que todos estão inter-relacionados por meio do mercado globalizado** é que não se trata de uma força popular capaz de mobilizar milhões da maneira como fez, uma vez, o internacionalismo da classe trabalhadora (Sassoon, 1996). Tampouco a globalização tem qualquer interesse em fortalecer instituições democráticas ou dar às comunidades mais recursos. Ela não possui

valores distributivos centrais que prometem focar as desigualdades interna e internacional. Não é participativa, a não ser para um grupo poderoso de empresas globalizadas, e nada partilha em comum com os objetivos coletivos do liberalismo que prometem melhorias individual e coletiva por meio da reforma do Estado. Entretanto, a globalização tem uma visão poderosa do futuro, um programa de ação, uma agenda para os governos e um conjunto exigente de objetivos de política que fizeram dela a força mais potente, redefinindo a política estatal e a governança de elite em todos os lugares.

Com o mundo em estágios de desenvolvimento tão diferentes e com sistemas econômicos tão distintos, fica em aberto a questão de se o regime de livre comércio globalizado contemporâneo pode manter-se como atualmente constituído. Não é uma conclusão nova a de que a economia globalizada será desfeita e quebrará. No entanto, o que está claro é o fato de a desregulamentação financeira estar sem controle. A despeito da natureza triunfante dos mercados nas economias anglo-saxônicas, que alteraram irreversivelmente os fundamentos da administração da política econômica e social em muitos aspectos, ainda existem fortes razões para afirmar que o sistema de preços mundial não constitui, automaticamente, um campo nivelado entre as nações, como a sua retórica afirma (Boyer, 1996).

Por enquanto, o mecanismo de preços não produziu a convergência esperada entre o mercado social, o *laissez-faire*, as economias em desenvolvimento e a região da Ásia-Pacífico. Os governos deveriam estar altamente vigilantes em tempos de *booms* especulativos, arranjos fáceis que dão errado e muito dinheiro fluindo entre as fronteiras, mas geralmente não estão. Entenderam mal a importância da regulamentação para a organização do mercado. O colapso das economias do milagre (certa vez proclamadas para durar por décadas) — o México no início dos anos 80 e mais recentemente os Tigres Asiáticos, juntamente com os países do antigo Bloco do Leste — sublinha a fragilidade da ordem existente. A diversidade em todos os níveis está se tornando cada vez mais importante como uma característica da globalização, a despeito da poderosa autoridade das instituições internacionais de elite para avançar a agenda globalizada em direção ao mercado.

A persistência da capacidade de governança do governo nacional, o surgimento de fortes movimentos regionais com raízes em arranjos institucionais fora do mercado, bem como o apelo profundamente enraizado da política de identidade, que dá poderes às pessoas e reinventa o **local** de maneiras diversas e imprevisíveis, são aspectos que mantêm a promessa de um tipo de ordem mundial diferente da atual. À medida que o

debate sobre a globalização entra em nova fase crítica, as elites da política devem ouvir o conselho de Joseph Stiglitz (1998), economista chefe do Banco Mundial, dado em um discurso recente. A questão básica, advertiu ele, é que a estabilidade a qualquer custo é, simplesmente, o alvo errado. Se ele estiver certo, o mercado político para a proteção social — empregos e um padrão mais elevado de vida — promete ser uma força mais potente do que os árdus dogmas impostos pela dinâmica de um regime de comércio globalmente direcionado pelo *laissez-faire*.

Para entender tal situação, deve-se começar com o fenômeno da globalização propriamente dito — narrativa enganadora, desafiadora e dominadora de novas formas e práticas estatais. O que está sendo globalizado? O que ainda está enraizado na prática e nos costumes nacionais? E, mais importante, quais os tipos de instrumentos que aqueles que fazem política precisam para abordar as questões distributivas, ambientais e sociais cada vez mais complexas do final do milênio (Rosenau, 1997)? Feito isso, será possível entender uma segunda questão relacionada: o poder bruto do capital sobre o trabalho pode ser detido e essas novas forças globais podem, de fato, ser desaceleradas, redirecionadas e mesmo controladas pelos governos se eles aprenderem a administrar as complexidades das mudanças estruturais. A simples verdade é que um terço da narrativa da globalização é exagerada, um terço não se entende por ser um processo que está se desdobrando e um terço é radicalmente novo. É o equilíbrio entre o que se conhece, o processo e as condições surpreendentemente novas que proporciona um poderoso ponto de partida.

### SUAS IMAGENS E LINGUAGEM TÉTRICAS: OS FUNDAMENTOS

Por que a economia globalizada deveria evocar o final da autoridade estatal, o final da geografia econômica, a transferência do poder do Estado-nação, o desmantelamento do sistema financeiro global, o fim do emprego, a hipótese da cidade-mundial de acomodação do capital global a qualquer preço e outras imagens e linguagens tétricas?<sup>(3)</sup> Que evidência existe de que as forças globais estão de fato derrubando as barreiras que limitam a acumulação de capital em nível mundial (United Nations,

1992)? Por que o discurso público afundou ao aceitar que a circulação de bens e capital acontece fora do alcance de qualquer Estado (World Bank, 1997)?

Os argumentos são normalmente enquadrados em termos das vantagens presumidas e automáticas inerentes ao sistema de abertura comercial:

- **A emergência da produção organizada globalmente e a transferência instantânea de dinheiro são inteiramente novas e tão difundidas que derrubam as divisões entre o local e o global.**

Aceita-se isso como uma verdade absoluta? Ou é mais acertado entender que a nova economia mundial é apenas parcial e que a circulação global de bens não está ocorrendo em nível mundial, mas principalmente entre a Europa, a América do Norte e o Japão, os quais são responsáveis por mais de 80% das exportações e dos fluxos de investimento estrangeiro direto entre eles? Não obstante o maciço crescimento das exportações, nem todos os países e regiões estão sendo integrados ao mercado mundial. Na melhor das hipóteses, a globalização é apenas parcial e desigual (Group of Lisbon, 1995).

- **A globalização é experimentada uniformemente ao longo de todas as regiões, nações e continentes com base na experiência anglo-americana do modelo *laissez-faire*.**

Exatamente quando todas as pessoas precisam do Estado-nação como um amortecedor, parece que ele as está abandonando. Em toda parte, as poderosas forças da globalização estão redefinindo as normas e práticas dos governos. Contudo, o inverso também é verdadeiro, ou seja, a divergência nas práticas das relações industriais, na política social e nos gastos estatais entre os países do mercado social, as nações em desenvolvimento e as economias anglo-americanas é tão pronunciada como jamais o

foi. Desse modo, por que políticas estatais divergentes surgiram em tantos países (Pauly & Reich, 1997; Weiss, 1998)?

- **As novas pressões competitivas desafiam as fronteiras políticas de todas as comunidades.** Ou o oposto está mais próximo da verdade? Apenas

***Não obstante o maciço crescimento das exportações, nem todos os países e regiões estão sendo integrados ao mercado mundial. Na melhor das hipóteses, a globalização é apenas parcial e desigual (Group of Lisbon, 1995).***

em número limitado de países as elites estão unidas contra o Estado e suas principais instituições: o mercado de trabalho, porque as práticas trabalhistas são consideradas rígidas e antimercado; a política social, atacado por ser excessivamente generosa e cara; e a política cultural, que é estigmatizada por ser estreitamente nacionalista e uma barreira para o livre movimento de idéias. Ou essas mudanças de tamanho e do papel do Estado de Bem-Estar Social enfrentadas por todos os países, atualmente, são muito mais relativas e contingentes do que absolutas e dramáticas quanto faz pensar o discurso popular em numerosos artigos acadêmicos da atualidade (Esping-Andersen, 1997)?

- **A globalização fortalece principalmente os poderes coercitivos do Estado, desregulamentando os mercados de trabalho, gastando menos e taxando menos.** Ou, em vez disso, é o caso de os mercados também terem efeito nivelador sobre a autoridade estatal, se não intencionalmente, então como consequência da política de identidade e dos novos movimentos sociais? Keynes e Beveridge podem estar mortos, mas em todos os lugares os movimentos sociais estão confrontando a autoridade estatal e os mercados desregulamentados, de novas e surpreendentes maneiras e muitas vezes com maior eficiência do que muitos acreditam (Lyman, 1992).
- **O Estado-nação é uma força em decadência.** No mundo de hoje, com mais Estados-nações do que em qualquer período anterior, o Estado-nação pós-nacional é uma contradição, em termos, para a maioria dos povos. A autoridade pública continua a ser o gerente mais eficiente do planeta, sendo responsável por bem-estar, segurança, ambiente, capital social, saúde e educação. O desafio é tornar o Estado-nação mais sensível, responsável, transparente e eficiente como um gerente de recursos e do bem-estar de um país. É por isso que, em todas as jurisdições, a *res publicae* (esfera pública) da governança permanece sendo as finanças públicas e os gastos com capital humano e não a pura lógica do mercado (Drache, 1997).
- **Os arquitetos da ordem globalizada são as empresas transnacionais interminavelmente inovadoras, entidades visionárias que têm a capacidade organizacional para explorar a nova economia globalizada como uma oportunidade sem paralelo.** Ganhar competitividade global, aprender a explorar essas economias de escala global e adaptar-se às diferenças dos mercados locais

não são coisas diretas ou automáticas como os teóricos afirmam. Muitos gigantes globais estão começando a entender que não são os **reis da rua**, mas estão arriscando-se perigosamente. Esses participantes globais não estão no controle. Pelo contrário, são incapazes de explorar muitas das novas tecnologias e não foram capazes de protegerem-se do ciclo comercial global volátil e imprevisível. Existe qualquer evidência empírica sólida de que as empresas e as nações estejam de fato reorganizando-se para servirem ao mercado mundial, em vez de servirem ao local (Lester, 1998)?

- Finalmente, **a globalização não é o projeto do milênio da classe comercial transnacional, mas dos próprios Estados.** Nesse caso, quais seriam as principais características do Estado prototípico que define os padrões e as medidas de desempenho para os outros? Existem maneiras tolas de competir? Existem maneiras inteligentes?

#### **AS NOVAS REGRAS DO JOGO QUE FAZEM OS ESTADOS REPENSAREM A POLÍTICA PÚBLICA E AS RELAÇÕES MERCADO-ESTADO**

Além dessas questões, a linha básica é que embora esta não seja uma nova época da história humana, constitui uma ruptura radical da estrutura da política pública estabelecida nas últimas cinco décadas. A liberalização competitiva resultou no desmantelamento de muitas das barreiras que tradicionalmente limitavam o acúmulo de capital em escala mundial. As elites aceitaram a idéia de ser necessário **um último grande impulso** para assegurar que as economias de alta renda da Europa, da América do Norte e do Japão e os países de baixa renda dêem o próximo passo para garantir que o ímpeto continue. As reformas comerciais da última década precisam ser mantidas para não haver retrocesso para a antiga ordem que dava a cada Estado grande papel discricionário para limitar os mercados e os direitos dos investidores para fins nacionais (Drache, 1998).

Essa idéia seminal está no centro do que está acontecendo em tantas jurisdições. É por esse motivo que a fase atual é tão diferente do modelo de Bretton Woods para uma economia internacional. A ordem comercial multilateral era amplamente baseada na sua compatibilidade com o sistema de Estado-nação, em que o comércio, os fluxos de investimento e o processo de acúmulo reforçaram, em vez de subverterem, a autoridade nacional (Adda, 1996). Agora que as tarifas caíram próximo de zero para a maior parte dos produtos, a circulação de bens e de capital é conduzi-

da além do alcance de qualquer Estado. Na interseção em que colidem a soberania e a territorialidade, estas são as novas regras do jogo conduzido pelos mercados, pelas elites e pelos poderosos participantes do setor privado (Strange, 1996; Sassen, 1996; Cable, 1995). Algumas das características desse novo contexto são:

- **Crescente incompatibilidade entre o Estado-nação e a produção e o investimento.** Cada vez mais o investimento e a produção são feitos pelas empresas de fora da economia nacional. Anteriormente a essa mudança, a maior parte dos países industriais apoiava-se em suas exportações como um componente essencial de riqueza e de criação de empregos. Entretanto, as exportações eram apenas **um** dos propulsores da riqueza das nações, mas agora se tornaram o propulsor por excelência da economia para a produção de bens e serviços (Ostry, 1998).
- **Assimetria entre as exportações como fator propulsor da economia e crescimento estagnado do Produto Interno Bruto (PIB).** O lado da exportação dentro da economia continua a desenvolver-se, enquanto o crescimento interno permanece estagnado no mundo industrializado como um todo. Em muitos países, há desequilíbrio estrutural causado pelo crescimento desproporcional das exportações para o mercado mundial e pela ausência de fortes crescimentos regional e nacional. No passado, o comércio era visto como uma atividade que incrementava as exportações, atividade essa que reforçava um sistema fordista de produção em massa. Tarifas mais baixas, ciclos produtivos mais longos e produtos mais baratos eram vistos como capazes de gerar um fluxo interminável de empregos de alta remuneração. Agora o comércio é o destruidor de empregos para muitas indústrias, à medida que as empresas cortaram custos, apararam folhas de pagamento e diminuíram os ciclos de produção (Rodrik, 1997).
- **Revolta das elites e final da democratização da riqueza.** As políticas redistributivas protegiam aquele que ganhava a menor renda do ciclo do negócio e os desempregados, mas não mais o fazem no mesmo alcance, nem abrangem tantas pessoas. As elites não querem pagar por esses programas para beneficiar os necessitados e menos afortunados. Esse compromisso está sendo abandonado, renegociado ou revisado. As conseqüências para os governos são dramáticas. Nas palavras de Dahrendorf (1995), "criação de riqueza, coesão social e liberdade política cos-

**As pessoas têm de trabalhar mais tempo, ser responsáveis por sua educação, saúde e bem-estar e, o mais importante, aceitar as condições de emprego quando a segurança econômica não é mais a regra.**

tumavam reforçar-se mutuamente. Agora essas metas somente são atingidas às custas umas das outras". Foi criada profunda distância entre bem-estar e igualdade social.

- **Internacionalização da atividade estatal.** Os serviços públicos estão sendo, cada vez mais, prestados por agentes do setor privado, à medida que os Estados parecem reduzir o tamanho do setor público. Os acordos comerciais facilitam esse objetivo, exigindo que os governos participantes estendam os critérios aplicados às empresas nacionais para as empresas de serviço estrangeiras. Como resultado, especialmente nas economias *laissez-faire*, a administração econômica ficou mais difícil do que antes, porque os governos estão mais dependentes da disciplina dos mercados financeiros. Os Estados agora dependem dos mercados financeiros para suprir suas necessidades de investimento, em vez de contarem com uma poupança gerada internamente.
- **Obrigação de gerar mais empregos.** As pessoas têm de trabalhar mais tempo, ser responsáveis por sua educação, saúde e bem-estar e, o mais importante, aceitar as condições de emprego quando a segurança econômica não é mais a regra. Os empregadores agora promovem a concepção de que a força de trabalho, especialmente na economia de serviços e industrial, deve aceitar sua nova situação, ou seja, nas palavras de James Meadows, Vice-Presidente de Recursos Humanos da AT&T, "como fornecedores autônomos que vêm a esta empresa para vender suas habilidades" (Andrews, 13 fev. 1996).

Apesar de todas essas mudanças parecerem ser medidas definitivas do livre comércio globalizado, não o são. As empresas sem freios não apareceram recente-

mente. A empresa desregulamentada e o uso da terceirização por grandes corporações foram as características principais da paisagem industrial durante grande parte do século XX. Há 20 anos, Barnett & Mueller (1987) advertiram contra o desaparecimento da empresa moderna. Voltando mais no tempo, na década de 30 a ameaça já havia sido reconhecida (Marshall & Southard *et alii*, 1936/1976).

Hoje, as novas tecnologias deram às empresas multinacionais e transnacionais novos poderes e um alcance que elas não haviam desfrutado anteriormente. O que não está imediatamente evidente é o motivo de o ajuste conduzido pelo comércio ser tão brutal, incontornável e dispendioso para os que deixam os empregos e para os que estão entrando no mercado de trabalho. Se o mercado internacional vem desde há muito funcionando como um ímã gigante, passando inexoravelmente dos limites e solapando o espaço e as práticas nacionais, o que há hoje de novo acerca da força impulsora por trás dos mercados globalizados e da internacionalidade da produção?

## TRÊS CARACTERÍSTICAS DISTINTAS

### O ciclo destrutivo da globalização

A característica mais acentuada da nova ordem global é a existência, por falta de um termo melhor, de um ciclo destrutivo da globalização em relação às práticas e aos objetivos de pleno emprego. Os níveis de desemprego dobraram em cada década em todos os países da *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD), à medida que os Estados aceitaram os comandos da política e as metas macroeconômicas de inflação zero. Essa mudança de política é completa e as conseqüências dramáticas, visto que os Estados de alta e baixa rendas abandonaram suas políticas de alto crescimento econômico, inspiradas no keynesianismo dos anos 50 e 60, em favor do monetarismo de baixo crescimento das décadas de 80 e 90, que passou a estruturar suas relações Estado-mercado. Paradoxalmente, mesmo quando o lado da exportação da economia está em pleno desenvolvimento, resta aos Estados confrontar uma nova realidade, ou seja, a de que o aumento das exportações não gera número suficiente de novos empregos na economia para reduzir os níveis de desemprego até um patamar aceitável. É essa questão, mais do que qualquer outra, que precisa ser explorada mais profundamente.

Embora seja um clichê afirmar que as exportações passaram a dirigir a economia em países de todo o mundo e que o setor competitivo de exportações age agora como a medida de desempenho do restante da

economia, não é a primeira vez que as exportações atingiram tal importância. Antes da Primeira Guerra Mundial, as exportações dos principais países industriais eram quase tão grandes quanto o são hoje, variando ao redor de 20% do PIB. Assim, não é uma pequena mudança estrutural na composição do comércio internacional que necessariamente é significativa no presente momento, mas algo mais problemático. O que é novo, em relação aos anos 70 em diante, é o fato de a taxa das exportações da economia de países capitalistas avançados ter-se elevado em dois terços (Bairoch, 1996). Por que a intensificação do desenvolvimento contínuo das importações e exportações é um fato novo tão importante e que luz irradia sobre a tendência de longo prazo inerente às novas composições globais?

A resposta, geralmente aceitável, dos especialistas em políticas públicas costumava ser a de que o comércio externo é uma atividade que incrementa o emprego. É útil lembrar as principais razões para tanto. Em poucas palavras, o sistema de produção em massa é intensivo em termos de mão-de-obra, exigindo inúmeros trabalhadores para produzir mercadorias padronizadas, como carros, produtos para a casa, alimentos, roupas e produtos eletrônicos. A sedução exercida pelo modelo de produção em massa (produção crescente) consiste na crença de que este pode ser vinculado ao consumo em massa (elevando salários e rendas) (Armstrong & Glyn *at alii*, 1991). Quando isso aconteceu no final dos anos 40, e o Estado foi transformado em um agente econômico ativo, os salários, lucros e produção constituíram um ciclo virtuoso. A essência do sistema fordista de produção em massa era gerar novas possibilidades de emprego, para cumprir as obrigações de pleno emprego que o governo exigia e que os eleitores esperavam.

O aumento das exportações era essencial para esse ciclo virtuoso da política pública. Quando as rendas se elevaram agudamente e o desenvolvimento econômico atingiu níveis recordes, não deveria ser esquecido que, mesmo nos tempos aureos das políticas keynesianas, as exportações nos anos 50, 60 e 70 cresceram quase duas vezes mais rápido do que a produção interna. Os líderes governamentais da OECD não estavam indiferentes aos benefícios da liberalização comercial e perceberam rapidamente a poderosa lógica de um sistema de produção em massa para a criação de empregos no mercado interno, mas também para um maior potencial de seu comércio externo (Bhagwati, 1989). O sistema fordista de administração macro-micro criou fortes vínculos e interdependências para atrair o investimento internacional móvel e a tecnologia, especialmente nos contextos industriais avançados.

O modelo de liberalização do comércio externo dependia da produção de mercadorias padronizadas que exigia mão-de-obra intensiva, ganhos de eficiência possibilitados pelas economias de escala e forte desempenho de produtividade das principais empresas nacionais, as quais necessitavam de investimento constante em treinamento técnico e para a aquisição de novos equipamentos. Esse modelo também sustentava a promessa de que os consumidores teriam produtos mais baratos, enquanto exigia que todos os governos baixassem gradualmente as barreiras tarifárias. Não foi difícil obter o apoio para o desmonte de barreiras ao comércio externo. Os sindicatos de trabalhadores, em todos os lugares, alinharam-se por trás de uma agenda moderada de liberalização do comércio externo. Os trabalhadores e sindicatos precisaram de pouco convencimento sobre a liberalização do comércio ser **benéfica para a mão-de-obra**, desde que os salários fossem negociados por acordos coletivos regularizados nas principais indústrias e não por mercados de trabalho altamente competitivos que tornavam difícil obter aumentos de salariais (Drache & Glasbeek, 1992).

Nessas condições, o ajuste estrutural foi conduzido principalmente pelo Estado. Os governos deram assistência e intervieram para reorganizar uma indústria quando ela falia e os trabalhadores perdiam seus empregos. Na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, muitos assim o fizeram por causa dos níveis mais elevados de concorrência dos produtos importados, como resultado das medidas de redução tarifária. No entanto, desde que o crescimento do PIB garantisse a criação intensa de empregos e que os trabalhadores tivessem uma chance razoável de encontrar novos empregos pagando melhor do que seus antigos postos de trabalho, a liberação do comércio externo era vista como compatível com os objetivos keynesianos de pleno emprego. Aqui também o contraste entre antes e agora é marcante.

O crescimento dirigido, conduzido pelas exportações, é cada vez mais destruidor de empregos, à medida que as empresas têm de cortar custos, reduzir folhas de pagamento e diminuir os ciclos de produtos. Os países não só têm menos instrumentos à mão para enfrentar os custos do ajuste dos mercados, mas também enfrentam um ambiente bem diferente, no qual a economia internacional impõe restrições aos mercados de trabalho e aos salários internos mais diretamente do que nunca. É importante frisar que quando os países abrem suas fronteiras, apesar dos custos e de outras conseqüências, é inevitável que suas economias venham a se apoiar nos movimentos de preços globais para definir padrões sociais, assim como níveis salariais e convenções relativas ao mercado de trabalho (Rodrik, 1997b). No passado, a

expansão do comércio internacional seguiu de mãos dadas com um papel ampliado para o Estado do Bem-Estar. O financiamento de mecanismos de previdência social e o apoio para redes de segurança social não foram cortados por baixo pelas pressões da integração econômica internacional.

Em seu influente livro *Has globalization gone too far?* (1997a), Rodrik desafia o argumento básico da maioria dos especialistas em comércio externo de que nos Estados Unidos o impacto sobre os salários foi pequeno, como resultado do comércio internacional e da globalização. Ele afirma que um dos efeitos básicos da integração conduzida pelo mercado é o fato de o comércio realmente afetar os salários, mas não de uma maneira que os economistas conseguem inserir nos modelos econométricos. Rodrik (1997a) destaca que "quando os países comercializam entre si, muitas das instituições domésticas duradouras e normas internas podem ser corroídas através do canal de comércio". Hoje isso é especialmente relevante. Uma vez que caíram os custos de recolocação, manter os salários baixos é a opção preferida por muitos empregadores. Os empregadores têm poder de barganha muito maior do que o dos trabalhadores e, assim, podem substituir facilmente trabalhadores nacionais por trabalhadores estrangeiros. No nível macroeconômico, os mesmos tipos de dinâmica colocam uma trava entre a criação de riqueza que depende das indústrias exportadoras e a criação de empregos que está ocorrendo no setor de serviços e no lado doméstico da economia.

Economistas tradicionais argumentam que as indústrias altamente competitivas deveriam criar novos empregos porque os países estão exportando mais. Não deveria ser ignorado que os volumes maiores de comércio não estão gerando novos empregos suficientes para substituir aqueles perdidos devido à concorrência dos produtos importados ou ao desaparecimento de empresas nacionais. Os economistas não têm certeza da razão de tal conseqüência, mas para alguns há forte evidência para o argumento que a integração internacional está "agravando o movimento descendente dos salários relativos dos trabalhadores menos afortunados das economias dos países industriais avançados" (Rodrick, 1997a:88). Os custos do comércio externo estão sendo arcados pelos próprios trabalhadores em virtude da falta básica de empregos, devido à demanda inadequada e ao lento crescimento da produtividade em muitos países, impedindo as remunerações e os salários de subirem da forma costumeira.

A experiência norte-americana ilustra surpreendentemente o alto risco e os baixos retornos da suposta economia de informação globalizada. Até mesmo com

a quantidade maciça de dinheiro investido em computadores, equipamentos periféricos e *softwares*, nos Estados Unidos os retornos de produtividade sobre o investimento em computadores foram decepcionantes. Os computadores não reverteram a marcha lenta do crescimento de produtividade dos Estados Unidos. O Prêmio Nobel Robert Solow definiu o paradoxo vários anos atrás: "Você pode ver o computador em todo o lugar, exceto nas estatísticas de produtividade".

Não obstante a introdução maciça de novas tecnologias e o drástico aumento do comércio mundial, esses fatores-milagres, isoladamente ou em conjunto, não colocaram um fim na crise econômica global. Em 1996, as exportações mundiais cresceram 9,6%, o segundo melhor desempenho desde 1976, o ano do estouro de desenvolvimento, quando o comércio externo cresceu 11,8%. O crescimento continua a ser mantido entre 2% e 4% em muitos dos países da OECD, bem abaixo dos níveis atingidos na era de ouro do capitalismo. Na Europa, estima-se que não ultrapasse 1,5%, em média, contrastando com os 2,5% do final de 1995.

O crescimento do comércio mundial e a produção industrial intensificaram-se ao longo das últimas cinco décadas. O Canadá e os Estados Unidos, os exemplos prototípicos de países que abraçaram políticas de crescimento impulsionadas pela exportação, viram suas importa-

ções e exportações crescerem mais de 10,5% em 1996. No Canadá, a taxa de desemprego permaneceu persistentemente alta (a grosso modo, duas vezes o nível norte-americano) e a criação de empregos nos setores especializados do mercado foi fraca e decepcionante. Os países europeus conseguiram proteger melhor seus trabalhadores e as economias de alta remuneração, mas a diminuição na **criação de bons empregos** tem basicamente as mesmas origens. As empresas alemãs, como outras na Europa, estão cortando trabalhadores e folhas de pagamento. É difícil encontrar um único exemplo de uma grande empresa que não tenha cortado sua força de trabalho em 20% ou mais desde 1989.

Aqui está, em poucas palavras, a questão central da economia mundial de hoje: níveis recordes de comércio internacional foram atingidos às custas de forte recuperação da economia nacional e taxas de crescimento sustentado. Em resumo, o crescimento da economia

nacional em todo o mundo tornou-se uma característica estrutural do impulso inexorável para a abertura dos mercados a qualquer preço. O nível de desemprego recorde em todo o mundo industrial é uma das consequências. Na União Européia, mais de 20 milhões de pessoas estão sem trabalho ou desempregadas (*Financial Times*, 10 jul. 1998). Nos Estados Unidos, esse número está abaixo de 5%, mas a porcentagem de trabalhadores pobres e a desigualdade entre os salários atingiram níveis nunca vistos desde os anos 30<sup>(4)</sup>. A ruptura crescente entre a economia de maior sucesso do mundo e as economias com alto desemprego da Europa Ocidental está agora maior do que jamais havia sido. Mesmo o crescimento da produtividade dos Estados Unidos permanece baixo pelos padrões históricos, variando em média em 1% ao ano desde a década de 70, comparado a uma média de 2,3% ao ano durante o século anterior (Lester, 1998). Atualmente,

muitos especialistas acreditam que os norte-americanos não podem esperar ver melhora dos seus padrões de vida, ainda que seus números de desemprego sejam os melhores do mundo.

#### O novo padrão de governança

Uma segunda mudança drástica é o fato de o liberalismo triunfante, em suas muitas reiteraões, ter-se tornado o padrão da boa governança. O Estado keynesiano, com seus

programas sociais universais, está sob revisão, ataque e reorganização. O Estado está mais magro, mais pobre, inspirado pelos poderosos argumentos pró-mercado. Se todos os países estão cada vez mais inter-relacionados em um mercado competitivo, não há outra realidade a confrontar. Muitas das características erroneamente atribuídas à revolução da globalização são, de fato, impulsionadas pela agenda dos Estados Unidos. Ela é a definidora de normas do mundo comercial. Essa agenda e a visão de como o comércio e os mercados devem ser organizados definem o padrão de sucesso, como ganhar parcela maior do mercado global e o que significa ser um vencedor. Certamente, o Estado norte-americano foi mais longe ao se reinventar do que qualquer outro país — tornou seu mercado de trabalho mais competitivo, diminuiu a segurança no emprego até o mínimo legal, cortou impostos para os grupos de classe média e de maior renda, reduziu gastos sociais e programas sociais, e promoveu

**Muitas das características erroneamente atribuídas à revolução da globalização são, de fato, impulsionadas pela agenda dos Estados Unidos. Ela é a definidora de normas do mundo comercial.**

forte atividade empresarial que permite às empresas começarem pequenas e crescerem rapidamente (OECD, 1997).

Rosecrance (1996) articula extraordinariamente essa visão da nova ordem mundial. Em seu artigo, afirma que à medida que as fronteiras territoriais estão se tornando *passé* (ultrapassadas), o Estado-nação está "se tornando uma unidade mais forte, mais vigorosa, capaz de sustentar as pressões da concorrência mundial". Se os governos desejam ser parte dessa nova civilização, têm de

aprender que governar a cultura econômica do mercado mundial é sua meta principal. Para tanto, a agenda de política pública de cada país tem de ser ampliada para incluir novos acordos internacionais sobre política de concorrência e comportamento corporativo. De fato, os países têm de estar prontos para assinar acordos legalmente obrigatórios que, nas palavras do autor, "têm de alcançar além das fronteiras nacionais". Esse instrumento legal poderoso possui uma agenda global dominadora, com uma visão da maneira pela qual a sociedade deve ser organizada. Propõe as novas regras do jogo para os participantes privados e públicos e um princípio de relacionamento entre o Estado e o mercado; tem um plano de criação de riqueza que se baseia em novas formas particulares de atividade e empresas reorganizadas compatíveis com a nova ordem internacional. Mais do que qualquer outra coisa, a peça central da mudança é o surgimento de um Estado remodelado com suas próprias formas e práticas (Yergin & Stanislaw, 1998).

No período do pós-guerra, a estrutura estatal do governo sustentava-se sobre três princípios identificáveis: uma política social inspirada em Beveridge, uma abordagem de administração macroeconômica de base keynesiana e um modelo fordista de relações de emprego, originariamente projetado para as indústrias de produção em massa. Os novos pilares do Estado moderno são marcadamente diferentes de seus antecessores keynesianos. Chamo-lo de Estado **K-mart**, que representa o novo mundo do trabalho do setor de serviços informais, de meio período, com baixos salários e não-sindicalizado (Drache, 1996). Com esse sistema de comércio dependente dos bens padronizados montados em qualquer lugar e vendidos ao **menor preço possível**, o setor de varejo ferozmente com-

***Se os governos  
desejam ser parte  
dessa nova  
civilização, têm de  
aprender que  
governar a cultura  
econômica do  
mercado mundial  
é sua meta  
principal.***

petitivo garante ao consumidor a cultura de consumo em massa, mas uma cultura que está cada vez menos enraizada nas indústrias nacionais. Nesse contexto é fácil ver por que os Estados Unidos foram mais adiante na desterritorialização do seu sistema nacional de produção, seguidos por Austrália, Canadá e Reino Unido. O sistema **K-mart** de consumo em massa exige o deslocamento da produção, tanto quanto possível, dos produtores de alto custo localizados especialmente nos setores avançados do mundo.

Para os Estados Unidos, partilhar uma fronteira com o México dá-lhes acesso especial a **maquiladoras** de baixo custo para muitas indústrias norte-americanas, enquanto ao Norte os produtores norte-americanos dependem dos recursos canadenses para manterem os custos sob controle. A indústria dos Estados Unidos precisa de um relacionamento do tipo **eixo-aros**, em que zonas de mão-de-obra de baixo custo podem ser incorporadas à estrutura da produção (Eden, 1994).

Quanto às práticas do mercado de trabalho, a idéia é que os funcionários não precisam de um sistema de proteção ou de extensas redes de segurança social. Ao contrário, em uma economia aberta e altamente competitiva, o preço dos produtos depende de os salários serem definidos pelo mercado, em vez de por meio de acordos de negociação coletiva. Nessas circunstâncias, os trabalhadores são forçados a competir uns com os outros para manterem seus empregos e suas indústrias lucrativas. Isso torna os trabalhadores mais facilmente substituíveis entre si, por meio da terceirização e de comércio e investimento estrangeiros (Rodrik, 1997b). Como gerentes do sistema, os países também são forçados a tornarem-se tomadores de preço. Na corrida para vencer novos mercados, as estratégias de corte de custos tornam-se um componente crítico de qualquer estratégia corporativa ou nacional (Rifkin, 1996).

Na teoria, supõe-se que isso ocorra por causa de uma vantagem comparativa do país, situação na qual cada Estado deve usar seus pontos fortes da economia para adquirir participação maior no mercado da concorrência. Na prática, com grande parte da reestruturação sendo impulsionada por efeitos de curto prazo resultantes de flutuações de moeda, é cada vez mais necessária a autoridade pública para coordenar

políticas estatais e práticas que ampliem os direitos de investimento, bem como encontrar novas formas de apoiar os fabricantes e os exportadores nacionais. Nos Estados Unidos, isso envolve uma fórmula reguladora especial não de intervenção, mas de proteção de direitos dos indivíduos (especialmente das crianças) como consumidores ou cidadãos. Essa é uma área legítima, na qual o governo norte-americano pode reafirmar-se internamente e proteger seus cidadãos como todo governo deve<sup>(5)</sup>. Em assuntos de comércio, a prática norte-americana, conforme definida pelo braço congressista do governo, diverge cada vez mais do modelo de livre comércio. Na realidade, quer impor sanções comerciais a qualquer país que se envolva em atividades que possam ser consideradas "hostis aos interesses comerciais dos Estados Unidos" ou que deixe de cumprir normas e expectativas dos norte-americanos. Em 1997, o Congresso norte-americano assinou 23 medidas de sanção (Suzman, 5 jun. 1998).

A confiança no Estado está muito mais em evidência na integração europeia. A União Europeia foi fundada com base na realidade de que a Europa precisava de um Estado maior, não de um menor. Contudo, a Europa sofre dispersão de autoridade para as nações e regiões e não tem sido capaz de falar em uma única voz em Bruxelas sobre a política social, deixada de lado por uma questão estratégica mais exigente como a política de comércio. Não obstante, a União Monetária é um governo econômico embrionário, ainda que a delimitação dos respectivos papéis da União e dos governos nacionais esteja muito obscura, porque os Estados-membros não estão preparados para abandonar as ajudas estatais e os outros instrumentos nacionais de intensificação do comércio que dariam poderes aos mercados de capital às custas da estabilidade social. Assim, é provável que a Europa faça mais por ela mesma com a nova área da União Monetária, tendo um PIB de quase 80% do dos Estados Unidos e 50% maior do que o do Japão.

Com o governo redefinido pelas normas de auto-interesse, as funções econômicas do **Estado comerciante** são radicalmente diferentes das do Estado do Bem-Estar Social. O papel principal do Estado tornou-se o de uma entidade negociadora, interna e externamente. Nas palavras de Rosecrance (1996:52), o Estado "depende muito mais da obtenção de acesso econômico [externo] do que do controle econômico interno". Por essa razão, trata-se de uma época de teste para todos os sistemas nacionais de administração. Os países que planejam e administram suas economias tendem a estar melhor posicionados do que aqueles que não as planejam ou as administram.

## A divergência é tão importante quanto a convergência

Finalmente, de modo contrário ao que muitos especialistas previram (que o comércio e os fluxos de investimento seriam o grande equalizador), não há questão dramática de convergência na política e na prática dos governos e nenhuma resposta unificadora das autoridades públicas aos mercados globalizados. Os gastos do Estado aumentaram em todos os países. O Estado permanece a instituição mais importante da economia, até mesmo nos Estados Unidos e nos países anglo-saxões. Não há idéia mais errada do que a de um Estado menor ser equivalente ao pagamento de menos impostos. Tampouco existe muita evidência concreta de que abrir as finanças e o comércio exige um governo menor. Os gastos do Estado continuaram a aumentar em todos os países do G-7 (ver tabela 1).

**Tabela 1**

### **Despesas Públicas como Porcentagem do PIB**

País	1978	1985	1990	1994*
Estados Unidos	30,0	33,2	33,3	33,6
Japão	30,0	31,6	31,7	35,3
Alemanha	47,3	47,0	45,1	48,9
França	44,6	52,1	49,8	55,3
Itália	42,4	50,9	53,2	56,0
Reino Unido	41,4	44,0	39,9	43,2
Canadá	38,7	45,3	46,0	48,2

\*Os dados para 1994 são estimativas.

Fonte: OECD (1994)

De maneira significativa, é o papel do Estado como cobrador de impostos a medida mais importante que capta o seu papel evolutivo nos tempos modernos. Aqui a evidência é inequívoca. No agregado, os encargos fiscais medidos como porcentagem do PIB aumentaram em todas os principais países, inclusive nos Estados Unidos. Se houve cortes de impostos, estes foram para os que ganham altas rendas e ocorreram principalmente nos anos 80. Desde então, a carga tributária subiu por um motivo em particular. Os governos precisaram ampliar sua base tributária e foram forçados a impor novos impostos e a alterar o *mix* de impostos. Nos países anglo-americanos, as autoridades estão aumentando tanto os impostos pessoais quanto os de consumo, enquanto diminuem a tributação das empresas e daqueles de maior renda. Em contrapartida, nas

economias de mercado social, os cortes de impostos não proporcionam uma maneira particularmente eficiente de criar empregos ou de incrementar a demanda, e essas economias permanecem marcadas por altos impostos e também altos salários. O Japão está em uma categoria própria; embora seja percebido como um país de tributação elevada, não é esse o caso. O país possui uma base tributária muito estreita se comparada à dos demais países do G-7, porque a proporção de receitas arrecadadas

por meio de impostos sobre o consumo é baixa, mas os impostos de pessoas jurídicas são elevados. As pequenas empresas japonesas são tributadas muito levemente, o que pode explicar seu negócio altamente inovador e a cultura de pesquisa. Em qualquer caso, a tributação permanece o recurso coletivo mais importante da sociedade para todos os Estados. Nenhum Estado (a não ser os Estados Unidos) conseguiu êxito indo mais longe na opção da política de diminuição da tributação, apesar das previsões em contrário. Não há convergência à vista sobre a questão fiscal. As diferenças nacionais permanecem tão grandes hoje quanto o eram nos anos 80, com a França e a Alemanha no extremo superior e os Estados Unidos no extremo inferior para as empresas e os ricos (Nickell, 1977).

Tampouco o suposto movimento para o Estado menor erradicou, em grau importante, as diferenças muito substanciais nas práticas de gastos estatais, governança, tributação, política social e mercado de trabalho. A divergência — como refletida pelo tamanho do setor público e pela quantidade de gastos públicos com saúde, educação, serviços sociais e ajuste do mercado de trabalho, como uma porcentagem do PIB — permaneceu forte e pronunciada dentro dos países da OECD. Esses contramovimentos são muito significativos no que diz respeito à adoção, pelo Estado, de subsídios que aumentaram e permaneceram no mesmo patamar em tempos recentes; ao crescimento constante do setor público na maior parte dos países; à importância da política social como uma proporção do gasto público; ao grande número de empresas estatais que os países mais avançados não privatizaram; à singular importância dos gastos com a saúde, como o maior item orçamentário para a maioria dos países; e ao apoio disseminado aos regimes de auxílio-desemprego e be-

***De importância ainda maior é o fato de haver pouca evidência empírica de que baixar os impostos e os custos de mão-de-obra tenha criado um campo comum nos países da OECD, países esses que sustentaram metas de inflação zero e déficit zero.***

nefícios (Drache & Sullivan, 1998). Desde 1990, o setor público da Europa Ocidental tem crescido constantemente, apesar da percepção em contrário (*Economist*, 1997). Isso se contrapõe, e muito, com a situação nos Estados Unidos e no Canadá, onde o setor público perdeu milhares de empregos. Quanto aos gastos com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), 40% dos fundos de pesquisa na Alemanha dependem do Estado, enquanto no Canadá e nos Estados Unidos o Estado vem retirando o apoio e o dinhei-

ro público dessa área crucial de empreendimento.

De importância ainda maior é o fato de haver pouca evidência empírica de que baixar os impostos e os custos de mão-de-obra tenha criado um campo comum nos países da OECD, países esses que sustentaram metas de inflação zero e déficit zero. Quinze anos de reformas monetárias fracassaram nesse importante aspecto, apesar dos esforços orquestrados pelas autoridades nacionais e internacionais para atingir essa meta. Os sistemas de definição de salários e de previdência social continuam a ser ancorados em suas estruturas nacionais (Carnoy & Castells, 1997). Uma medida crucial é que as economias de altos salários e altas técnicas de países como França, Itália, Alemanha e Bélgica, por exemplo, não viram os salários do setor produtivo convergirem para os níveis drasticamente inferiores dos Estados Unidos ou do Reino Unido. Não obstante o que os economistas denominaram de **profundas** medidas de integração de ambos os lados do Atlântico e não obstante as poderosas pressões da competitividade global, as economias respondem de maneiras muito diferentes às importantes medidas internas e externas. Quando são examinados os números, é difícil acreditar que depois de 14 anos de União Européia as diferenças nacionais em termos de produtividade, custos de mão-de-obra e desemprego continuem tão pronunciadas (ver tabela 2). Embora não se trate de uma constatação recente, essas diferenças adquirem nova importância à medida que os europeus avaliam os benefícios da União Monetária.

Usando a Alemanha como padrão para medir o desempenho dos outros países-membros nessas importantes áreas, o *Kiel Institute of World Economics* (*Financial Times*, 7 jul. 1998) verificou que apenas três países

Tabela 2

## Produtividade do Trabalho e Custos da Mão-de-Obra na Europa — 1997

País	Produtividade <sup>(1)</sup> %	Custos <sup>(2)</sup> %	Desemprego <sup>(3)</sup> %
Áustria	90,9	89,5	4,4
Bélgica	97,6	107,6	9,2
Finlândia	81,4	93,8	14,0
França	95,3	95,6	12,4
Alemanha	92,9	95,3	9,7
• Ocidental	100,0	100,0	8,3
• Oriental	60,4	74,4	15,7
Irlanda	69,5	71,8	10,2
Itália	85,3	79,9	12,1
Países Baixos	85,4	94,4	5,2
Portugal	34,5	37,4	6,8
Espanha	62,0	66,9	20,8
Reino Unido*	71,7	68,0	7,1

\* Usando a taxa central para a libra esterlina.

(1) Baseada no PIB nominal por empregado como porcentagem da Alemanha Ocidental.

(2) Baseada na compensação bruta por empregado como porcentagem da Alemanha Ocidental.

(3) Baseada nas taxas-padrão da OECD com os cálculos do *Kiel Institute* para a Alemanha Ocidental e a Alemanha Oriental.

Fonte: Kiel Institute of World Economics (citado por *Financial Times*, 7 jul. 1998)

entraram nos dez pontos percentuais do nível da Alemanha Ocidental. Irlanda, Alemanha Oriental e Espanha estão entre 60% e 70%, enquanto Portugal está em 34,5% (ver tabela 2). Alguns poderão supor que com a União Monetária haverá necessidade de **mesmo salário para o mesmo trabalho**. Na teoria há razões para tanto, mas é duvidoso que haja quaisquer movimentos na direção de uma europeização na formação de salários. Como o autor desse estudo adverte, seu impacto imediato seria aumentar o desemprego nos países em que os custos de mão-de-obra e a produtividade ficam aquém dos níveis da Alemanha Ocidental. Se a divergência dos níveis de produtividade faz com que existam diferenças nos custos da previdência social, não faz sentido considerar a integração europeia como convergindo para um estreito conjunto de objetivos monetários. A política monetária centralizadora não vai modificar a realidade fundamental de que muitos outros aspectos da administração econômica permanecerão sob responsabilidade dos Estados-membros individuais.

Efetivamente, não faz sentido falar em compressão de salários como uma pré-condição para a maior integração. Em muitos países, atualmente a competitividade não está relacionada inversamente à taxa de salário por hora como a economia ortodoxa dita. Com os salários no-

minais e a inflação estáveis na maior parte do mundo industrial, a renda futura e o crescimento do consumo dependerão cada vez mais da elevação dos níveis de emprego que, por sua vez, depende de forte recuperação e crescimento real da renda. Os países que possuem altos salários não estão necessariamente em desvantagem com relação à concorrência. Os Estados Unidos e o Reino Unido — países com baixos salários em muitas indústrias e com uma diferença de 30% entre os salários em favor deles — estão mantendo maciços déficits comerciais com Alemanha, França, Itália e Japão, seus parceiros de altos salários. Evidentemente, há muitos outros fatores que explicam esse enigma. Parece claro que o preço de exportação final continua a ser definido com base em algo mais do que apenas o custo da mão-de-obra por hora.

Fica aparente que, desde 1980, em todo o mundo industrial, os diferenciais de salário entre os países não foram substancialmente reduzidos em resposta às medidas de liberalização do comércio. A única exceção é o Reino Unido, no qual o salário industrial médio caiu em quase 40%. Em contrapartida, Japão, Alemanha, França, Bélgica, Holanda e Itália continuam a ser economias com altos salários/altas especializações. Na outra ponta da balança estão as economias de mercado *laissez-faire*, nas quais os custos com salários caíram consideravelmente, em especial para aquelas no meio da escala de salários e no extremo inferior. Dados recentes ilustram exatamente quão profunda é a divisão. Para os trabalhadores industriais das antigas sociedades social-democratas, como França, Itália e Alemanha, a conta com salário médio total por hora, em 1997, variou de US\$ 32,00 para a Alemanha — 54% maior do que para os Estados Unidos (US\$ 17,19) —, US\$ 18,53 para a França, US\$ 15,29 para a Itália e US\$ 14,01 para o Reino Unido. Grande parte dessa diferença deve-se às contribuições dos empregadores. De acordo com Stephen Roach (27 maio 1998), os benefícios compulsórios e os programas de seguro social eram responsáveis por 45% do total da remuneração por hora nos estabelecimentos de mercado social, enquanto nos Estados Uni-

dos esse número era de meros 28%. Na Alemanha, em 1996, o contrato social era responsável por dois terços da disparidade entre os níveis salariais norte-americanos e alemães.

Em nítido contraste com o que ensina a teoria neoclássica, os mercados não regem tudo. Formas e práticas institucionais de todos os tipos continuam a fazer diferença crítica. Elas protegem a dimensão social da sociedade, mesmo quando os países são mais dependentes do comércio externo do que antes. A esse respeito, a Alemanha está à frente das economias *laissez-faire* no oferecimento de benefícios sociais e na garantia da justiça social. A Alemanha, uma sociedade consensual, não abandonou seu próprio modelo de governo corporativo. O modelo de co-determinação dá a aproximadamente 5,2 milhões de empregados, em mais de 700 empresas com mais de 2 mil funcionários, um número de representantes quase igual ao dos empregadores nos conselhos de administração das empresas (Dore, 1996). O modelo de co-determinação tem sido adotado por mais empresas desde 1990, sendo um dos motivos ele dar certa vantagem aos fabricantes orientados especialmente para a exportação. Promove uma cultura de cooperação, na qual as empresas investem fortemente em capital humano, assim como fazem investimentos de larga escala em fábricas e equipamentos. Um dos resultados obtidos é a Alemanha continuar a ter um setor industrial muito grande, empregando, em 1996, 37,5% da força de trabalho, comparados aos 33,3% do Japão, 27,4% do Reino Unido e 23,8% dos Estados Unidos (Norman, 1 jun. 1998). Nessa área, como em outras, a política do Estado é tão importante quanto o simples poder de mercado.

Porém, deve-se ter poucas dúvidas de que as associações de empregadores alemães querem que as regras e os termos do contrato social da Alemanha sejam relaxados e os regulamentos modificados ao longo das linhas dos mercados de trabalho mais flexíveis do Reino Unido ou dos Estados Unidos. Isso é improvável que aconteça rápida e facilmente. O sistema de negociação coletiva da Alemanha fez dela um país de alta produtividade, com moeda forte e altos salários (Streeck, 1996). Na década passada, o trabalhador multi-especializado alemão revelou desempenho impres-

sionante. Embora os salários alemães sejam considerados como comparativamente altos, observando-se a questão mais de perto ela apresenta-se de outra forma. Desde 1990, os salários reais por hora seguiram a produtividade por hora. Em 1997, os salários cresceram em 1,5%, enquanto a produtividade oscilou em 3,7%. A tendência na Alemanha não é diferente da de outros países, uma vez que o trabalho no setor de altos salários diminuiu, pois as empresas cortaram o tamanho da sua força de trabalho. No período de 1990 a 1996, o crescimento do emprego no lado industrial da economia foi negativo em cinco dos sete anos. Evidentemente, no que se refere ao ajuste do mercado de trabalho, as economias européias enfrentam intensas pressões para modificarem suas práticas de mercado social, enquanto se aproxima o dia do **juízo final** monetário da União Européia.

É claro que as economias de mercado social da Europa Ocidental não foram poupadas; o sistema de relações entre Estados foi radicalmente alterado na última década. Parte disso está refletida nos tipos de estatísticas econômicas que captam os critérios de divergência-convergência, mas outras partes não aparecem por uma boa razão. É necessário um tipo diferente de instrumento conceitual-analítico, porque todos os países, regiões, cidades e vizinhanças estão vivendo no **olho do furacão**, no qual a mudança sistêmica é a ordem do dia. Está acontecendo uma complexa mudança de regime, nas esferas nacional e internacional, em todo o mundo industrial, que está redefinindo muito mais a divisão de poderes dentro de cada país do que as relações entre os países.

#### **O VELHO E O NOVO MODELOS DE ECONOMIA INTERNACIONAL NA VIDA NACIONAL**

Dessa perspectiva, a dominância da narrativa da globalização é o reconhecimento de algo mais dramático. É um momento de profundas transformações que marcam a

época na qual outros fundamentos, além das forças de mercado, estão desafiando a autoridade e a prática do Estado (Helleiner, 1997). Espaço e tempo, assim como hierarquia e formas de Estado, estão sendo comprimidos, aprofundados, fortalecidos, esticados e reconfigurados, global e localmente, pelas novas e poderosas

***Está acontecendo uma complexa mudança de regime, nas esferas nacional e internacional, em todo o mundo industrial, que está redefinindo muito mais a divisão de poderes dentro de cada país do que a relações entre os países.***

tecnologias e forças sociais. É a potente mistura dessas condições tipo **ventania** e poderosos contramovimentos de baixo que está redefinindo a governança e fazendo com que surjam novas formas de Estado (Innis, 1995; Braudel, 1980).

No centro dessa mudança está um realinhamento mais fundamental que possui importantes conseqüências para a política pública. A formação da política pública **tinha** um modelo implícito, se não explícito, do lugar da economia internacional na vida nacional. Conceitualmente, ele costumava ser contemplado como estando ao alcance da mão do Estado-nação, ou seja, o Estado-nação era visto como um conduto enorme, algo como um funil gigante, através do qual as modernas transações de troca entravam na economia nacional. Os países estavam **atados ao mercado além do Estado** pelo comércio externo, pela imigração, pelo capital e pelos movimentos culturais — os cordões umbilicais da interdependência. A economia internacional ficava de fora dos países individuais e as modernas transações econômicas eram passadas pelo funil do governo nacional até chegarem à esfera local. Isso era relativamente fácil de controlar quando havia tarifas, taxas alfandegárias e outras medidas reguladoras que exigiam a vigilância do Estado. No entanto, ainda havia uma outra dimensão. Os tipos keynesianos de políticas eram projetados para intensificarem o governo nacional, erigindo uma barreira reguladora ao redor da economia nacional. O governo moderno, entre 1945 e a metade dos anos 70, dependia da idéia estratégica — parte fato e parte ficção — de que os governos tinham a responsabilidade de proteger a sociedade contra dois perigos, o da incerteza econômica e o da instabilidade crônica do ciclo comercial global.

Em termos idealizados, a vida dentro do Estado-nação era vista como bem-definida, ordenada e hierárquica. O poder estava centralizado no governo nacional, visto que ele controlava as finanças, o dinheiro, a tributação, a política social, o emprego, o judiciário e o exército. Havia, também, uma divisão bem-definida do poder que atribuía aos governos nacionais sua autoridade financeira e moral sobre as regiões, cidades e cercanias, famílias e classes sociais. Então, em que difere o quadro de hoje de um mundo certa vez tido como inalterável?

A resposta é que houve um reordenamento fundamental na interface entre os Estados e os mercados, interna e externamente. São poucas as zonas-tampão mantidas pelo Estado para protegerem a **vida ordenada** dentro da **casca** fictícia do Estado-nação, em relação a qualquer momento do passado recente. Esse tipo de **nivelamento tanto para cima como para baixo** tem estado no centro da batalha entre o gover-

no e o mercado (Yergin & Stanislaw, 1998). Houve transferência indiscriminada na direção de novas práticas do Estado, poderosos blocos comerciais de integração, práticas de produção enxutas e mercados de mão-de-obra competitivos. Os mesmos fatores também fortaleceram a cidade como um lugar regulador e um local de reação e resistência às tendências globalizantes. Movimentos sociais, como o Greenpeace, surgiram como contramovimentos de identidade e resistência ao mercado além do Estado. Mesmo considerando que algumas economias ainda se apoiam pouco nos sinais do mercado, mantendo a estabilidade social pela modernização dos arranjos institucionais existentes e protegendo seu capital social, em um nível mais fundamental os países não têm escolha senão focar as novas realidades institucionais e as limitações da integração estrutural.

Mercado social ou não, a globalização modificou a agenda pública porque a insegurança dos indivíduos e das nações aumentou à medida que as elites tentavam impor uniformidade de condições por meio de novas regras e práticas para o comércio externo, na esperança de construir um campo nivelado que rejeitasse a especificidade da diferença. Conseqüentemente, essa semente de mudança no modo de fazer política pública tanto fortaleceu a fixação das pessoas à economia nacional como reforçou um sentimento de identidade local e regional. Trata-se do paradoxo da mudança em uma era globalizada; as poderosas pressões econômicas promoveram um “sentimento mais forte de envolvimento cívico”, nas palavras de Putnam (1993), à medida que as pessoas buscavam construir redes e conexões definindo o novo sentido de espaço cívico. Essas densas redes sociais precisam ser mapeadas a fim de que se compreendam as divergentes práticas e convenções que sustentam os poderosos contramovimentos vindos de baixo. O dimensionável setor sem fins lucrativos pode agir como uma proteção contra as pressões competitivas globalizadas. É provável que a confiança no setor de bens públicos não-comercializados e que não podem ser comprados, como liberdades públicas, direitos humanos, transparência governamental e responsabilidade pública, aumente como o Banco Mundial recentemente destacou em seu Relatório (World Bank, 1998). Se assim for, nunca poderá ser presumido que, na luta entre o local e o global, os mercados adquiram pleno controle. Ao contrário, há muita probabilidade de o domínio público estar em curso de colisão com o setor privado (Keil, 1998). Há muito espaço para a tensão e o conflito entre a diversidade de acordos negociados localmente e os compromissos que exigem a capacidade social do governo de ser um gerente eficiente da falha do mercado e das distorções sociais

que fluem dos mercados ampliados e das pressões competitivas globalizadas.

### UMA PALAVRA FINAL

Durante os 500 anos passados, as elites construíram elos entre a economia de seu país e o restante do mundo. Não é surpreendente que isso tenha dado lugar a movimentos sociais transnacionais, como os Jesuítas, os maçons, o grupo Rhodes/Milner no império britânico, bem como as organizações comerciais norte-americanas como a Câmara de Comércio e os poderosos grupos de lobby como o *Foreign Affairs* apoiado pela *Carnegie Foundation* e pelos interesses Rockefeller — exatamente como agora —, que funcionavam para assegurar que o capital se expandisse além do Estado-nação. Para essas elites, o poder nunca esteve exclusivamente centralizado no Estado, mesmo quando o poder do Estado-nação não era rivalizado pelas forças internacionais.

Tampouco é inesperado que, mesmo no apogeu do nacionalismo, as pessoas tivessem suas vistas fixas além da fronteira do Estado-nação, porque o domínio internacional havia criado sua própria comunidade imaginária de interesse. Por ocasião da Primeira Guerra Mundial, o internacionalismo tinha atingido a maioria, energizado e politizado pelo movimento pacifista (Sassoon, 1996). Outros seguiram esse exemplo de movimento com direção clara: as defensoras do voto feminino para a igualdade internacional, a Quarta Internacional com suas esperanças e fracassos, a simplicidade dos movimentos anti-coloniais dos anos 30 e 40, bem como as animadas marchas pelo desarmamento nuclear e a militância da **década do desenvolvimento** dos anos 60. Não é difícil ver o quadro mais amplo nesses episódios, ou seja, a resistência popular ao cru determinismo global econômico foi um dos temas permanentes do pensamento político e do ativismo social do século XX. Isso também dá bases para a reflexão acerca da perspectiva e da possibilidade de promover a cooperação e de desenvolver instrumentos eficientes de política pública, ampliando e aprofundando a capacidade de um governo democrático.

Os regimes de livre comércio no século XIX e entre guerras no século XX foram, assim como são agora, estratégias de alto risco com arranjos políticos terrivelmente complexos, exigindo negociações internacionais

***A lição básica é que a economia global sempre foi a grande sedutora do interesse nacional, capaz de redirecionar as economias nacionais para extraordinários ganhos financeiros de curto prazo, resultando em crises sociais e políticas.***

constantes, para implementar tipos ainda mais complicados de acordos internacionais. Todavia, eles entraram inevitavelmente em colapso porque, sem qualquer mecanismo redistributivo, os benefícios materiais se revelaram insuficientes para um contexto em que os países estão em estágios de desenvolvimento tão diferentes. O atual grande modelo para um mundo de mercados abertos e acesso livre enfrenta o mesmo desafio de sobrevivência. Se a história tem algo a ensinar, é

que regimes de livre comércio não são sustentáveis no longo prazo. A razão principal para esse desenvolvimento é que o mercado político para medidas de proteção social — geração de empregos e padrão mais elevado de vida — promete recompensas mais imediatas para a maior parte dos governos e da população em geral do que o dogma abstrato do livre comércio *laissez-faire*.

Se assim for, devemos ser otimistas moderados. Pode-se identificar, inteligentemente, os aspectos irreversíveis de longo prazo da globalização, a partir da busca por menos Estado, menos impostos, menos política social e mercados de trabalho competitivos? Naturalmente.

A lição básica é que a economia global sempre foi a grande sedutora do interesse nacional, capaz de redirecionar as economias nacionais para extraordinários ganhos financeiros de curto prazo, resultando em crises sociais e políticas. O primeiro passo é começar a explicar essas coisas claramente e entender por que a globalização foi longe demais, que ela é uma ordem terrivelmente frágil e que a vida social não está restrita à internacionalização do comércio, da produção e das finanças em qualquer lugar próximo em termos absolutos. *Pax civitas orbis* (descanse em paz, cidadania global).

À medida que o mundo se torna profundamente polarizado devido à desordem social e à incerteza econômica, o Estado-nação — mesmo sendo imperfeito — permanece a principal arena de governança, apesar do poder dos mercados financeiros globalizados de influenciar a realização de políticas. O liberalismo triunfante não é um programa universal. Ele tentará tornar-se a narrativa dominante; chegará perto de atingir sua meta, mas no final não obterá êxito por causa de um motivo muito importante: as estruturas e as forças

de mercado permanecem altamente específicas às condições locais/nacionais. À medida que os países respondam às novas circunstâncias competitivas, eles voltar-se-ão cada vez mais para seus próprios acordos ins-

titucionais e domínios públicos para manter a estabilidade política e o crescimento econômico, em face dos mercados significativamente expandidos e medidas reguladoras em declínio. ♦

## NOTAS

- (1) A **velha ordem mundial** era um sistema multilateral que exigia dos países a concordância com um conjunto de fundamentos comuns: cooperação internacional por meio das instituições de *Brenton Woods*, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement of Tarriffs and Trade* — GATT); desenvolvimento internacional segundo as expectativas da década de desenvolvimento das Nações Unidas e o poder dos países não-alinhados para negociar ajudas de governo a governo; governança internacional segundo a orientação de organizações como a Organização Internacional do Trabalho (*International Labour Organization* — ILO), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization* — FAO) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (*United Nations Educational, Scientific and cultural Organization* — UNESCO) para a criação de códigos, normas e outros padrões reguladores; e, finalmente, fortes políticas para controle dos mercados por meio dos Estados (Haas, P. & Haas, E., 1995; Comission on Global Governance, 1995; Ruggie, 1982).
- (2) De outra perspectiva, o efeito Pirandello é irrelevante para o público em geral. A opinião pública não se agita pelo debate erudito, mas é alarmada pelo fato de a narrativa da globalização, divulgada por meio do discurso público, ganhar os **corações e mentes** da maior parte da mídia, das organizações internacionais e da elite empresarial em todo o mundo. Pesquisas de opinião pública revelam que as elites freqüentemente apoiam a globalização em bloco, enquanto o público é hostil à idéia de que as empresas devem ganhar novos direitos. O sentimento popular anti-NAFTA (*North-America Free Trade Agreement* = Tratado de Livre Comércio da América do Norte) e anti-União Européia é uma ameaça que pode descarrilar esses grandes projetos, impedindo-os de alcançarem o próximo nível de integração.
- (3) Trata-se de um enigma porque o otimismo deveria ser a principal característica da revolução global, mas não o é. Em vez disso, o que está na mente de muitos especialistas é o medo de um colapso (Bergsten, 1996). As elites políticas freqüentemente capitalizaram nesses medos para fazer apelos dramáticos e clamar por uma **integração profunda**, à medida que **a urgência pela liberalização competitiva se intensificou**. “Assinem o NAFTA (Tratado de Livre Comércio da América do Norte). Não haverá uma nova oportunidade” — bradam essas elites —; “A **Rodada do Uruguai** é uma situação de vida ou morte”; “A derrota do governo norte-americano na questão do *fast track* (ou seja, a autorização para o executivo negociar acordos comerciais sem intermediação do Congresso Americano) congela a integração no hemisfério ocidental”; “A união monetária tem de ir em frente como planejado, sem adiamentos” — continuam elas.
- (4) O aumento no número de locais de trabalho sem a interferência dos sindicatos, a valorização do dólar, os produtos importados baratos e os menores custos dos seguros-saúde são fatores que contribuíram conjuntamente para estabilizar os custos do trabalho e manter o desemprego baixo nos Estados Unidos. No seu relatório de 1997, a OECD rejeita a idéia de que os Estados Unidos estão caminhando para uma situação de baixo desemprego e baixos preços. A OECD vê esses fatores como transitórios e que a criação de empregos depende de um “ciclo comercial altamente assíncrono”.
- (5) A administração do governo Clinton tem sido ativa na questão da regulação que inclui desde padrões para *air bags* em automóveis até a limitação de sexo e violência na Internet. Também propôs a introdução de uma legislação para controlar a indústria de cigarros. Apesar da oposição às limitações impostas aos direitos do consumidor, a administração Clinton desviou o debate da questão sobre **o governo Leviatã**, reformulado-a como uma questão de proteção às crianças.

## RESUMO

No presente artigo o autor propõe-se a elucidar uma idéia central: a globalização em suas várias formas e as reiteraões de que ela é a última grande narrativa do século XX. A globalização evoca a visão universal de um ajuste sem atritos, de empresas capazes de inovação contínua, de progresso infinito e de abundância para todos por meio do poder do mercado global. O que é peculiar a essa última onda em que **todos estão inter-relacionados no mercado global** é o fato de ela não ser uma força popular capaz de mobilizar milhões da maneira como o internacionalismo da classe dos trabalhadores fez um dia. A globalização também não tem interesse em fortalecer as instituições democráticas ou dar mais recursos às comunidades. Ela não tem a redistribuição como um valor central que promete responder à desigualdade no plano doméstico ou no internacional. Ela não é participativa, a não ser para um grupo de empresas globais, e nada tem em comum com as intenções do liberalismo que promete melhoria nos níveis individual e cooperativo por meio da reforma do Estado. Entretanto, a globalização tem uma visão poderosa do futuro, um programa de ação, uma agenda para os governos e um conjunto exigente de objetivos para políticas públicas, os quais fizeram dela a força mais potente para redefinir as políticas estatais e a governança pelas elites em toda a parte. A questão é: os governos e especialistas em políticas públicas podem aprender a pensar de forma racional e crítica sobre os limites do livre comércio global? Se forem capazes de superar seus medos, serão então capazes de compreender a globalização, desenvolver formas inteligentes de responder à nova interdependência e de reagir estrategicamente às muitas das mudanças complexas na economia internacional que todos os países estão enfrentando.

**Palavras-chave:** globalização, mercados de livre comércio, políticas públicas, reforma do Estado.

## ABSTRACT

The following paper sets out to elucidate a core idea, namely that globalization in its many different forms and reiterations that it is the last grand narrative of the 20th century. Globalization evokes a universal vision of frictionless adjustment, endlessly innovative corporations, infinite progress and unlimited abundance for all through the power of the world market. What is particular about the latest tidal wave where all are interrelated through the global market is that it is not a popular force capable of mobilizing millions in the way working class internationalism once did. Globalization also does not have any interest to strengthen democratic institutions or to give communities more resources. It has no core redistributive values that promise to address inequality domestically or internationally. It is not participatory other than for a powerful group of global corporations and it shares nothing in common with the collective aims of liberalism which promise individual and cooperative betterment through State reform. But globalization has a powerful vision of the future, a program of action, an agenda for governments and a demanding set of policy objectives that have made it the most potent force redefining state policy and elite governance everywhere. The question is: can governments and policy experts learn to think in a reasoned and critical way about the limits of global free trade? If they learn to overcome their fears, then they will be able to understand globalization, develop smart ways to respond to the new interdependency and react strategically to many of the complex changes in the international economy that all countries are facing.

**Uniterms:** globalization, free trade markets, public policies, state reform.

REFERÊNCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS

- ADDA, Jacques. *La mondialisation de l'economie: 1. Genese, 2. Problemes*. Paris, La Decouverte, 1996.
- ALBERT, Michel. *The future of continental socio-economic models*. Max-Planck-Institut fur Gesellschaftsforsh, june 1997. [MPIfG Working Paper 97/6]
- ANDREWS, Edmund. *New York Times*, D1, 13 fev. 1996.
- ARMSTRONG, Philip & GLYN, Andrew et al. *Capitalism since 1945*. London, Basil Blackwell, 1991.
- BAIROCH, Paul. *Globalization myths and realities: one century of external trade and foreign investment*. BOYER, Robert & DRACHE, Daniel. *States against markets the limits of globalization*. London, Routledge, 1996.
- BARNET, Richard & CAVANAGH, John. *Global dreams imperial corporations and the new world order*. New York, Simon and Schuster, 1994.
- BARNET, Richard & MUELLER, Ronald. *Global reach: the*

- power of the multinational corporation. New York, Simon and Schuster, 1987.
- BERGSTEN, Fred. Globalizing free trade. *Foreign affairs*, v.75, n.3, p.105-120, May/June 1996.
- BHAGWATI, Jagdish. *Protectionism*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1989.
- BLANK, Stephen. The United States on the eve of the 21st century. *Global Business Policy Council*, n.7, Apr. 1994.
- BOYER, Robert. La globalisation: mythes et realites. Paris, CEPREMAP/CNRS, Jui. 1996.
- BOYER, Robert & DRACHE, Daniel (ed.). *States against markets: the limits of globalization*. London/New York, Routledge, 1996.
- BRAUDEL, Fernand. *On history*. Chicago, University of Chicago Press, 1980.
- CABLE, Vincent. The diminished nation-state: a study in the loss of economic power. *Deadalus*, v.124, n.2, p.23-53, 1995.
- . The new trade agenda: universal rules amid cultural diversity. *International Affairs*, v.72, n.2, p.227-246, Apr. 1996.
- CARNOY, Martin & CASTELLS, Manuel. *Sustainable flexibility a prospective study on work, family and society in an information age*. Paris, OECD, 1997.
- CARR, E.H. *The twenty years' crisis 1919-1939*. London, MacMillan, 1981. [Edição original em 1939]
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Issues in global governance*. London, Kluwer Law, 1995.
- DAHRENDORF, Ralf. A precarious balance: economic opportunity, civil society and political liberty. *The Responsive Community*, p.13-38, Summer 1995.
- DORE, Ronald. Unions between class and enterprise. *Industrielle Beziehungen*, v.3, n.2, p.154-172, Jahrgang 1996.
- DRACHE, Daniel. From Keynes to kmart: competitiveness in a global age. In: BOYER, Robert & DRACHE, Daniel (ed.). *States against markets: the limits of globalization*. London/New York, Routledge, 1996.
- . *Governance and public policy in a global economy. A report on jobs and investments strategies in Canada*. Canadá, Robarts Centre for Canadian Studies, 1997.
- . *The short but significant life of the ITO: happy 50<sup>th</sup> birthday Havana Charter*. Toronto, Special Report, Robarts Centre for Canadian Studies, York University, 1998.
- DRACHE, Daniel & GLASBEEK, Harry. *The changing workplace*. Toronto, Lorimer, 1992.
- DRACHE, Daniel & SULLIVAN, Terrance (ed.). *Public success, private failure. Market limits to health care reform*. London, Routledge, 1998.
- ECONOMIST. The state against the market. Relatório Especial, 20 set. 1997.
- EDEN, Lorraine (ed.) *Multinationals in North America*. Calgary, University of Calgary Press, 1994.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. Welfare States at the end of the century. *Family, Market, Community: Social Policy Studies N.21*. Paris, OECD, 1997.
- FINANCIAL TIMES. 7 jul. 1998.
- . 10 jul. 1998.
- GROUP OF LISBON. *Limits to competition*. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1995.
- HAAS, Peter M. & HAAS, Ernst B. Learning to learn: some thoughts on improving international governance of the global problematique. In: COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Issues in global governance*. London, Kluwer Law, 1995.
- HELLEINER, Eric. Braudelian reflections on economic globalization: the historian as pioneer. GILL, Stephen & MITTLEMAN, James. *Innovation and transformation in international studies*. Cambridge, University of Cambridge Press, 1997.
- HOBBSAWM, Eric. *Age of extremes the short twentieth century 1914-1991*. London, Michael Joseph, 1994.
- INNIS, Harold. *Staples, markets and cultural change. Selected essays*. Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995.
- KEIL, Roger. Globalization makes states: perspectives of local governance in the age of the world city. *Review of International Political Economy*, Fall 1998.
- LASCH, Christopher. The revolt of the elites. *Harper's Magazine*, p.39-49, 1994.
- LESTER, Richard. *The productive edge*. New York, W.W. Norton, 1998.
- LYMAN, Stanford. *Social movements critiques, concepts and case-studies*. New York, New York University Press, 1992.
- MARSHALL, Herbert & SOUTHARD, Frank et al. *Canadian-American industry: a study in international investment*. Toronto, McClelland and Stewart, 1936/1976.
- MODELESKI, George. *The principles of world politics*. New York, The Free Press, 1972.
- NICKELL, Stephen. Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, v.11, n.3, p.55-74, Summer 1997.
- NORMAN, Peter. *Financial Times*, 1 jun. 1998.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Economic outlook*. Paris, OECD, 1994.

- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD surveys United States*. Paris, OECD, 1997.
- OSTRY, Sylvia. *Globalization and the nation-state: erosion from above*. Timlin Lecture. Regina, University of Saskatchewan, 1998.
- PAULY, Louis & REICH, Simon. National structures and multinational corporate behaviour: enduring differences in the age of globalization. *International Organization*, v.51, n.1, p.1-30, Winter 1997.
- PICCIOTTO, Sol. Globalization, liberalization, regulation. Universidade de Warwick, 1998. [Mimeo.]
- PUTNAM, Robert. The prosperous community social capital and public life. *The American Prospect*, n.13, Spring 1993.
- RIFKIN, Jeremy. *The end of work. The end of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York, Tarcher Putnam, 1996.
- ROACH, Stephan. *Financial Times*, 27 maio 1998.
- RODRIG, Dani. *Has globalization gone too far?* Washington, Institute for International Economics, 1997a.
- . Sense and nonsense in the globalization debate. *Foreign Policy*, n.107, p.19-36, Summer 1997b.
- ROSECRANCE, Richard. The rise of the virtual state. *Foreign Affairs*, 1996.
- ROSENAU, James. The dynamics of globalization: toward an operational formulation. San Diego. Paper given at the International Studies Association, June 1997.
- RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, v.36, Spring 1982.
- SASSEN, Saskia. *On governing the global economy*. New York, University of Columbia Press, 1996.
- SASSOON, Donald. *One hundred years of socialism the western European left in the twentieth century*. London, Fontana Press, 1996.
- STIGLITZ, Joseph E. *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus*. The United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Annual Lectures 2, Helsinki, The United Nations University, 1998.
- STRANGE, Susan. *The retreat of the state the diffusion of power in the world economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- STREECK, Wolfgang. Comment on Ronald Dore's unions between class and enterprise. *Industrielle Beziehungen*, v.3, n.2, p.187-196, Jahrgang 1996.
- SUZMAN, Mark. *Financial Times*, 5 jun. 1998.
- UNITED NATIONS. *World investment report*. New York, United Nations, 1992.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern world system*, v.I. New York, Academic Books, 1974.
- WEISS, Linda. *The myth of the powerless state*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1998.
- WORLD BANK, The. *The state in a changing world*. New York, Oxford, 1997.
- . 1997 World Bank report: the state in a changing world. New York, Oxford, 1998.
- YERGIN, Daniel & STANISLAW, Joseph. *The commanding heights: the battle between government and the marketplace that is remaking the world*. New York, Simon and Schuster, 1998.

Editora Atlas

### Gerência de produtos — como tornar seu produto um sucesso

Fauze Najib Mattar

Dilson Gabriel dos Santos

Os autores desta obra, professores do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, mostram as novas tendências que adequam a gerência de produtos às novas realidades do mercado.

Eles relatam as formas tradicionais de organização da área de marketing e refletem sobre a organização por produto e o perfil das empresas que a

utilizam. Para eles, a "multiplicação de mercados e produtos levou as empresas a buscarem novas formas de organização da área de marketing, tendo em vista atender de maneira mais especializada as necessidades e os desejos dos consumidores".

Depreende-se da obra que a gerência de produtos constitui a área mais dinâmica para o incremento de vendas de uma indústria. Contudo, afirmam, "a opção pela gerência de produtos não é tranqüila, pois as empresas têm de optar em ter gerentes de mercado ou de produtos". "E o gerente de produtos — explicam — tem muita responsabilidade e pouca autoridade, pois é um gestor de programas e não de recursos, sendo dependente do apoio de outros profissionais para que seus planos e propostas possam efetivamente ser realizados".