

BRAUDEL



Documento de Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial
Associado à Fundação Armando Alvares Penteado

PAPERS

Quais são os limites da competição e da segurança?

Globaismo e locaismo

Rubens Ricuperro e Norman Gall



Quais são os limites da competição e da segurança? 03

Globaismo e Locaismo

Dinheiro para todos 14



Instituto Fernand Braudel de

Economia Mundial

Associado à Fundação
Armando Alvares Pentead
Rua Ceará, 2 – 01243-010
São Paulo, SP – Brasil
Tel.: 11 3824-9633
e-mail: ifbe@braudel.org.br
www.braudel.org.br

Presidente honorário: Rubens Ricuperro

Conselho Diretor: Roberto Paulo César de Andrade (Presidente), Roberto Teixeira da Costa (Vice-Presidente), Paulo Andreoli, Robert Appy, Lucio Bemquerer, Alexander Bialer, Diomedes Christodoulou, Geraldo Coen, Wagner da Costa, Hugo M. Etchenique, Luiz S. Hafers, Edward Launberg, Rolf Leeven, Carlos Longo, Amarílio Proença de Macedo, Luiz Eduardo Reis de Magalhães, Celso Martone, Idel Metzger, Masayoshi Morimoto, Mailson da Nóbrega, Yuichi Tsukamoto.

Diretor Executivo: Norman Gall

Coordenador: Nilson V. Oliveira

Patrocinadores:

AMSA | Antartica | Arno | Bamerindus
Banco Cidade | Banco Icatu | Banco Multiplic
Banco Safra | Bosch | Brascan | Brasmotor
Banco Safra | Editora Abril | Eluma Eron | Ericsson
FIESP | General Electric | Hoechst | IBM | Itau
J.P. Morgan | Klabin | Lloyds Bank | McDonald's
Mecânica Pesada | *O Estado de S. Paulo* | Philips
Pinheiro Neto Advogados | Pirelli | Rhodia
Saint-Gobain | Shell | Siemens | Sony
Souza Cruz | Unibanco | Villares
Votorantim | White Martins | Xerox

Braudel Papers é publicado pelo Instituto
Fernand Braudel de Economia Mundial

Editor: Norman Gall

Versão online: Emily Attarian
Layout por Emily Attarian

Copyright 1999 Instituto Fernand
Braudel de Economia Mundial

BRAUDEL PAPPERS

03 Quais são os limites da competição e da segurança?

Globaismo e localismo

(Rubens Ricuperro e Norman Gall)

“A economia mundial vem se tornando uma teia cada vez mais ampla ao...”

06 A Globalização não é global

“Ao tratar dessas incertezas, devemos lembrar que a globalização está...”

08 A globalização da dívida pública

“A teia da expansão da atividade econômica oferece às nações e comunidades...”

10 Privatização e infra-estrutura

“Para o Brasil, a sobrevivência do capitalismo de estado está em...”

12 Os “países monstros”

“O Brasil tem a felicidade de que suas tensões étnicas e linguísticas representam...”

14 Dinheiro para todos

(Martin Mayer)

“A eletrônica nos bancos é hoje fonte de exagero e gastos, bem como uma...”

Braudel Papers é uma publicação
bimensal do Instituto Fernand Braudel
de Economia Mundial com o especial
apoio de **Tinker Foundation,**
Champion Papel e Celulose e
O Estado de S. Paulo.

Quais são os limites da competição e da segurança? Globaismo e Locaismo

Rubens Ricupero e Norman Gall

A economia mundial vem se tornando uma teia cada vez mais ampla ao longo dos séculos. Mas jamais o impacto da globalização atingiu as economias locais com tanta rapidez e em escala tão larga, nem gerou tanta controvérsia. Embora tenha havido muitos



precursores e inícios, o processo de globalização irrompeu claramente na história nos séculos XV e XVI, com a expansão do capitalismo mercantilista europeu, depois das grandes viagens de descobertas. A globalização é o processo econômico de unir nossas vidas. No cerne do debate sobre a globalização está a ameaça da competição, que evoca amiúde sentimentos desagradáveis.

A competição talvez seja a força mais perturbadora na globalização e pode estar na raiz da ansiedade sobre o futuro que se espalha entre muitos países. Em grego, a raiz da palavra “agonia” serve tanto para a fase que precede a morte, como para os jogos de estádio; agonistes, em grego, significa competidor. Na economia, como nos esportes, a competição produz vencedores e perdedores. Por que a competição é um valor social? Porque ela, através da angústia e da pressão, obriga o homem a produzir o máximo e é responsável pela inovação, invenção e redução dos custos. A competição intensifica-se num mundo globalizado no qual os mercados nacionais se unem e tendem, pelo menos em teoria, a formar um mercado único. Em sua forma mais eficiente, a competição não é para todos os mercados, mas apenas para os mercados livres. O conflito entre globalismo e localismo é definido novamente em cada território e geralmente opõe estratégias globais de eficiência com idéias locais de segurança. Há limites para segurança e competição. Ambas representam interesses legítimos. O importante é ter cora-

gem e autoconfiança de decidir, de evitar uma ambigüidade prolongada que não conduz a nada.

Fernand Braudel chamou esse processo de longo prazo de globalização de “o plano mais alto da economia” que, no século XVI, “transpôs as fron-

teiras políticas e culturais que, cada uma a sua maneira, separavam e diferenciavam o mundo mediterrâneo”. Naqueles tempos, globalização significava principalmente comércio de longa distância, devagar pelos padrões atuais, de metais preciosos, cereais e bens de consumo caros, bem como um sistema internacional de pagamentos em evolução, baseado em letras de câmbio entre banqueiros e comerciantes em pontos distantes do sistema. Braudel definia a economia mundial como “uma somade áreas individualizadas, econômicas e não-econômicas, [estendendo-se] para além das fronteiras de outras grandes divisões históricas... A economia mundial é a maior superfície vibradora possível, que não somente aceita a conjuntura, mas, em certa profundidade ou nível, a cria. É a economia mundial em todos os eventos que cria a *uniformidade* de preços numa área imensa, como um sistema arterial distribui sangue por todo um organismo vivo. É uma estrutura em si mesma”.

Angus Maddison, analista do crescimento econômico mundial e membro de nosso Instituto, observa que “a integração de diferentes partes do mundo cresceu enormemente desde 1820 e a abertura maior teve um impacto importante no potencial de crescimento”, com as exportações, enquanto parte da produção mundial, crescendo de 1% em 1820 para 17% em 1995. Apesar das distorções e injustiças, institucionalizadas em décadas de inflação crônica, o Brasil beneficiou-se dessa integra-

Rubens Ricupero presidente honorário do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, é secretário-geral da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) e ex-ministro da Fazenda do Brasil. **Norman Gall** é diretor executivo do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Este ensaio baseia-se em parte em um seminário que o embaixador Ricupero deu recentemente em nosso Instituto.

ção, liderando todas as grandes economias em crescimento desde 1870, multiplicando sua produção 108 vezes. Nos agora distantes anos do “milagre” (1968-74), quando sua economia cresceu 10% ao ano, muitos brasileiros sentiam que o crescimento econômico era tão natural a sua cultura quanto o futebol ou o samba. Porém, os tempos mudaram e as provas são mais duras, porque testam a qualidade das instituições humanas.

Do ponto de vista estrito da economia, a globalização é o produto de três grandes elementos. O primeiro é o crescimento do comércio mundial nos últimos trinta anos a taxas mais altas que o crescimento da produção mundial, o que indica um grau maior de interdependência. A participação do comércio exterior na economia dos EUA aumentou de 4,7% do produto interno bruto (PIB) em 1960 para 11,4% em 1994. Enquanto a participação do Brasil nas exportações mundiais declinava, as de outros países recentemente industrializados cresciam com rapidez, de 0,2% do PIB das economias avançadas em 1970, para 1,6% em 1990, uma participação pequena da produção total dos importadores que gerou intensa controvérsia política. De acordo com Paul Krugman, da Universidade de Stanford, os motivos para esse crescimento das exportações “são questões profundas e profundamente controversas”. Um fenômeno novo, explica ele, é o *fatiamento da cadeia de valor*, dividindo o processo de manufatura em passos geograficamente separados, unidos graças a saltos tecnológicos nos transportes e comunicações, com bens inacabados sendo exportados amiúde para a montagem final, num comércio intrafirma.

Ao mesmo tempo em que é um sinal vital de globalização, o comércio mais livre não é sinônimo de um processo de longo prazo mais amplo. O crescimento do comércio internacional acelerou-se depois da conclusão, em 1993, da Rodada Uruguai de negociações, com uma diminuição geral das barreiras alfandegárias, tendendo a criar um único mercado do tamanho do planeta. As tarifas sobre bens industriais importados por países ricos são agora menos de 10% das impostas em 1947, antes da primeira das oito rodadas de negociações multilaterais do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio). As velhas restrições quantitativas estão desaparecendo, embora inventem-se outras como critérios sanitários, técnicos e de mão-de-obra que bloqueiam importações. Celso Lafer, ex-ministro das Relações Exteriores e atual embaixador brasileiro na Organização Mundial do Comércio (OMC), observa que a abertura do comércio “criou uma nova liberdade para o governo na luta contra a inflação e na promoção da modernização econômica, mas os compromissos do Brasil na OMC reduziram seu uso de mecanismos de defesa comercial e praticamente baniram os instrumentos de política industrial e de comércio exterior que formavam o cerne do modelo de substituição de importações ao qual estávamos acostumados: restrições de cotas, licenças de importação, medidas administrativas invocando proble-

mas da balança de pagamentos, regras de nacionalização e subsídios setoriais para estimular exportações”. Essas questões práticas ainda precisam ser testadas em muitos países por políticas e mercados. Propostas extremadas de globalização e livre mercado geram idéias utópicas que criam confusão. Charles R. Carlisle, ex-vice-diretor geral do GATT adverte contra o otimismo excessivo:

A Rodada Uruguai não foi sobre livre comércio, mas sobre comércio mais livre, no entanto quase fracassou... Embora tenha havido um importante movimento em todo o mundo na última década na direção de mercados mais livres e menos regulamentos da atividade econômica, as nações em desenvolvimento às voltas com problemas sociais e econômicos que tornam insignificantes os do Ocidente, não estão dispostas a aceitar completamente o livre comércio. Nenhum país do mundo adota a crença em mercados e comércio livres tanto quanto Estados Unidos, Grã-Bretanha e as outras democracias de língua inglesa. Muitos considerariam o livre comércio oposto a suas tradições, doutrinas e interesses.

O segundo elemento é o crescimento enorme dos investimentos, muito maior que o do comércio, sobretudo na última década, principalmente das empresas transnacionais, tornando-as mais atuantes em cenários muito diversificados, graças aos avanços das comunicações e dos transportes, tornando obsoleta a noção de produção puramente nacional. Desde a metade da década de 1980, os fluxos anuais de investimento direto externo (IDE) multiplicaram-se por quatro, de US\$77 bilhões para US\$318 bilhões em 1995. A localização geográfica da produção é governada agora pela lógica do custo, fator decisivo da globalização. Hoje, um simples taco de golfe é formado por quatro peças de procedências nacionais diferentes. Imagine-se o que não ocorre com um automóvel ou um computador. Isso é um conceito novo que abandona o fetichismo do índice de nacionalização de produtos manufaturados, defendido com tanto fervor no passado recente do Brasil.

O terceiro elemento da globalização, de crescimento mais astronômico que o comércio e os investimentos, é o surto das transações financeiras internacionais, que em 1992, foi muito superior à atividade econômica diária de, em média, US\$62 bilhões em produção e US\$10 bilhões em exportações. Segundo o Bank for International Settlements (BIS), o movimento de derivativos financeiros triplicou de US\$123 trilhões em 1990 para US\$328 trilhões em 1995. O sistema eletrônico de pagamentos CHIPS da Câmara de Compensação de Nova York, de propriedade de dez bancos privados, liberou US\$1,3 trilhões em transações internacionais diárias entre bancos em 1996, em comparação com apenas US\$300 milhões diários em 1977 e US\$1,6 bilhão em 1983; ao mesmo tempo, o sistema CHAPS do Banco da Inglaterra liberava US\$400 bilhões diários e outros US\$500 bilhões eram negociados independentemente entre bancos privados. Em 1994, o mercado global para *investment-grade*

bonds era de US\$14 trilhões, ou quase metade do PIB mundial. Desde a recessão de 1991-92, o financiamento internacional líquido triplicou, o mesmo acontecendo com os fluxos de capital para o Brasil.

Embora essas cifras sejam impressionantes, não devemos perder de vista a perspectiva histórica. Entre 1870 e 1914, talvez tenha havido uma globalização ainda maior que a atual, na criação do que hoje consideramos economia mundial moderna. Porém, havia exceções importantes. As duas potências industriais emergentes daquelas décadas, Estados Unidos e Alemanha, estavam protegidas por tarifas altas, ao mesmo tempo em que desempenhavam papéis centrais no processo de globalização. O processo atual constitui uma retomada da tendência à integração interrompida pelas três décadas (1914-45) que abarcam as duas guerras mundiais e a Grande Depressão, quando o protecionismo e a autarquia se disseminaram pelas economias ricas e pobres sem distinção. O comércio enquanto porcentagem da produção mundial só recuperou seu nível de 1915 na metade dos anos 70.

A globalização forma uma hierarquia dinâmica de acesso e trocas desiguais entre fatores de produção. Coroando essa hierarquia estão os avanços nas comunicações — simbolizados pelo microcomputador, o modem, a CNN e a Internet — disseminando poderosos fluxos de informação que até mesmo as autarquias mais avessas encontram dificuldades para controlar. As trocas de informação instantâneas unem os mercados financeiros mundiais como nunca, internacionalizando fluxos de fundos que aliviam as pressões fiscais, mas tornam mais difícil para os governos praticar políticas monetárias independentes. O crescimento do transporte aéreo nas últimas décadas, especialmente dos grandes jatos que começaram a voarem 1967, favorece o comércio de cargas perecíveis tais como flores e frutas, bem como viagens rápidas e distantes de presidentes e papas, que podem agora visitar vários países de diferentes continentes na mesma semana. Mais de 40% das exportações e 30% das importações dos Estados Unidos utilizam agora o transporte aéreo. Em 1950, os navios cargueiros eram de 5 mil a 10 mil toneladas; hoje, há navios especializados de 150 mil toneladas, como os supertanques, transportadores de containers, e navios *roll-on-roll-off*, reduzindo enormemente os custos de transporte e manipulação nos portos, em especial para

carregamentos de valor baixo. Comunicações e transportes melhores, junto com a mobilidade do capital, facilitam a coordenação internacional da produção e do marketing. Telefonemas internacionais baratos, máquinas de fax e correio eletrônico facilitam a supervisão rigorosa de locais de produção distantes e as respostas rápidas a mudanças em design e demanda.

A globalização não é um projeto grandioso. Ela espalhou-se nas últimas décadas sem muito planejamento ou previsão, graças a demonstrações espontâneas da vitalidade do capitalismo e da democracia, enquanto os sistemas estatistas caíam na pobreza e na desorganização. Ela mostrou repetidamente a correlação entre aumentos no comércio e investimentos externos e crescimento econômico. As duas últimas décadas demonstraram novamente a estabilidade da economia mundial em tempo de paz, com seu retorno a tendências de crescimento a longo prazo. Olhando para os últimos 135 anos, as únicas diminuições de produção da economia mundial vieram da guerra. A Grande Depressão foi provocada por uma inflação artificial de ativos e desequilíbrios financeiros gerados pela Primeira Guerra Mundial. “A estabilidade agregada na produção coletiva em tempos de paz tem sido bastante impressionante”, observou Maddison. Nos 43 anos decorridos de 1870 a 1913, houve apenas dois anos (1893 e 1908) de diminuição de produção para a economia mundial como um todo, e depois de 1947, somente dois outros anos (1975 e 1982). Muitos economistas queixam-se de que a produção real mundial nas décadas de 1980 e 1990 vem crescendo “apenas” 3% ao ano, muito mais lento que os 4,9% dos anos dourados da expansão do pós-guerra (1950-73). Esses críticos esquecem de considerar que essa “Idade do Ouro” foi um período excepcional na história econômica. O crescimento foi impulsionado pela reconstrução dos danos da guerra, a satisfação da demanda reprimida dos consumidores, a urbanização rápida, grandes aumentos nos gastos governamentais, a disseminação prolífica de novas invenções e a expansão



Paulo Caruso

dos negócios internacionais. Agora, os danos de guerra já foram reparados e construída uma nova infraestrutura. A demanda reprimida por bens de consumo duráveis foi satisfeita para a classe média, ao mesmo tempo em que a urbanização atingiu níveis de saturação em países ricos e pobres e os gastos públicos crescem mais devagar.

Apesar da desaceleração, as invenções continuam a se difundir e os negócios internacionais continuam a se expandir, interligando a economia mundial como nunca. Embora o crescimento do PIB mundial não apresente mais os índices espetaculares dos anos dourados, as taxas atuais ainda estão acima das tendências de longo prazo dos países ricos e da economia mundial como um todo. A expansão dos volumes de comércio mundial e das economias em desenvolvimento nos anos 90 estão se aproximando do ritmo da década de 1960. Pela primeira vez, os países em desenvolvimento estão gerando um quarto do comércio mundial. O comércio exterior deles

está crescendo 3-4% mais que a média mundial e se dá cada vez mais entre eles mesmos, com o comércio regional entre as dez maiores economias asiáticas aproximando-se atualmente da soma de suas trocas com Europa e Estados Unidos. A diminuição do crescimento da população na maior parte do mundo significa que, exceto na África e na Europa oriental, a produção per capita continua a aumentar com vigor, mesmo a taxas mais baixas do crescimento econômico geral do que nas primeiras décadas do pós-guerra. As rendas per capita continuam crescendo na Europa ocidental (a 1,8% ao ano em 1973-92), apesar dos fardos da despesa social imposta pelo *Welfare State*, aumentando a dívida pública e desviando as economias do investimento para o consumo. Ninguém sabe por quanto tempo esses encargos poderão ser sustentados. Eles constituem um foco emergente de conflito entre o globalismo e o localismo tanto em países ricos, como pobres.

A Globalização não é Global

Ao tratar dessas incertezas, devemos lembrar que a globalização está longe de ser global. Os investimentos externos e o comércio estão concentrados em poucos países. *O World Investment Report 1996* da UNCTAD mostra que os onze maiores países receptores (dez membros da OCDE e a China) receberam dois terços de todos os influxos de IDE e geraram 78% de todos os fluxos para fora em 1995, enquanto que os cem países menos aquinhoados receberam menos de 1%. A tendência é de uma maior concentração. Quase 90% do aumento de influxos de investimento estrangeiros em 95 foram registrados pelos países desenvolvidos, com a participação deles nesses influxos aumentando de 59% em 1994 para 65% em 95, superando em muito sua parte na produção mundial. “A novidade é a forma mais complexa que estão tomando as estratégias orientadas para a eficiência, a proporção em que as atividades de valor agregado são fragmentadas e dispersas e a escala crescente em que isso está acontecendo”, observa a UNCTAD. “Em estratégias de integração complexa, qualquer atividade de valor agregado pode ser alocada, pelo menos em princípio, em qualquer parte do sistema de uma empresa transnacional e integrada com outras atividades realizadas em outros lugares para produzir bens para mercados nacionais, regionais ou globais.” Há um risco real de que os países que não consigam entrar nessa rede serão marginalizados do processo de crescimento, uma vez que dois terços do comércio mundial está nas mãos das empresas transnacionais.

A distribuição do crescimento dos investimentos diretos nos países menos desenvolvidos tende a seguir o fatiamento do valor agregado, mostrando que a globalização é um processo em expansão, mas seletivo e enviesado. A África e a Europa Central e Oriental absorviam cada

uma apenas 0,2% do estoque crescente de IDE do Japão no início de 1996. Em 1995, os países pobres receberam US\$100 bilhões, uma duplicação em apenas três anos. Desse total, dois terços foram para toda a Ásia e US\$36 bilhões apenas para a China. A febre de investimentos em países favorecidos como México e China mostra quão instável podem ser esses fluxos. O influxo de IDE para o México quase dobrou em 1990-91, caiu um pouco nos dois anos seguintes e quase dobrou novamente em 1994, depois da criação do NAFTA (Tratado de Livre Comércio da América do Norte), mas encolheu outra vez durante a crise da dívida mexicana de 1994-95, para voltar a crescer de novo. A América Latina pouco recebeu desses fluxos, com sua participação no IDE de países desenvolvidos caindo de 35% em 1992 para 27%. Em 1996, os fluxos para o Brasil dobraram para US\$10,5 bilhões, triplicando sua fatia nas exportações dos países pobres. Da mesma forma, a América Latina recebeu 8% do IDE global em 1995, mais do que o dobro de sua fatia minguan-te de exportações mundiais. Esses padrões de comércio e investimento mostram que o mundo externo vê o potencial da América Latina mais como mercado do que como fonte de bens e serviços para outras regiões. Se não reforçarem sua capacidade de exportar, o Brasil e seus vizinhos estão fadados a ter problemas crônicos de balança de pagamentos em futuro previsível. O crescimento do IDE em países desenvolvidos tem ocorrido principalmente em fusões e aquisições (M&A) e não na criação de novas capacidades de produção. Em 1995, as empresas americanas gastaram US\$38 bilhões para comprar ações majoritárias em M&A no exterior, ou 90% da participação patrimonial em fluxos de IDE para fora dos Estados Unidos, um desdobramento da febre de M&A domés-

tica da década de 1980, quando US\$2 trilhões foram gastos para comprar 55 mil empresas americanas. Firms de tamanho pequeno e médio desempenham um papel crescente nas M&A. Desde 1988, três quintos do valor das M&A no Brasil e no México vieram de aquisições puramente internas. Porém, no Brasil, a participação estrangeira dobrou nos últimos três anos, quando se aceleraram as privatizações. Em 1994, antes da crise monetária mexicana, Brasil e México absorveram juntos 88% do valor de M&A na América Latina. No Brasil operam dez mil filiais de empresas estrangeiras, ao mesmo tempo em que 800 empresas brasileiras investem no exterior.

As decisões de investimento, especialmente em países desenvolvidos, estão levando a uma integração e consolidação mais firme da estrutura industrial do mundo. Segundo cálculos da UNCTAD, um terço do comércio mundial é constituído atualmente de vendas intra-firmas de empresas transnacionais (ETN) e outro terço entre ETN diferentes. Apenas o terço restante se dá entre empresas nacionais, cujo campo de ação fica cada vez mais restrito. Gerando 21% da produção mundial e 13% de todas as exportações, os Estados Unidos é ao mesmo tempo o maior mercado nacional e o motor do processo de globalização, absorvendo 19% de todos os fluxos de IDE e gerando 30% dos investimentos no exterior. Em 1993, o comércio intra-firmas gerou quase a metade das importações de matrizes americanas e 85% das importações de suas filiais no exterior. As vendas internas e externas das filiais de ETN equivaleram a 6% do produto mundial em 1991 e 128% das exportações. Tal

como a Coca-Cola na primeira geração do pós-guerra, a McDonald's é atualmente o símbolo e a caricatura do processo de globalização. Em 1955, 47% de suas vendas e 54% de seus lucros vieram de pontos de venda no exterior. Thomas L. Friedman, descreveu no *New York Times* como a empresa se adapta aos novos mercados:

A McDonald's condicionou-se para ser uma empresa "multilocal". Isto é, ao insistir em um alto grau de propriedade local e talhar seus produtos o suficiente para as culturas locais, a McDonald's evitou o pior coice cultural que algumas outras empresas americanas enfrentaram. Não somente as localidades se

sentem um pouco responsáveis pelo sucesso da McDonald's, mas mais importante, os países também sentem isso. A Polônia, por exemplo, emergiu como um dos maiores fornecedores regionais de carne, batatas e pão para a McDonald's na Europa Central. Isso é poder verdadeiro, porque a empresa está mudando gradualmente do fornecimento local de suas matérias-primas para o regional e o global. Não demorará para que toda a carne da McDonald's na Ásia venha da Austrália, todas as batatas, da China. Atualmente, todas as sementes de gergelim em todos os pães dos McDonald's do mundo já vêm do México. Isso é tão bom para um país quanto descobrir petróleo. Esse equilíbrio entre o local e o global que a McDonald's descobriu vale uma reflexão. Porque esse fenômeno que chamamos "globalização" — integração de mercados, comércio, finanças, informação e propriedade de empresas em todo o globo — é atualmente um fenômeno muito americano: usa orelhas de Mickey Mouse, come Big Macs, bebe Coca-Cola, fala em celulares Motorola e rastreia seus investimentos com a Merrill Lynch usando Windows 95. Em outras palavras, os países ligados na globalização estão na realidade se conectando em um alto grau de americanização. As pessoas aceitam isso com limites. Portanto, na medida em que souberem se tornar multilocais, capazes de integrar o globo economicamente sem que as pessoas sintam que estão sendo atacadas culturalmente, as empresas de origem americana terão sucesso. Na medida em que não fizerem, deflagrarão uma reação que irá derrubar ruidosamente não somente elas, mas todos os símbolos do poder americano.

A McDonald's não se tornará McWorld, mas está abrindo novas lanchonetes na periferia pobre de São Paulo, onde os níveis de consumo aumentaram desde que o Plano Real abriu a economia e deteve a escalada da inflação. A combinação de abertura econômica e austeridade fiscal beneficiou nações da América Latina que até recentemente sofriam com inflação crônica, oferecendo liberdade e estabilidade ao mesmo tempo que impressionantes dividendos eleitorais aos governos democráticos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Peru.

Jeffrey Sachs e Andrew Warner, economistas de Harvard, sustentam que "está surgindo um sistema econômico global dominante... Os anos entre 1970



e 1995 e, em especial, a última década, a mais notável harmonização institucional e integração econômica entre nações da história mundial”. Eles acrescentam que a força propulsora dessas mudanças é a liberalização do comércio, que “não somente estabelece ligações diretas poderosas entre a economia [nacional] e o sistema mundial, mas também força efetivamente o governo a agir em outras partes do programa de reformas sob pressão da competição internacional”. A abertura econômica gera uma agenda impressionante de reformas institucionais. Entre essas reformas estão a liberação dos preços, a reestruturação fiscal e orçamentária, a privatização, criando sistemas judiciais com procedimentos legais efetivos, melhores regulamentações governamentais e a revisão do contrato social para reduzir privilégios caros e esbanjadores e, ao mesmo tempo, dar atenção aos mais necessitados.

Quais são os perigos? Os perigos são principalmente institucionais, ameaçando deflagrar um conflito destrutivo entre globalismo e localismo. Tal como muitos governos e povos ocidentais e ex-comunistas, os brasi-

leiros estão enredados no conflito sobre direitos adquiridos que são generosos no papel, mas que não podem ser sustentados dentro do quadro atual das finanças públicas. Na próxima década, somente poderemos consolidar a estabilidade política e monetária vencendo três desafios institucionais. Devemos acentuar a viabilidade do federalismo fiscal, dos mercados financeiros e do contrato social. Então seremos capazes de conduzir nossas políticas dentro de um quadro de expectativas mais realistas e recuperar nossa capacidade de investimento público. Precisamos criar e manter instituições públicas mais eficazes para melhorar nosso desempenho econômico e a produtividade do investimento. Os investimentos públicos e privados são urgentes para que possamos participar mais plenamente da economia mundial. O grau de satisfação dessas necessidades é questão para decisões locais baseadas em nossos interesses e não nas prioridades dos governos estrangeiros, agências internacionais e empresas globais. decisões políticas. A responsabilidade pelo sucesso ou fracasso é nossa.

A globalização da dívida pública

A teia em expansão da atividade econômica oferece às nações e comunidades a escolha de participar ou não, mas exige delas também uma fusão das maneiras como tratam suas finanças internas. O resultado mais impressionante dessa fusão é a queda mundial das taxas de inflação a partir de 1990, pela metade nos países avançados e por dois terços no resto do mundo. O controle da inflação abriu o caminho para a convergência das taxas de juros nas maiores economias e acesso aos mercados de capital internacionais para países excluídos até recentemente. Mas muitos países, não somente o Brasil, estão agora às voltas com dívidas e déficits públicos crescentes, o que poderia ser um prelúdio a nova rodada de inflação. Um dos resultados mais espetaculares da liberalização e desregulamentação financeira, a intensificação dos fluxos de capital, abre espaço para que os países usem empréstimos externos de curto prazo para adiar decisões políticas difíceis. A globalização da economia mundial pode ser obstruída pela globalização da dívida pública.

Os problemas fiscais do Brasil, e sua indecisão, avançam pelo mesmo caminho dos de muitos países ricos, representando a ameaça mais clara à expansão econômica e comercial, alimentada por dinheiro barato, que está impulsionando a integração global. Entre os países avançados, os níveis médios de dívida pública bruta aumentaram de 40% do PIB em 1980 para 70% em 1995. A dívida pública bruta do Brasil (externa e interna) foi de 25% para 50% do PIB e paga juros mais altos devido à história passada de inflação crônica e inadimplência. Tal como nos países ricos, o Brasil aumentou a receita tributária enormemente nas duas últimas décadas, de 23% para 31% do PIB, mas mesmo assim não consegue conter o crescimento dos gastos públicos. Cresce entre os especialistas internacionais o consenso de que a redução da dívida pública terá de vir de cortes nos gastos. Navegando na crista de uma liquidez

mundial em expansão, o Brasil pôde usar financiamentos externos, boa parte de curto prazo, para sustentar seu esforço de contenção da inflação crônica, ao mesmo tempo em que evitava mudanças institucionais necessárias para manter a estabilidade dos preços. A experiência histórica, especialmente a das mudanças súbitas em riscos percebidos e taxas internacionais de juros em 1928-29, 1981-82 e 1994-95, mostra como pode ser perigosa a dependência do financiamento externo de curto prazo. O perigo aumenta se os empréstimos aos governos dos países ricos continuarem a crescer, elevando as taxas de juros internacionais.

O Brasil defronta-se com escolhas duras em relação ao federalismo fiscal e ao capitalismo de estado. Para estabilizar as dívidas públicas em seu nível atual, segundo uma estimativa, os governos federal, estaduais e municipais juntos teriam de melhorar suas contas em 3% do PIB, refletindo uma mudança de gastar 1,4% mais do que suas receitas para 9% de superávit. O fardo desse passo em direção ao equilíbrio fiscal para estabilizar os níveis atuais de dívida cairia sobre os ombros dos governos estaduais e municipais, que teriam de deixar de gastar 8% a mais de sua renda para gerar um superávit de 8% apenas para cumprir suas obrigações financeiras atuais. Embora os bancos federais estejam proporcionando grandes refinanciamentos das dívidas estaduais, que no início de 1995 eram estimadas pelo Banco Mundial em US\$140 bilhões, há pouca chance de que somente a rolagem resolva o problema, sem maiores mudanças na estrutura fiscal.

A Constituição de 1988 aumentou enormemente as transferências federais para estados e municípios. A triplicação da fatia municipal nos gastos públicos levou à criação de mais de mil novos municípios para receber as transferências. Quase todo esse dinheiro foi para a contratação de novos funcionários, a

maioria deles gozando de estabilidade no emprego. Os poderes judiciários e legislativos dos governos federal e estaduais, com “autonomia” garantida pela nova Constituição, concederam-se generosos aumentos de salários e aposentadorias, enquanto os professores, que respondem por um terço de todos os cargos públicos, continuaram a ganhar pouco, com a qualidade do ensino caindo. A folha de pagamentos do governo federal diminuiu muito desde o fim do regime militar em 1985, mas os estados e municípios contrataram agressivamente, com gente com menos de quatro anos de escolaridade gerando quase a metade desse aumento. “A administração pública tendeu claramente a pagar seus empregados pouco qualificados muito melhor que o setor privado e fez o oposto com seu pessoal mais bem treinado”, registrou um estudo do IPEA. Embora o número de funcionários públicos no Brasil seja baixo em comparação com países ricos, ele é alto em muitas comunidades que dependem de transferências, salários e pensões do governo para sobreviver. Essa dependência marcou a cultura política brasileira e deu-lhe sua extraordinária resistência. Ao longo da última década, ela também gerou dívidas públicas imensas e crescentes que ameaçam falir o governo e acabar com a estabilidade econômica. O Brasil não pode atuar numa economia mundial mais integrada sem acabar com essas distorções fiscais. É nesse ponto que estão as escolhas, onde se trava claramente o conflito entre globalismo e localismo.

Em alguns aspectos, o capitalismo de estado do Brasil gerou problemas de finanças públicas parecidos com os dos ex-países comunistas. São eles: (1) inadimplências circulares e pagamentos atrasados crônicos entre empresas estatais e governos locais, especialmente de salários e *inputs* básicos como eletricidade, combustível e telefones; (2) imensos volumes de empréstimos podres de bancos públicos, amiúde para governos estaduais e outros órgãos públicos, que no Brasil levaram a algumas das maiores falências de bancos nos anos das finanças mundiais; (3) não pagamentos de impostos e contribuições para a previdência social. O Brasil e os países do Leste Europeu seqüestraram fundos orçados em sua luta por equilíbrio fiscal e fizeram progressos expressivos na liberalização de preços e na redução de subsídios, mas ainda se defrontam com obstáculos políticos para avançar mais. Dessas experiências e das de Argentina, Bolívia, Chile, Peru e México, fica cada vez mais claro que os objetivos da estabilização econômica e da participação maior na economia mundial não são separados nem separáveis na prática.

Em muitos países avançados, como no Brasil, os compromissos de previdência não financiados superam a dívida pública formal. O que impulsionou o crescimento da dívida nos países da OCDE foi o aumento dos pagamentos de transferências (pensões públicas, subsídios e juros) de 8% do PIB em 1960 para 21% em 1992, causado pela transformação da proteção social para grupos específicos necessitados em benefícios universais. Eleitores e políticos ainda não reduziram suas expectativas em relação ao nível de benefícios que os governos podem propiciar aos seus cidadãos. Em anos recentes, grandes fluxos de dinheiro foram para aposentados ricos que não precisam de ajuda financeira. Nos Estados Unidos, calcula-

se que US\$64 bilhões em benefícios da previdência vão para lares com rendas anuais de mais de US\$50 mil, enquanto a ajuda aos lares mais pobres é cortada. Os governos da Europa Ocidental lutaram com algum êxito na década passada para deter os aumentos nos gastos sociais, que permanecem em cerca de um quarto do PIB. Em vários países, notadamente Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Grécia, Itália, Holanda e Espanha, as contribuições sociais de empregados e empregadores estão acima de 40% dos ganhos brutos. “O efeito adverso mais importante dos encargos sociais altos talvez seja o fato de colocarem uma cunha entre componentes formais e informais do mercado de trabalho (em particular, em empregos mal pagos por causa dos tetos de contribuição)”, observou o diretor-geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), “induzindo a mão-de-obra a fluir para aqueles empregos e ocupações onde os encargos sociais podem ser evitados com mais facilidade, em vez de para os que são mais produtivos e lucrativos.”

As transferências brasileiras assumem formas variadas, intensificando o sentimento de desperdício e injustiça nas finanças públicas. Elas aumentaram desde 1980-85 de 12% para 18% do PIB, enquanto os gastos totais do governo aumentaram de 24% para 27% do PIB. As pensões absorvem 8% do PIB, em comparação com 10-15% na maioria dos países europeus, um fardo muito pesado para uma população tão jovem. Com 40% da força de trabalho no setor informal, o número de contribuintes é muito menor que o de pensionistas atuais e potenciais. Enquanto isso, os aposentados dividem-se em duas classes: os plebeus e os nobres.

Os plebeus constituem 87% dos pensionistas, a maioria dos quais aposenta-se aos 60 anos, com uma aposentadoria de um salário mínimo (cerca de US\$120). Os nobres são os outros 13%, absorvendo um terço de todos os benefícios, pois são membros de profissões com influência política e que podem se aposentar em “regime especial” aos 45 ou 50 anos, com ganhos que podem ir de US\$7 mil a US\$20 mil mensais ou mais. Muitos políticos e funcionários públicos acumulam duas ou mais pensões durante suas carreiras. Um promotor em São Paulo pode se aposentar antes dos 60 anos de idade com um provento mensal de US\$12 mil a US\$14 mil, uma renda acima dos sonhos da maioria nos Estados Unidos e Europa. Incentivos perversos fazem funcionários públicos se aposentarem mais cedo com pensões 20% mais altas do que seu último salário, que por tradição aumenta com uma promoção pouco antes da aposentadoria. Eles podem então ser recontratados pelo mesmo ou outro órgão público para acumular mais um salário. O governo federal paga atualmente mais aos aposentados que aos funcionários da ativa. Falsificações de carteiras de trabalho e de atestados de incapacidade física contribuem para a fraude ampla. Calcula-se a evasão dos impostos da previdência em 40% das contribuições devidas, comuitas empresas privadas e órgãos públicos ficando com as deduções feitas em salários. Em 1996, o tesouro federal transferiu US\$760 milhões para a previdência social, em pagamento parcial do US\$1,2 bilhão devido pela Rede Ferroviária Federal, quantia equivalente ao seu valor de mercado para privatização.

Privatização e infra-estrutura

Para o Brasil, a sobrevivência do capitalismo de estado está em jogo nas decisões sobre privatização e infra-estrutura nova, parte de um grande mercado global. De 1984 a 1995, 86 países privatizaram 547 empresas de infraestrutura no valor de US\$357 bilhões. Da mesma forma, cerca de seiscentos novos projetos privados, valendo US\$308 bilhões ou mais, estão em andamento em 82 países. A metade de todas as privatizações e 70% dos novos projetos estão em países em desenvolvimento.

Todavia, está ficando claro que a privatização foi vendida por muitos como uma panacéia para os problemas do estatismo. Na verdade, ela cria uma nova geração de problemas institucionais, ligados principalmente à negligência quanto à regulamentação dos serviços públicos e de quasemonopólios, que irão frustrar os esforços feitos por alguns países de instituições públicas fracas de criar padrões viáveis de equidade e eficiência. Em 1994, o Banco Mundial registrou: “Os países em desenvolvimento não têm praticamente experiência alguma com a regulamentação de fornecedores privados porque suas empresas de infra-estrutura eram, em geral, de propriedade e operação pública”.

As complexidades políticas e técnicas dos novos regimes reguladores forçam-nos, como em muitas outras áreas, a encarar o problema da educação. A população brasileira adulta tem em média apenas 5,2 anos de escolaridade, comparável a países muito mais pobres e muito abaixo da média de 13-15 anos na Europa e 18 anos nos Estados Unidos. Somente 10% dos que entram na escola completam o segundo grau, com 53% repetindo o primeiro ano. Em São Paulo, 52% de todos os chefes de família não passaram do quarto ano. Ao mesmo tempo em que um quinto dos adultos mais pobres tem apenas 2,1 anos de escolaridade, a dispersão da educação entre grupos de renda é menos chocante que o fato de os 20% mais ricos terem completado somente 8,7 anos de escola. É difícil operar uma sociedade complexa com uma elite tão pouco instruída. É mais difícil ainda imaginar uma elite assim exercendo autoridade reguladora politicamente independente sobre serviços públicos, envolvendo complexidades legais e técnicas em cálculos e decisões, bem como em negociações com alguns das mais sofisticadas empresas privadas do mundo. Contudo, trata-se de um desafio diante das autoridades brasileiras depois da atual onda de privatizações. O único caminho para frente passa por uma longa e onerosa curva de aprendizado na prática. A globalização é um processo tanto competitivo quanto educacional. O Brasil e outros países precisam expor-se a isso.

Recentes inovações tecnológicas — como telefones celulares e turbinas de baixo custo movidas a gás que permitem que produtores independentes de energia tenham acesso às redes de eletricidade — abriram novas áreas de competição em indústrias até recentemente dirigidas como monopólios “naturais”, em geral serviços privados nos Estados Unidos e empresas estatais nos outros países. Enquanto nos Estados Unidos, a reforma regulatória foi impulsionada, em larga medida, pelas mudanças tecnológicas, em outros lugares a privatização foi

forçada mais pela necessidade de conter os déficits públicos, envolvendo escolhas entre as demandas fiscais de empresas estatais e os compromissos de transferências do *Welfare State*.

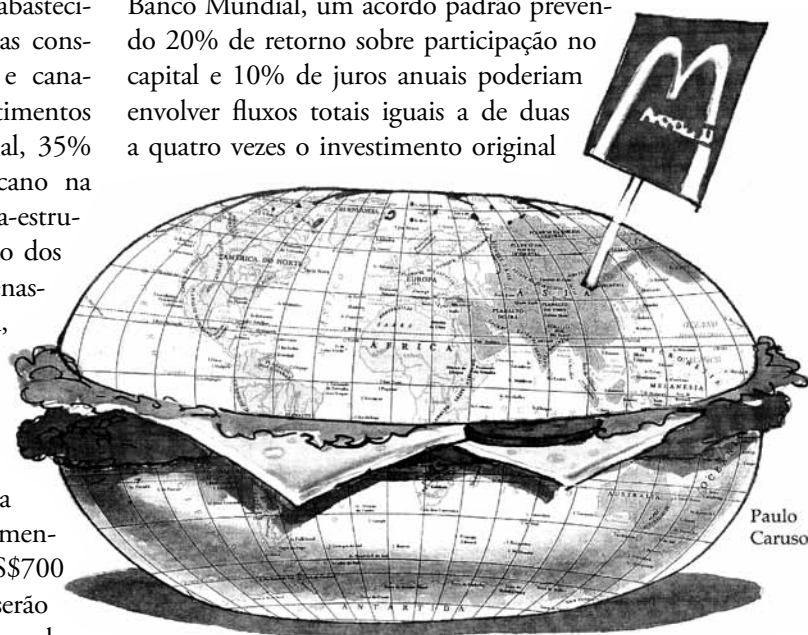
O que talvez facilite as soluções políticas é a flexibilidade desenvolvida nas duas últimas décadas pela privatização e pela reforma regulatória. Parceiros na reestruturação econômica, os dois processos diferem nas origens mas podem agir em conjunto para acomodar políticas e mercados. Iniciada na Grã-Bretanha, onde o governo vendeu cerca de cinquenta grandes empresas por quase US\$100 bilhões a partir de 1979, a privatização está marcada por experimentações e improvisações constantes. Os governos buscam vender “ativos” volumosos mas não-lucrativos em pequenos mercados financeiros domésticos, tentando criar amiúde um “capitalismo do povo” de pequenos acionistas, em meio a calorosa controvérsia política. Na Rússia e em outros ex-países comunistas, a privatização tem sido com frequência um jogo de que participam gente de dentro da política e diretores de empresas estatais que ganham de forma rápida e barata a posse de ativos públicos. A experiência na Inglaterra e no Chile, líder das privatizações na América Latina, mostra que a venda em massa requer o desenvolvimento de novos investidores institucionais, tais como fundos de pensão, que podem adiante desempenhar um papel na direção da empresa. Na França e na Itália, tal como no Brasil, enormes empresas públicas dominam eletricidade, telecomunicações e sistema bancário. A Europa está avançando ao longo de um percurso *stop and go* de obstáculos à privatização que o Brasil pode acabar repetindo. Muitos países tentam excluir ou limitar a participação estrangeira em privatizações, mas as pequenas dimensões dos mercados internos de capital força-os amiúde a cortejar os investidores externos. Na França, a participação estrangeira nas privatizações aumentou de 2% em 1986-88 para 12% na década de 90. Na França e na Itália, como no Brasil, as pressões fiscais em favor da privatização são reforçadas por questões secundárias como corrupção, falta de responsabilidade pública das direções e desempenho ruim das empresas públicas. Enquanto os bancos federais e estaduais brasileiros fazem 55% de todos os empréstimos, as instituições públicas italianas geram 80% de todo o crédito bancário. Em ambos os países e na França, os bancos do governo estão cheios de maus empréstimos e escândalos políticos, como mostram os casos recentes do Banespa e do Crédit Lyonnais, o maior banco do mundo fora do Japão. Tal como no Brasil, a maior parte das empresas públicas italianas gozavam de moleza orçamentária e estão protegidas da falência, enquanto que suas obrigações para com os acionistas (o governo e outros donos e credores) não são claras. Os investidores privados estão-se aventurando nessa mundo obscuro e protegido com perspectivas que não são fáceis de prever. Como observam os economistas italianos Andréa Goldstein e Giuseppe Nicoletti: “A solução dos problemas de administração empresarial inerentes à gestão pública de empresas é um objetivo explícito das privatizações em to-

das as economias de mercado, mas enfrentar as questões que permanecem depois da transferência de propriedade de mãos públicas para privadas raramente tem sido uma preocupação efetiva”.

Na América Latina, a privatização avançou rapidamente sob pressão fiscal durante as estabilizações econômicas na Argentina, na Bolívia, no Chile e no Peru, mas tem sido tratada com ambivalência pelos dirigentes dos maiores países, Brasil e México. Entre os países pobres, a América Latina recebeu metade de todo o capital de privatização externo, com os influxos aumentando de US\$183 milhões em 1989 para US\$3,7 bilhões em 1994, mas em 1994-95 teve apenas um décimo dos financiamentos de projetos novos. Boa parte da onda de privatização atual envolve a compra por investidores externos da propriedade e/ou direção de companhias telefônicas, ferrovias, usinas elétricas, sistemas de abastecimento de água e de esgotos e outras infra-estruturas construídas por firmas inglesas, americanas, francesas e canadenses antes da diminuição dos fluxos de investimentos após 1929. Às vésperas da Segunda Guerra Mundial, 35% de todo o estoque de investimento direto americano na América Latina era em sistemas de transportes e infra-estrutura, chegando a 22% de todo o investimento direto dos EUA em todo o mundo. Esses investimentos estão renascendo atualmente em resposta à enorme demanda, envolvendo freqüentemente a reprivatização de empresas, como as companhias de eletricidade brasileiras, que tinham sido nacionalizadas em décadas recentes. O Banco Mundial calcula que, às taxas de crescimento econômicos atuais, a Ásia oriental precisará de US\$1,4 trilhões em investimentos de infra-estrutura na próxima década, US\$700 bilhões somente na China. Na América Latina, serão necessários US\$600-800 bilhões. Com as atuais taxas de poupança baixas latino-americanas, esses investimentos não encontram fundos locais. Porém, trata-se de um mercado comprador, porque as empresas de engenharia e construção internacionais estão famintas por negócios devido à escassez de projetos novos nos países ricos. Nos Estados Unidos, os investimentos públicos em infraestrutura caíram de 3,1% do PIB na década de 1960 para 1,4% nos anos 80. A verdadeira escolha é entre fazer acordos com investidores estrangeiros, que construíram a primeira geração de infra-estrutura moderna na América Latina, ou permitir que continuem a deterioração e a obsolescência dos sistemas atuais. Há muitos sinais de que a escolha já foi feita.

Os maiores projetos mundiais de energia estão concentrados nos países em desenvolvimento. Grandes projetos estão em andamento em países como Indonésia, Índia, Paquistão, Filipinas, Colômbia, Hong Kong, China, Turquia e Malásia. O financiamento com “*limited recourse*” de uma “*special purpose corporation*” impõe uma disciplina severa e riscos compartilhados por todas as partes, melhorando o repagamento e permitindo que os patrocinadores levantem grande quantidade de crédito sobre pequenas participações no capital. Os bancos baseiam-se somente no fluxo de caixa do projeto para

o serviço da dívida, para o que as receitas precisam ficar pelo menos 40% acima dos repagamentos dos empréstimos. A responsabilidade dos patrocinadores limita-se a sua participação no capital do projeto, usualmente cerca de 30% do custo total. *Performance bonds* e garantias penalizam pesadamente os contratadores e fornecedores que não cumprem prazos, bem como consumidores por atacado, em geral empresas estatais, que voltem atrás em contratos de compra *take or pay*. Toma-se grande cuidado para evitar o tipo de cabo de guerra com investidores estrangeiros sobre tarifas que acabou na nacionalização de serviços públicos no Brasil e na América Latina. Contratos complexos negociados com dificuldades prevêm arbitragem internacional dedisputas e proteção contra perdas causadas por mudanças em encargos de usuários, leis, impostos, intervenção governamental e desvalorização da moeda. Segundo o Banco Mundial, um acordo padrão prevenido 20% de retorno sobre participação no capital e 10% de juros anuais poderiam envolver fluxos totais iguais a de duas a quatro vezes o investimento original



num período de 10-20 anos de prazo para pagar, gerando demandas por moeda forte para tarifas que podem ser politicamente insustentáveis. Não surpreende que esses acordos sejam negociados com tantas despesas e dificuldades, amiúde num clima de medo e desconfiança e que somente 20% dos projetos privados em países pobres sobrevivam ao estágio de desenvolvimento e entrem em funcionamento. As palavras-chave aqui são esperança e desespero.

Apesar das dificuldades, os novos projetos de infra-estrutura e as privatizações têm avançado em vários países. Desfizeram-se monopólios “naturais” na Argentina, abrindo caminho na década de 1990 para a privatização de ferrovias, telefones, eletricidade, petróleo, gás natural, fornecimento de água e aviação civil, acabando com décadas de subsídios enormes às empresas estatais. A mesma tendência está em andamento em Bolívia, Brasil, Colômbia, México, Peru e Venezuela.

Um novo ambiente institucional talvez esteja sendo criado. Se assim for, sua resistência será testada por conflitos entre globalismo e localismo. No Brasil, o primeiro grande teste está no desmembramento e privatização do monopólio estatal da eletricidade, com ativos no valor de US\$90 bilhões e receita

anual de US\$15 bilhões. As forças do globalismo emergem através da necessidade urgente de novos investimentos para atender as necessidades do crescimento econômico. As forças do localismo são sentidas na resistência política e burocrática à privatização e na lentidão em desenvolver políticas e regras sobre tarifas e o desmembramento das funções de geração, transmissão e distribuição da eletricidade que estão agora concentradas nos monopólios estatais. As forças do globalismo e localismo irão se enfrentar em lutas futuras sobre tarifas e regulamentação, tal como o fizeram no passado. Ninguém sabe como evoluirá o novo ambiente institucional.

O Brasil é diferente do resto da América Latina porque pertence ao clube exclusivo dos “países monstros”, para usar a expressão depreciativa de George Keenan, cujos outros membros são os Estados Unidos, China, Índia e Rússia, nações voltadas para dentro de dimensões continentais e populações imensas, abrangendo juntos 46 milhões de quilômetros quadrados e quase a metade da população mundial. Maddison encontra “poucos indícios de que países grandes tenham muita vantagem de

escala”, com “nenhuma relação significativa entre tamanho e desempenho produtivo... A maioria dos benefícios da especialização e da escala podem ser obtidos por países pequenos mediante o comércio internacional”. Todos os países grandes precisam de uma máquina administrativa maior para gerir sistemas federais complexos espalhados por territórios vastos. Todos precisam lutar para evitar a deterioração de extensas infra-estruturas de transporte que exigem manutenção cara, especialmente em regiões de baixa densidade populacional. Todos são historicamente ambivalentes nas relações com o resto do mundo. Os russos dividem-se sobre a “ocidentalização” há pelo menos três séculos, desde as reformas de Pedro, o Grande. Embora os EUA sejam o único “país monstro” que globalizou sua economia, talvez porque seu mercado e suas empresas sejam o motor da globalização, seus líderes acalentam sentimentos mistos sobre o envolvimento em assuntos internacionais desde a independência, há dois séculos. Ainda em 1970, os Estados Unidos tinham o mesmo coeficiente baixo de importação que o Brasil, de menos de 4% do PIB.

Os “países monstros”

O Brasil tem a felicidade de que suas tensões étnicas e lingüísticas representam uma ameaça muito menor à coesão política do que em outros membros do clube dos “monstros”. Mas sua ambivalência em relação à globalização coloca questões importantes. Quais são as perspectivas do país numa economia globalizada? Quais são suas vantagens competitivas? Que condições precisa criar para que o acesso ao comércio mundial e aos fluxos de capital possa ajudar a resolver problemas internos de emprego, produtividade, investimento público, proteção social e padrões de vida? Podem os empresários brasileiros mobilizar iniciativa e criatividade para produzir níveis mais satisfatórios de desenvolvimento econômico? Infelizmente, o debate brasileiro sobre a globalização raramente enfrenta essas questões.

Em uma das poucas pesquisas sérias sobre os efeitos da abertura econômica do Brasil, economistas do BNDES verificaram que “os impactos da abertura foram na direção esperada e desejada. Dado o tipo de estratégia de industrialização que o país seguiu no passado, era inevitável e saudável, do ponto de vista do bemestar e do crescimento econômico, que houvesse uma substancial elevação do coeficiente importado e uma queda generalizada das margens de lucro na indústria. A industrialização por substituição de importações promoveu um número excessivo de setores à revelia dos recursos disponíveis no país e ensejou estruturas de mercado ineficientes que só se sustentavam graças à proteção elevada”. A abertura econômica estimu-

lou um grande aumento na produtividade industrial, gerando salários mais altos e preços ao consumidor mais baixos. Houve alguma perda de empregos industriais, especialmente em São Paulo. Isso talvez faça parte de uma tendência internacional de aumento da produtividade manufatureira e transferência para empregos em serviços e o setor informal. Essa tendência mundial é combinada no Brasil com uma saída das indústrias das megalópoles e pelo fracasso das autoridades estaduais e locais paulistas em resolver os problemas de escala e investir em transporte público, saúde e educação, falhas decorrentes do problema civilizacional da inflação crônica.

Para apoiar suas conclusões, os economistas do BNDES apresentaram estes fatos: a balança comercial em manufa-



turas passou de um superávit de US\$15 bilhões em 1989 para um déficit de US\$1,5 bilhão em 1995, mas essa mudança distribuiu-se de forma desigual entre os diferentes setores industriais e representou uma pequena porcentagem da produção total. O setor mais atingido foi o de bens de capital, que estava com profundas dificuldades desde o início dos anos 80 e viu as importações crescerem de 11% para 59% da produção em 1989-95, quase a mesma situação anterior ao início da substituição intensiva de importações da década de 1970, ao mesmo tempo que as exportações do setor também cresciam de 7% para 17% da produção. Porém, outros setores — bebidas, produtos farmacêuticos, celulose, sabões, perfumes, laticínios, eletrodomésticos, automóveis, cimento — beneficiaram-se de grandes aumentos da demanda interna, impulsionada por um aumento de 27% do salário médio real desde o início do Plano Real. Os pobres estão comprando mais eletrodomésticos e consumindo mais leite, carne e outras formas de proteína do que há três anos. Grandes aumentos nas importações ocorreram em máquinas, equipamentos de telecomunicação, fertilizantes, produtos químicos, autopeças, têxteis e automóveis. Os industriais brasileiros queixam-se de que a sobrevalorização da moeda, os impostos em cascata e as altas taxas de juros aumentam seus custos em cada estágio da produção e distribuição, impedindo-os de se modernizar e competir com bens produzidos no exterior com financiamentos a juros baixos e importados com tarifas baixas. Os economistas do BNDES advertiram que liberar importações e ao mesmo tempo permitir uma valorização da moeda coloca a abertura econômica sob grandes riscos e pediram um retorno “a uma trajetória de desvalorização real da taxa de câmbio”. Sob pressão política, o governo concedeu uma tarifa especial de 70% aos fabricantes estrangeiros de carros operando no Brasil, um nível de proteção que jamais sonhariam obter em seus países de origem. Enquanto outros pagam a tarifa de 70% para importar veículos, as empresas que produzem no país podem importar com tarifas de 35%. Além disso, removeram-se as barreiras que protegiam anteriormente a indústria de auto peças para fortalecer a competitividade das montadoras locais.

Estes são resultados variados determinados mais pelas políticas governamentais do passado e do presente do que por forças externas. Porém, eles acrescentam pressão sobre o país para que ajuste sua estrutura de custos a fim de conquistar uma fatia maior de produção concentrada e capacidade de marketing para ganhar riqueza e eficiência de uma economia global em expansão. Se quiser participar mais plenamente dessa expansão, o Brasil deve desenvolver uma estratégia claramente definida de comércio exterior que fortaleça sua capacidade de exportar. Se quiser receber os investimentos diretos estrangeiros que impulsionam a globalização, o país precisa levar em conta os fatores que pesam mais na escolha de locação pelo investidor: tamanho do mercado, previsibilidade econômica, estabilidade da regras jurídicas e políticas e

perspectivas de lucratividade. Até recentemente, esses fatores estavam ausentes do Brasil, ou não estavam suficientemente desenvolvidos.

Outro obstáculo é o alto custo de fazer negócios no país, conhecido como Custo Brasil, gerado por distorções de mercado e deterioração das rodovias, das telecomunicações e dos serviços de energia elétrica. A falta de mecanismos financeiros e institucionais estáveis para prover ou renovar uma infra-estrutura moderna provoca a ameaça de uma espiral descendente viciosa de descapitalização: o investimento e a manutenção deficientes sabotam a viabilidade da infra-estrutura existente, desestimulando por sua vez novos investimentos em outras indústrias. Entre os outros elementos do Custo Brasil estão: uma legislação trabalhista inflexível que desestimula a contratação e dispensa de trabalhadores e cria um enorme hiato entre o custo total de empregar e o salário que o trabalhador leva efetivamente para casa; procedimentos judiciais lentos; um sistema educacional que não prepara a população para atuar numa economia moderna; e baixa produtividade e custos altos de um sistema portuário cartelizado. Atualmente, algumas dessas coisas estão mudando, mas vários setores econômicos ainda permanecem encastelados contra as melhoras de eficiência e ao investimento externo. O *Relatório sobre Competitividade Global 1996*, do Fórum Econômico Mundial, utilizando indicadores de instituições, infra-estrutura e política econômica, classificou o Brasil em 480 entre 49 países em competitividade, atrás da Venezuela e a frente apenas da Rússia. Essas classificações parecem estar em contradição com o tamanho do mercado interno brasileiro, sua capacidade empresarial, agrícola e industrial e de atrair capital externo. Porém, esse tipo de classificação adverte-nos sobre as debilidades institucionais que põem em perigo o progresso econômico. A UNCTAD observa que, com as barreiras comerciais mais baixas de hoje, “o tamanho dos mercados nacionais diminuiu de importância. Ao mesmo tempo, as diferenças de custos entre localizações, a qualidade da infra-estrutura, a facilidade de fazer negócios e a disponibilidade de habilidade tornaram-se mais importantes”.

O que faz a diferença entre sucesso e fracasso no desenvolvimento não é a abundância de recursos naturais; países tão diversos quanto Brasil, Zaire, Rússia e Estados Unidos são bem dotados pela natureza. A diferença crucial está no investimento em recursos humanos e, sobretudo, na qualidade das instituições públicas, entre as quais estão não apenas o sistema político, mas também o complexo de leis e regulamentos que cria condições para que os mercados funcionem. Atualmente, ninguém nega que o grande motor do desenvolvimento é o mercado. Mas o mercado precisa de um mínimo de estabilidade macro e microeconômica que só pode ser fornecido pelo Estado. O Brasil fará sua escolha sobre globalização. A escolha será moldada pela qualidade de suas instituições públicas e das percepções de seu interesse próprio.

Dinheiro para todos

Martin Mayer

A eletrônica nos bancos é hoje fonte de exagero e gastos, bem como uma força na globalização da economia mundial. A Grande Questão para os banqueiros é como ganhar dinheiro com isso. Para a academia, a questão é se os computadores criaram ou não novos perigos em nossos hiperativos sistemas de pagamento. Para os políticos, porém, e na vida da gente comum, o banco eletrônico tem outro sentido. Devidamente regulamentado, ele pode ser uma forma de trazer de volta para a *mainstream* da economia americana milhões de pessoas que são agora marginalizadas ou negligenciadas.

Hoje, uma fração espantosamente grande e crescente da população dos Estados Unidos e do Brasil não tem contato direto com o sistema bancário que serve como intermediário normal para pagamentos e recebimentos. As autoridades dizem que doze milhões de famílias americanas estão fora do sistema, mas o número talvez seja o dobro disso.

Os bancos estão fechando agências no Brasil e nos Estados Unidos. Onde ficam abertas, suas tarifas sobem. Um dos setores de crescimento mais rápido da indústria de serviços financeiros nos EUA é o “botequim de desconto de cheques” (*check-cashing shop*). Embora os EUA tenham 130 mil caixas eletrônicos, a maioria deles instalados na última década, há atualmente quase sete mil desses “botequins”, três vezes mais do que há dez anos. Em 1995, eles descontaram mais de 200 milhões de cheques no total de US\$60 bilhões, cobrando taxas que na maioria dos estados ultrapassam 2% do valor do cheque.

Mas já existe tecnologia para oferecer contas em bancos e serviços de pagamento para todos a um preço insignificante. O depósito direto de salários, aposentadorias e outros benefícios, juros e dividendos significa que os pagamentos às pessoas podem ser feitos instantaneamente — sem esperar a compensação do cheque — por cerca de dez centavos cada cheque. Os cartões magnéticos usados em caixas eletrônicos ou caixas registradoras de lojas permitem saques dessas contas que custam quase nada para fazer. Quando os *smart cards* já em uso na Europa, amplamente utilizados para pensões e outros pagamentos da previdência, chegarem ao Brasil e aos EUA, o custo da transação será ainda menor. Quando se fizerem arquivos eletrônicos dos enviadores de contas e os “recebedores” concordarem em receber pagamentos eletrônicos, os bancos poderão pagar as contas das

pessoas como o correio da Suíça paga agora contas para seus cidadãos, a um custo mínimo.

Os europeus estão a caminho de um sistema universal de pagamentos de contas dos serviços públicos. Há 16 milhões de contas bancárias para apenas 14 milhões de holandeses, inclusive crianças. Aqui, a mudança para o banco eletrônico enfrenta a barreira dos “sistemas herdados” que processam papel, das imensas instalações do Federal Reserve às operações comuns de varejo que dependem da combinação de dois documentos: o recibo da conta e o cheque.

Procurando receitas ou cortar gastos para compensar as perdas de receita alfandegária causadas pelo NAFTA, em 1993 o Congresso americano decidiu que até 1999 todas as empresas que fizerem pagamentos ao governo deverão fazê-lo eletronicamente. A partir de janeiro de 1999, o governo não receberá mais cheques de empresas.

E em 1996, buscando economias para tornar o tão protelado acordo sobre o orçamento mais plausível, o Congresso decidiu que todos os pagamentos feitos por “todos os departamentos, órgãos e instrumentos do governo dos Estados Unidos, e empresas de propriedade ou controladas pelo governo dos Estados Unidos” devem ser feitos por transferências eletrônicas de fundos. A regulamentação desta lei diz que o Tesouro *pode* abrir exceções a pedido de alguém que prefira continuar recebendo cheques, mas somente “de indivíduos ou classes de indivíduos para quem o cumprimento da lei imponha uma grande dificuldade”. Por essa lei, todos os contratos de compra federais feitos desde julho de 1996 devem especificar o pagamento eletrônico.

À medida que se acostumem a fazer negócio eletronicamente com o governo, as empresas acharão mais caro *não* receber pagamentos eletronicamente dos consumidores. Os pagamentos por telefone e *home banking* já impõem custos significativos aos que recebem. Quando uma empresa não está equipada para receber um pagamento eletrônico, o banco que oferece o *home banking* preenche um cheque em nome de seu cliente. Na verdade, quase três quartos dos pagamentos que as pessoas fazem por computadores e telefones envolvem o preenchimento de um cheque pelo banco.

O vice-secretário do Tesouro Lawrence Summers disse que um pagamento com papel custa ao governo 47 centavos e um eletrônico, apenas 2 centavos. Muitos pagamentos federais já são feitos eletronicamente, em especial aos militares e aos recipientes da seguridade

Martin Mayer membro do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, é o decano dos jornalistas financeiros americanos e sua obra mais recente é *The Bankers: The Next Generation* (1997).

social. O Congresso espera que a mudança para uma base eletrônica economizará centenas de milhões de dólares por ano ao governo — e isso não inclui qualquer economia com postagem, porque o governo não paga diretamente por ela.

Os pagamentos do e para o Tesouro são uma fração pequena do total de pagamentos nos EUA. Se o Tesouro pode economizar milhões por ano ao adotar o sistema eletrônico, a economia potencial do setor privado atinge os dois dígitos em bilhões. Por uma pequena fração dessa economia, os bancos poderiam oferecer a todos o equivalente eletrônico do cheque gratuito.

E haveria benefícios adicionais — se todas as folhas de pagamento incluíssem depósito direto em conta, por exemplo, o problema do controle de estrangeiros ilegais seria resolvido na fonte. No Texas e em Ohio, as autoridades estaduais já descobriram que o uso de cartões magnéticos em vez de *food stamps* pode reduzir e até eliminar o uso fraudulento, a revenda ou falsificação

desses benefícios. O uso de *Electronic Benefits Transfer* para o pagamento de benefícios sociais poderia poupar dinheiro gasto com burocracia suficiente para financiar muitos programas de emprego.

O Tesouro anunciou uma campanha de marketing chamada *Direct Deposit Too.*, destinada principalmente a persuadir os bancos a oferecer “uma conta simples de baixo custo” para a qual se possam fazer pagamentos. O Citibank considera o serviço para os “sem-banco” como uma oportunidade de negócio e ganhou a concorrência para fornecer benefícios eletrônicos aos pobres em uma dezena de estados ligados em três organizações regionais. Mas a maioria dos bancos não se interessa por oferecer serviços aos pobres. No Brasil e nos Estados Unidos, os bancos estão em crise por perder seu papel de emprestadores. Podem eles dar-se ao luxo de ignorar a oportunidade de oferecer serviços baratos aos pobres? Esse aspecto da globalização pode trazer mais gente para a economia mundial.