

GLOBALIZAÇÃO, GOVERNANÇA E NOVOS ATORES

*Ademil Lucio Lopes**

Resumo:

O texto procura analisar as principais mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas no Brasil na década de 90, em vista da hegemonia do pensamento neoliberal que ensejou uma série de reformas que causaram o enfraquecimento do Estado em benefício de uma nova governança gerida pelas forças de mercado e impulsionada pela globalização financeira e comercial. Nesse período, em que o Estado brasileiro abandonou seu papel de articulador de políticas de desenvolvimento econômico e social, esse espaço acabou sendo ocupado por Estados e municípios, que passaram a articular políticas de desenvolvimento e a negociar diretamente com as empresas transnacionais investimentos produtivos para suas regiões, sem possuir um corpo técnico eficiente para conduzir as negociações. O resultado final foi uma série de acordos que beneficiou principalmente as empresas transnacionais, o que põe em dúvida os benefícios que países como o Brasil tiveram com a intensificação da globalização na década de 90.

Palavras-chave: Governança; Globalização; Políticas de Desenvolvimento Econômico; Estado.

Introdução

A partir da década de 80, tornou-se freqüente apontar mudanças que se processavam inicialmente no âmbito econômico e se caracterizavam principalmente pelo fortalecimento das operações das empresas transnacionais, que operavam de forma a realizar investimentos que propiciaram a integração produtiva de suas unidades situadas em várias regiões no mundo, fortalecendo a integração produtiva em âmbito mundial. Esse movimento foi acompanhado pela integração dos principais mercados mundiais, facilitada por sua abertura e desregulamentação. Esses dois movimentos, tanto do lado produtivo como do lado financeiro, foram possíveis graças ao surgimento de novas tecnologias, principalmente a partir do desenvolvimento das indústrias de base microeletrônica.

*Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos, doutorando em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) campus de Araraquara, docente dos Cursos de Economia, Administração e Engenharia de Produção do Centro Universitário de Araraquara – Uniara. E-mail: aluciolopes@terra.com.br.

A integração do espaço econômico mundial iniciou um processo de interação das atividades humanas, caracterizado pela maior circulação de idéias, trocas culturais, aumento da interdependência política e, claro, econômica. Dessa forma, pode-se afirmar que a atividade humana está organizada atualmente em bases não apenas nacionais, como também regionais e internacionais, havendo maior integração econômica, cultural e política (CAMARGO, 1999).

Esse processo é definido por Held e Mc Grew, 2000 (apud GUEDES; FARIA, 2005), que consideram que o processo de globalização possui três dimensões: (a) material - são os fluxos comerciais e financeiros que se intensificaram em função do desenvolvimento da infra-estrutura física (transporte e informática), normativa (regras de comércio internacional) e simbólica (consolidação do inglês como língua mundial); (b) alteração no alcance espacial da ação entre os níveis global e local; (c) conscientização da relação causal entre acontecimentos distantes e conseqüências locais (maior interdependência).

Esse processo, aliado ao fortalecimento de novos atores sociais e políticos, tem ameaçado a manutenção da soberania dos Estados nacionais (CAMARGO, 1999). É importante destacar que atualmente, nas relações internacionais, os Estados nacionais têm sido questionados como atores principais em relação ao papel que ocupam no cenário internacional, como também internamente por forças subnacionais (CAMARGO, 1999). O processo de globalização descrito nos parágrafos anteriores se assentou principalmente sobre o domínio dos princípios e práticas dos mercados capitalistas transnacionalizados e de um sistema de comunicações e informações mundializado (CAMARGO, 1999).

A questão da governança surge com força nas instituições multilaterais e no debate acadêmico no final da década de 80, em resposta a um contexto socioeconômico marcado por importantes mudanças nos Estados da OCDE, com a crise do *Welfare State*, como também nos países em desenvolvimento, com a crise do Estado desenvolvimentista, e nas ex-repúblicas socialistas - todos passaram por importantes reformas de caráter neoliberal, com destaque para as privatizações e a abertura comercial, que acirraram as tensões e os conflitos sociais em várias nações. Tornou-se então necessária a construção de novos modelos de organização política, com o objetivo de garantir a governabilidade nas novas condições políticas e econômicas.

As agências financeiras multilaterais passaram a impor condicionalidades: empréstimos só seriam concedidos se países pobres e em desenvolvimento adotassem uma série de reformas econômicas liberais, que deveriam ser acompanhadas pela adoção de um marco político-institucional, dotado de autonomia, eficiência, racionalidade e que assegurasse o florescimento dos mercados (CAMARGO, 1999). Essas condicionalidades foram definidas pelas instituições financeiras (FMI, Banco Mundial) como práticas de boa governança.

O aspecto em que pretendo concentrar a análise do meu trabalho está relacionado às conseqüências do desenvolvimento do conceito de boa governança por parte das

instituições financeiras multilaterais e do decorrente enfraquecimento do Estado, não apenas em função da globalização, mas principalmente em razão das políticas econômicas e reformas institucionais implementadas no bojo das recomendações de boa governança por parte das organizações multilaterais.

Estado e governança global

Independentemente das principais vertentes teóricas existentes em relação à constituição de uma definição satisfatória de governança, é inegável a influência do contexto político e econômico dominado pela hegemonia neoliberal em que inicialmente se desenvolveu este conceito. Portanto, o debate sobre o conceito de governança, e sua relevância em um mundo marcado por importantes transformações políticas, econômicas e sociais, não deixou de ser pautado por um contexto em que "predomina uma visão cética em relação ao Estado, postura que se apóia na denúncia de questões como déficits orçamentários, efeitos negativos das políticas de seguridade social e interferência do Estado na economia, isto é, por ter sido gerada no quadro do atual 'pensamento único ocidental' que enfatiza a perda de credibilidade da instância estatal e a diminuição da eficiência e eficácia da ação pública, assumiu uma conotação preponderantemente neoliberal" (CAMARGO, 1999, p.243).

Segundo essa vertente, hegemônica durante a década de 90, o Estado mínimo é considerado como paradigma de governança. Seus adeptos consideram que o Estado perdeu a capacidade de gerenciamento e de previsão das conseqüências de suas ações, devido à maior complexidade e interdependência das relações econômicas, sociais e políticas. Dessa forma, a maior parte de suas ações se encontra dissociada das muitas e complexas demandas das sociedades, sendo estas satisfeitas de forma correta e eficiente pelas instituições privadas.

Essas idéias estavam presentes nos documentos oficiais publicados por essas instituições e foram fundamentais, pois auxiliaram na sustentação de inúmeras reformas estruturais liberalizantes, econômicas e institucionais, que foram preconizadas pelo Consenso de Washington e amplamente apoiadas pelos organismos financeiros multilaterais (FMI e Banco Mundial) (STIGLITZ, 2001).

Principalmente nos países da América Latina, foi executada uma série de medidas econômicas e reformas institucionais, destacando-se a adoção de políticas monetárias e fiscais restritivas, liberalização do mercado de capitais - responsável pela grande instabilidade econômica vivida na região -, ampla liberalização comercial e adoção de amplos programas de privatizações (STIGLITZ, 2001). Deve-se destacar que existem outras correntes teóricas que desenvolveram novos conceitos de governança, em que enfatizam a maior complexidade das relações internas e internacionais em função do surgimento de novos atores e de importantes mudanças sociais, políticas e tecnológicas, ocorridas de forma mais intensa a partir do início da década de 80. Segundo essas

correntes, as mudanças ocorridas tiveram como consequência uma perda relativa da capacidade de gestão e ação dos Estados nacionais que, no entanto, continuam fundamentais instâncias de poder, pois estão ligados tanto ao território como à população (CAMARGO, 1999). Entretanto, o poder é agora compartilhado com governos nacionais, organismos e instituições internacionais, ONGs, etc.

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir em especial uma das principais consequências de uma série de reformas econômicas e institucionais, resultado de uma concepção de governança apoiada em uma perspectiva neoliberal em que foi desenvolvido um conjunto de relações sociais, econômicas e políticas mediadas e dominadas unicamente pelo mercado, que acarretaram o enfraquecimento dos Estados nacionais nos principais países da América Latina na década de 90.

Desenvolvimento e descentralização na Argentina de Menem

Segundo Colacrai (1998), o período em estudo foi marcado pela emergência de novos espaços e cenários em que ocorreram mudanças no espaço de atuação dos Estados nacionais, não mais vistos como únicos e indivisíveis. A repartição do poder com as instâncias subnacionais é apenas uma das importantes mudanças em andamento.

As entidades nacionais passaram a atuar de forma independente no cenário internacional, se constituindo em novos atores dentro das relações internacionais, provocando o surgimento de vínculos institucionais em âmbito internacional, buscando novos espaços de cooperação que possam trazer benefícios às regiões que representam. Assim, os governos subnacionais puderam atuar fora de suas fronteiras nacionais, independentemente do governo central, algo que anteriormente era reservado aos Estados nacionais. Segundo Rosenau (2000), o fortalecimento do poder subnacional é resultado da fragmentação do poder estatal, sintoma da crise estrutural pela qual passam os Estados nacionais.

Durante o governo de Carlos Menem (1989-1999), na Argentina, os pilares básicos da administração pública foram a descentralização administrativa e a abertura da economia, elementos considerados fundamentais por este governo, no sentido de promover a modernização econômica e institucional do país, além de estarem relacionados com as tendências globais de transnacionalização e interdependência (COLACRAI, 1998).

No caso Argentino, o processo de descentralização incentivado pelo governo Menem permitiu que os governos subnacionais pudessem estabelecer relações comerciais e financeiras, atraindo novos IDEs (Investimento Direto Externo), de acordo com os interesses e necessidades particulares de cada região (COLACRAI, 1998). Entretanto, a ausência do Estado no auxílio ao desenvolvimento dessas regiões teve como consequência a falta de coordenação e articulação entre os Estados e municípios. Dessa forma os novos IDEs e o desenvolvimento de relações comerciais por parte dos governos subnacionais não dinamizaram de forma substancial a economia dessas regiões, apenas garantiram novos

mercados para os produtos primários originários das províncias.

Políticas de desenvolvimento e governos subnacionais: a experiência brasileira na década de 90

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) prevaleceu a adoção de uma série de reformas econômicas e institucionais na direção do que as instituições financeiras multilaterais (FMI e Banco Mundial) e o mercado financeiro consideravam como "boa governança", o que naquele momento significava a adoção de reformas de caráter neoliberal voltadas ao mercado. O Estado deveria se ausentar de qualquer atividade que resultasse em alguma forma de intervenção na economia; portanto, o desenvolvimento da economia brasileira seria resultado da operação das forças de mercado, das decisões dos agentes privados, não cabendo ao Estado interferir nesse processo por meio da adoção de políticas industriais ou de desenvolvimento econômico.

A ausência do Estado brasileiro na busca de alternativas para o desenvolvimento, na organização e na coordenação dos novos investimentos possibilitou que governos estaduais e municipais buscassem novos investimentos para suas regiões de forma autônoma.

Em razão da rápida deterioração das contas externas do Brasil após o Plano Real, o governo brasileiro foi obrigado a adotar uma política de incentivos para o setor automobilístico, com o objetivo de atrair novos investimentos e diminuir sensivelmente a importação de automóveis por parte das montadoras. O Novo Regime Automotivo (NRA) implementado pelo governo FHC, diante da perspectiva de grande crescimento do mercado automobilístico brasileiro, atraiu uma grande quantidade de novos investimentos do setor para o Brasil.

Essa nova onda de investimentos desencadeou intensa guerra fiscal entre os Estados brasileiros, que lançaram mão de ampla gama de incentivos de toda natureza – fiscais, creditícios, etc. - com o objetivo de atrair esses investimentos para seus respectivos Estados. Isso acarretou uma disputa predatória envolvendo Estados e municípios, com consequências deletérias para o setor público em geral. Além do fato de que essa competição pode neutralizar os efeitos benéficos desses investimentos no longo prazo (ARBIX; POSE, 1999).

Alguns Estados concederam uma série de vantagens, que acabaram financiando o custo de estabelecimento das novas plantas; houve governos que dividiram o risco do investimento com as montadoras. Nesses casos os Estados injetaram dinheiro público no empreendimento, participando destes como sócios, como ocorreu no caso da instalação da montadora francesa Renault no Estado do Paraná.

Foram concedidos por parte de Estados e municípios incentivos como: doações de terreno, provisão de infra-estrutura necessária, isenções de impostos e taxas por prazos não menores que dez anos, empréstimos com juros subsidiados, etc.

As principais justificativas dos Estados para a concessão dessa gama de incentivos eram, principalmente, a criação de empregos diretos e indiretos e os efeitos positivos

gerados pelos encadeamentos produtivos do setor automobilístico para o desenvolvimento das economias locais.

Arbix & Posi (1999) apresentaram em seu trabalho alguns pontos presentes nos documentos oficiais do Paraná e do Rio Grande do Sul, em que os programas de incentivos fiscais às montadoras são justificados pela perspectiva de que a chegada de montadoras teria um poderoso efeito dinamizador sobre a economia dos Estados. Esses documentos superestimaram a atração de fornecedores que gerariam novos investimentos e a criação de milhares de empregos diretos e indiretos. Nos documentos apresentados naquele trabalho, ficou clara a noção de que o massivo fluxo de investimentos era a oportunidade de os Estados desenvolverem razoável estrutura industrial. Portanto, qualquer esforço para atrair esses investimentos seria compensado pelos benefícios advindos da instalação daquelas plantas produtivas. A ausência na guerra fiscal, na luta por esses investimentos, poderia significar a perda da batalha pelo desenvolvimento industrial desses Estados (ARBIX; POSI, 1999).

Entretanto, segundo Arbix & Posi (1999), os impactos desses investimentos deveriam ser mais bem avaliados com relação aos fatores mencionados como justificativa para sua atração.

Com relação à criação de empregos, as novas plantas tiveram um impacto menor do que o esperado sobre os empregos diretos, pois as novas unidades, que utilizam novas concepções de gestão e organização da produção, além de um maior conteúdo tecnológico, não foram concebidas para empregar mão-de-obra em grandes proporções, como em décadas passadas. Mesmo do ponto de vista da geração de empregos indiretos, uma série de vantagens concedidas pelo governo federal e governos estaduais, principalmente os incentivos que facilitaram a importação de automóveis e autopeças, como a diminuição das taxas de importação, contribuiu para diminuir a produção de peças e equipamentos no Brasil. Além do fato de que as novas plantas das montadoras trouxeram seus fornecedores estrangeiros, que pouco investiram em novas instalações produtivas, pois se aproveitaram das dificuldades das empresas de capital nacional, comprando-as, o que do ponto de vista global não significou grande incremento dos investimentos no país.

Em segundo lugar, as novas plantas em sua maioria não geraram *spillovers* tecnológicos, pois foram construídas para operar apenas a montagem de veículos, não possuindo capacidade de realizar P&D. As novas tecnologias são realizadas nas matrizes dessas empresas, que possuem capacidade de gerar P&D, sendo posteriormente essas tecnologias aplicadas em países como o Brasil.

Em suma, a guerra fiscal entre Estados brasileiros pôs em risco algumas possibilidades de benefícios advindos desses novos investimentos realizados no país. Estados e municípios comprometeram os seus orçamentos em um contexto de grandes dificuldades fiscais e orçamentárias em todos os níveis de governo.

O setor automobilístico brasileiro conheceu em sua história dois momentos em que massivos fluxos de investimentos de empresas tiveram como destino o Brasil. O primeiro grande fluxo ocorreu entre a segunda metade da década de 50 e o início dos anos 60 e o segundo, na segunda metade da década de 90, após a implantação do NRA.

No período de implantação da indústria automobilística no Brasil, o governo federal teve papel central no processo, peça fundamental dentro da estratégia de desenvolvimento industrial efetivada com a elaboração e execução do Plano de Metas. Dessa forma, como já discutido, o governo federal concedeu uma série de incentivos para que as montadoras produzissem automóveis no Brasil.

Entretanto, o Estado negociou uma série de contrapartidas com as montadoras: prazo, conformação da indústria, índice de nacionalização de veículos, formação da mão-de-obra e localização das plantas industriais, além de ajudar na formação e no desenvolvimento tecnológico dos fornecedores de capital nacional, transferindo tecnologia para essas empresas. Todos esses compromissos deveriam ser assumidos pelas montadoras, para que pudessem usufruir dos incentivos concedidos pelo Estado.

Com relação à segunda onda de investimentos do setor automobilístico no Brasil, o governo federal teve papel ambíguo, pois em um contexto ideológico em que políticas setoriais e discricionárias eram vistas de forma negativa, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso se caracterizou por adotar postura desfavorável a qualquer política industrial ativa, com o objetivo de atender setores industriais específicos. Todavia, em virtude de problemas de ordem econômica, o governo federal foi obrigado a implementar uma política setorial para a indústria automobilística.

As montadoras, aproveitando-se da omissão do governo federal e da ausência de capacidade de Estados e municípios em elaborar e implementar políticas consistentes de desenvolvimento, procuraram obter o máximo de vantagens possíveis da guerra fiscal, pois Estados e municípios não tiveram nenhum poder de barganha com relação às negociações, sendo submetidos a uma série de exigências.

Essa situação, como já destacado, foi resultado da ausência de políticas de desenvolvimento por parte do governo federal, sendo esse espaço parcialmente ocupado por Estados e municípios, que não possuem uma visão sistêmica do processo de desenvolvimento, além da carência de recursos financeiros e humanos que permitissem uma negociação menos desigual com as grandes empresas multinacionais do setor automobilístico. O resultado foi que as montadoras conseguiram extrair de Estados e municípios uma série de incentivos financeiros, créditos e outras vantagens, em uma situação de graves desequilíbrios fiscais.

Conclusão

A partir da década de 90, a intensificação do processo de globalização tem levado a

importantes mudanças nas práticas e teoria de gestão das organizações como também nos governos, já que estes passaram a reconhecer a impossibilidade de operar de forma autônoma e apenas no interior das fronteiras nacionais. Atualmente, deve-se levar em conta a maior interdependência econômica, política e social entre empresas e governos de diferentes países e regiões. Além disso, tem aumentado a consolidação de parcerias entre diferentes organizações e entre as mesmas e os governos locais (GUEDES; FARIA, 2005).

Não se configurou uma governabilidade democrática ou sustentável, pois várias promessas não foram cumpridas, como grande geração de empregos e formação de cadeias produtivas com as empresas locais, mediante transferência de tecnologia e inovações gerenciais e sustentabilidade produtiva. Também as decisões tomadas não se configuraram como resultado de uma rede ou de práticas coordenadas envolvendo diferentes atores, e sim como resultado único das imposições das montadoras.

Segundo Guedes e Faria (2005), os Estados atualmente têm perdido poder de barganha nas negociações com as empresas transnacionais, pois enquanto controlam a mão-de-obra e acesso ao território, a empresas controlam o capital e a tecnologia, elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico em um contexto de globalização.

Especificamente no caso brasileiro, foi concedida uma série de incentivos por parte dos governos locais, além de outros comprometimentos por parte das esferas de poder local, sem nenhuma segurança quanto às contrapartidas das montadoras, sendo que boa parte das justificativas para a concessão de incentivos e vantagens se baseia na promessa de grande aumento dos empregos diretos e indiretos e transferência de tecnologias às empresas locais, cujo cumprimento não depende das ações dos governos, mas sim das estratégias das empresas transnacionais, configurando mais um elemento que comprova a assimetria da relação entre governos locais e empresas transnacionais.

A globalização em todas as suas dimensões tem ensejado importantes mudanças econômicas, políticas e sociais; entretanto, esse processo tem sido dominado por um viés claramente neoliberal sobre a direção em que têm sido processadas essas mudanças. O conceito de governança surgiu dominado por esse viés, principalmente no início da década de 90, sendo de muita relevância para a sustentação de inúmeras reformas econômicas de caráter neoliberal implementadas nos países latino-americanos naquele período.

No presente trabalho, busquei discutir uma das conseqüências do enfraquecimento do papel do Estado na economia, decorrente das reformas de boa governança preconizadas pelo FMI e pelo Banco Mundial na década de 90.

A ausência do Estado na elaboração de políticas de desenvolvimento econômico abriu espaço para a atuação dos governos subnacionais, em um contexto em que os próprios Estados nacionais se encontravam fragilizados, com pequena capacidade de barganha diante do poderio econômico das empresas transnacionais. Dessa forma, as relações e negociações estabelecidas entre os governos locais e as empresas transnacionais foram

amplamente favoráveis às empresas, pois os governos subnacionais não possuíam nenhum poder de barganha para negociar, tampouco possuíam condições técnicas para a tarefa; assim, os resultados econômicos e sociais dos investimentos realizados pouco contribuíram para o desenvolvimento efetivo das regiões que os receberam, além de contribuir para a deterioração fiscal desses governos.

Atualmente tem se intensificado o processo de concentração produtiva, desde os setores ligados à produção de commodities (minério de ferro, aço, etc.) até, principalmente, os setores de tecnologia de ponta (telecomunicações, entretenimento, farmacêutica, etc.), formando empresas globais extremamente poderosas que movimentam recursos em maior volume do que grande parte dos Estados nacionais, tornando bastante desigual qualquer tipo de barganha entre essas empresas e os Estados nacionais. Dessa forma, é fundamental a construção de uma nova governança, em que se busque contrabalançar o poderio das grandes corporações, podendo os Estados nacionais extraírem dividendos que possibilitem o desenvolvimento econômico e social de suas populações, não apenas vantagens para as grandes corporações em detrimento da sociedade.

Referências bibliográficas:

ARBIX, G.; POSE, A.R. **Globalization, regional development, and territorial competition: bidding wars in the brazilian automobile sector**. 1999. (mimeografado).

CAMARGO, S. Formas de governança no contexto da globalização. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro: IRI-PUC Rio, v.21 n.2, p.225-257, jul./dez. 1999.

COLACRAI, M. **Las vinculaciones externas y la capacidad de gestion internacional desplegadas por las provincias argentinas em la última década. Uma lectura desde las relaciones internacionales**. 1998. (mimeografado).

FARIA, A.; GUEDES A.L. Globalização e investimento direto estrangeiro: Um estudo exploratório da indústria automobilística brasileira. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, v.19, p.55-69, nov. 2002.

HELD, D. A democracia, o Estado-Nação e o sistema global. Lua Nova, São Paulo: **Cedec**, n.23, p.145-194, 1991.

HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HERZ, M.; HOFFMAN, A.R. **Organizações internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LOPES, A.L. **Incentivos públicos à instalação de novas plantas produtivas: Os casos da VW Resende e São Carlos**. 2000. 119f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - UFSCAR, São Carlos, 2000.

ROSENAU, J.N.; CZEMPIEL, E.O. (Orgs). **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

STIGLITZ J. Globalization and the Economic Role of the State in the New Millennium. **Industrial and Corporate Change**, v.12, n.1, p.3-26, 2003.

TUSSIE, D.; RIGGIOROZZI, M. P. Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil. In: ESTEVES, Paulo Luiz (Org.). **Instituições internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003. p.41-70.

Title:

GLOBALIZATION, GOVERNANCE AND NEW ACTORS.

Abstract:

This paper analyzes the main economic, politic and social changes that happened in Brazil in the 90's due to the hegemony of the neoliberal thought that offered an opportunity to a series of reforms, not only economical as well as politic and social ones, that caused the weakness of the State in benefit of a new governorship managed by the market forces and impelled by the financial and commercial globalization. In this period, when the Brazilian State abandoned his articulator role of social and economical development policies, this space has come to be occupied by states and municipal districts that started to articulate development policies and to negotiate, directly with transnational companies, productive investments for their areas without possessing an efficient technical body to drive the negotiations. The final result was a series of agreements that benefitted mainly the transnational companies, casting doubts about the benefits that countries, such as Brazil, had with the intensification of the globalization in the 90's.

Keywords: Governance, Globalization, Economical Development Policies, State.