

1

CONDIÇÕES MACROECONÔMICAS CONCEITOS E EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Milan Brahmbhatt*

Nos últimos anos, a questão da globalização tem estado no centro dos debates políticos em todos os lugares do mundo, seja nos países industrializados, nos países da Europa Oriental pós-transição comunista e na ex-União Soviética, ou nos outros países em desenvolvimento da Ásia, da América Latina... enfim, em qualquer lugar. Em toda parte, a globalização parece provocar tanto grandes esperanças como grandes incertezas em relação ao "futuro".

Este artigo faz uma revisão da recente experiência internacional do processo de globalização. Considera as implicações deste processo nas condições de emprego dos trabalhadores, especialmente nos países em desenvolvimento. E faz um resumo de como as políticas governamentais podem fortalecer os efeitos positivos da integração global sobre o emprego, diminuindo, ao mesmo tempo, os custos inevitáveis da transição associados a ela. Este artigo apresenta três mensagens principais:

A última década assistiu a uma aceleração no ritmo da globalização, apressando o surgimento de um mercado de trabalho global.

A globalização traz novas oportunidades, mas também novos riscos para a maioria dos trabalhadores.

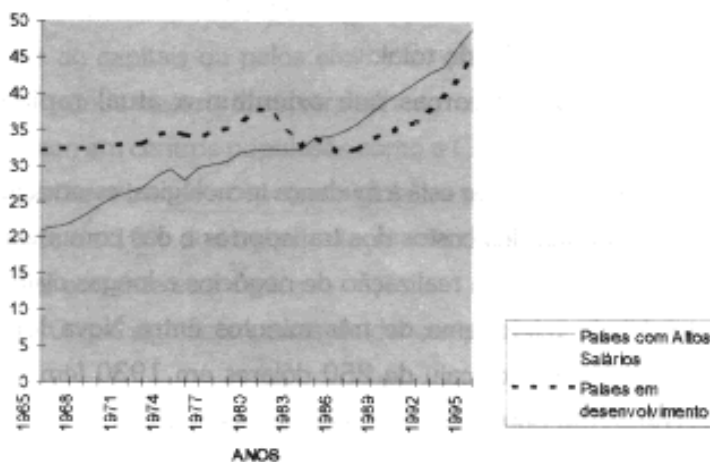
A experiência internacional fornece importantes lições políticas sobre como melhorar as consequências da globalização no mercado de trabalho.

A última década presenciou uma aceleração no ritmo da globalização, apressando o surgimento de um mercado de trabalho global.

Nos últimos 10 anos, presenciamos, em todo o mundo, um aumento na participação da atividade econômica que é conduzida por firmas e indivíduos de países diferentes, em mercados internacionais - em outras palavras, na globalização. Os dois canais principais por meio dos quais isto está acontecendo são o comércio internacional e o fluxo de capitais.

Em muitos países, um volume crescente do Produto Interno Bruto é (a) exportado para competir nos mercados internacionais e (b) está sujeito à competição dos importados. Esta exposição cada vez maior à competição internacional está representada na Fig.1, que mostra um aumento bastante acentuado na relação entre o comércio internacional (exportação mais importação) e o Produto Interno Bruto na última década, tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento. No entanto, é importante observar que houve acentuadas disparidades na forma mais ou menos rápida pela qual regiões em desenvolvimento foram integradas ao comércio mundial. As integrações mais rápidas ocorreram na Ásia Oriental, América Latina e nas economias pós-transição comunista. Mas houve pouca mudança no Oriente Médio/Norte da África, e muitos países africanos da região sub-sahariana se tornaram ainda menos integrados.

Fig.1. Relação entre Comércio Internacional e PIB



O fluxo de capital privado entre os países - outro canal importante da globalização - também cresceu rapidamente à medida que as poupanças individuais e das empresas foram sendo cada vez mais investidas ao redor do mundo. O fluxo de capitais privados para os países em desenvolvimento, que tinha diminuído abruptamente durante a crise dos anos 80, elevou-se nos anos 90, crescendo de 44 bilhões de dólares em 1990 para 167 bilhões de dólares em 1995, ou de 1% para 3% do Produto Interno Bruto dos países em desenvolvimento. Comparado à época que antecedeu a crise de endividamento, centrada em empréstimos de bancos comerciais, o fluxo de hoje tem uma participação muito maior de investimentos estrangeiros diretos e de capital de risco. Novamente houve grande disparidade entre os que receberam os recursos. Em 1995, apenas 12 países na Ásia (como China, Coreia, Malásia, Índia), na América Latina (como Brasil, México, Argentina) e nas economias em transição (como Rússia e Hungria) receberam 3/4 dos capitais privados. Mas os países da região da África sub-sahariana e o Oriente Médio/Norte da África, juntos, receberam somente 7% do total.

Quais são as forças que orientam a atual rapidez da globalização?

Em primeiro lugar está a mudança tecnológica, essencialmente a redução contínua dos custos dos transportes e das comunicações, que diminui os custos da realização de negócios a longas distâncias. O custo de um telefonema de três minutos entre Nova Iorque e Londres, por exemplo, caiu de 250 dólares em 1930 (em dólares estáveis de 1990) para cerca de três dólares em 1990.

Em segundo lugar, há a grande mudança nas estratégias de desenvolvimento dos países de Terceiro Mundo nos últimos 15 anos. Esta mudança se baseia na rejeição da estratégia interna de substituição de importações e/ ou de planejamento socialista em prol de estratégias baseadas no mercado e orientadas para o exterior. A partir de 1986, cerca de 60 países em desenvolvimento tomaram medidas unilaterais de liberalização do comércio, e muitos também liberalizaram os controles sobre os investimentos estrangeiros diretos e outros ingressos de capitais privados - metade dos contratos de investimentos e tratados existentes hoje foram elaborados em 1990.

Globalização significa que a vida dos trabalhadores ao redor do mundo está se tornando cada vez mais entrelaçada. A força de trabalho mundial hoje é de cerca 2,5 bilhões, 15% dos quais na faixa dos altos salários dos países industrializados e 85% na dos baixos e médios salários dos países em desenvolvimento. No final dos anos 70, 2/3 da força de trabalho mundial vivia em países excluídos dos mercados internacionais pelas grandes barreiras comerciais e de controle de capitais ou pelos efeitos do planejamento centralizado. Hoje, a grande maioria destes trabalhadores, inclusive aqueles que se encontram em centros populosos como a China, a Índia, a Rússia e o Brasil, estão entrando no mercado global, e no ano 2000 possivelmente menos de 10% dos trabalhadores mundiais estarão excluídos da principal corrente econômica.

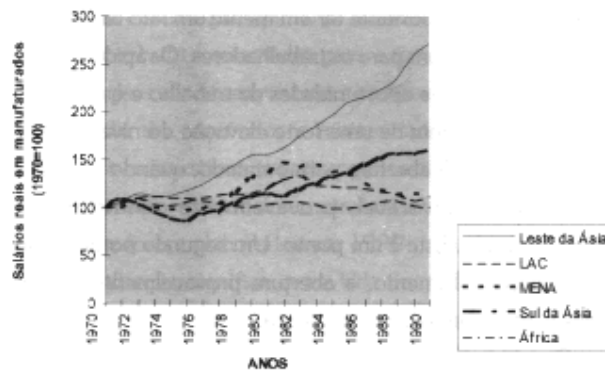
O que significam essas mudanças para os trabalhadores?

A globalização traz novas oportunidades mas também novos riscos para a maioria dos trabalhadores.

Ao se considerar de que maneira a globalização deverá afetar os trabalhadores, é importante ter em mente um fato básico: o crescimento econômico é bom para os trabalhadores. O rápido crescimento econômico aumenta as oportunidades de trabalho e quase sempre é a razão mais importante de uma forte elevação do nível de emprego e dos salários reais. A abertura para o mundo, quando é feita em um ambiente político favorável, provavelmente contribuirá para o crescimento rápido. Este é um ponto. Um segundo ponto é que, nos países em desenvolvimento, a abertura provavelmente eliminará o forte viés contra o uso de mão-de-obra.

Considere-se primeiro a relação entre o crescimento econômico e os resultados do mercado de trabalho, em termos de salários e empregos. A FIG.2 mostra os níveis dos salários reais pagos pelas indústrias nas regiões dos países em desenvolvimento. Os salários da indústria aumentaram 270% entre 1970 e 1990 na Ásia Oriental, a região onde o crescimento do Produto Interno Bruto per capita, de 5 a 6% ao ano, de longe ultrapassou todas as outras e que, obviamente, foi também a região que se integrou mais rapidamente entre os países em desenvolvimento. Os salários subiram em torno de 60% no Sul da Ásia, que teve a segunda taxa mais rápida de crescimento econômico per capita - algo em torno de 2% ao ano. Em 20 anos, os salários mudaram pouco em outras regiões, enquanto houve um crescimento pouco significativo.

Fig. 2. (Salários Industriais Explodiram apenas no Leste da Ásia)



Dois exemplos específicos ilustram bem este ponto. Gana foi, até a metade dos anos 80, o modelo por excelência de economia voltada para dentro, sob amplo controle do estado. Entre 1970/1984, o crescimento per capita ficou em média em torno de -2% ao ano, e em 1984 os salários reais da indústria eram 14% menores que há 10 anos antes. A Malásia, ao contrário, é um exemplo de economia orientada para a exportação, com mercado de capital aberto, que atingiu um crescimento per capita de 4 a 5% entre 1970 e 1990, enquanto duplicavam os salários pagos pela indústria e pela agricultura.

Em relação ao emprego, observe-se que o desemprego nos países em desenvolvimento como um todo é pequeno, situando-se, em geral, numa faixa de 2 a 4%. Isto acontece porque uma parcela significativa da população continua a trabalhar no setor rural ou no setor urbano informal, onde o subemprego, e não o desemprego, é o problema. Nesta situação, o crescimento rápido tende a se refletir em uma transição mais rápida do emprego na agricultura para o setor mais produtivo da indústria e para o setor de serviços, e do setor informal para o setor formal.

Por exemplo, o emprego na indústria cresceu 400% entre 1970 e 1990 nos países da Ásia Oriental. Tomando nossos dois países como exemplo, o desemprego permaneceu baixo tanto em Gana quanto na Malásia. Mas em Gana, a falta de crescimento se associou à estagnação na estrutura de emprego. Entre 1960 e 1989, a participação da força de trabalho no setor formal permaneceu em apenas 14%. Mas na Malásia cresceu de 35 para 42%.

Agora, uma vez que o crescimento é bom para o emprego e os salários, a integração global é boa para o crescimento? Há muitas razões pelas quais deveria ser. A integração promove o crescimento por meio do acesso ao capital e à tecnologia estrangeira, uma melhor alocação de recursos e uma melhoria da eficiência pelo aumento da competição. O crescimento rápido, por sua vez, estimula a demanda por bens importados e por tecnologia e torna o país mais atrativo ao investimento estrangeiro. Um exemplo de peso neste aspecto é o dos países da Ásia Oriental. Mas há também muitos exemplos de outras regiões, na última década, em que países avançaram na globalização e adquiriram ou começaram a adquirir melhorias significativas e contínuas no crescimento. Os exemplos incluem países como Mauritânia e Uganda, na África; Polônia e República Tcheca no ex-bloco socialista; Marrocos e Tunísia no Oriente Médio; e Chile na América Latina. Um recente estudo do Banco Mundial³ classificou os países em desenvolvimento em quatro grupos, em função da velocidade de integração global na última década. O desenvolvimento econômico do grupo com integração mais rápida foi três pontos percentuais mais alto do que no grupo de integração mais lenta.

Há uma outra forma pela qual a integração global provavelmente beneficia o emprego. Isto porque a estratégia do passado, voltada para dentro, de substituição das importações frequentemente continha um grande viés contrário à utilização de mão-de-obra. O alto grau de protecionismo sobre produtos industrializados e as taxas de câmbio sobrevalorizadas frequentemente atuavam como pesados tributos sobre a agricultura, um setor de trabalho importante, reduzindo a demanda e os lucros da força de trabalho na economia como um todo. O total de impostos sobre a agricultura em alguns países da África chega a 50%, enquanto países da Ásia Oriental adotaram uma postura pró-agricultura, impondo poucos ou nenhum imposto a este setor. De modo similar, a alta proteção às importações cria um viés contrário às exportações, que tradicionalmente absorvem mais mão-de-obra nos países em desenvolvimento do que os setores que substituem as importações.

Como a abertura reduz esses preconceitos, também promove uma demanda maior de mão-de-obra. Um fato: os salários reais da indústria foram achatados na média em 37 países nos quais a participação das exportações no

Produto Interno Bruto caiu entre 1970 e 1990. Mas os salários reais aumentaram em média 3% ao ano em 32 países onde a participação das exportações aumentou no Produto Interno Bruto.

Estes efeitos positivos sobre o mercado de trabalho provavelmente serão ampliados pelo investimento estrangeiro, que também aumentará a produtividade e os salários dos trabalhadores. Do total de oito milhões de empregos criados por empresas multinacionais entre 1985 e 1995, cinco milhões o foram em países em desenvolvimento. Em um ambiente de livre comércio, o investimento estrangeiro tenderá a ser canalizado para setores de mão-de-obra intensiva, nos quais os países em desenvolvimento levam vantagem. Na verdade, estudos recentes fornecem alguma evidência de que os investimentos estrangeiros diretos têm uma relação positiva com a liberalização do comércio. É possível que anteriormente, entre 1960 e 1970, uma porção significativa dos investimentos estrangeiros diretos tenha sido destinada a "fugir de tarifas" e a explorar com exclusividade mercados protegidos. Hoje, entretanto, o foco parece estar mais direcionado para países que estão bem integrados nos mercados mundiais e que podem servir como parceiros nas estratégias globais e regionais de produção e distribuição.

Assim sendo, se a longo prazo a globalização é boa para o mercado de trabalho e os salários nos países em desenvolvimento, por que existem tantas dúvidas e tantas incertezas?

Em primeiro lugar, a liberalização do comércio envolve o deslocamento de trabalhadores e de outros recursos de setores não competitivos ou em declínio. Mas por várias razões, inclusive os efeitos adversos de outras políticas governamentais, isto pode não ser imediatamente compensado pelo aumento do emprego em setores novos ou emergentes. Isto é, em termos de emprego, podem existir significativos custos de transição a curto prazo.

Em segundo lugar, a entrada da China e da Índia -países com abundante força de trabalho desqualificada -no mercado mundial pode afetar os empregos dos trabalhadores menos habilitados e menos preparados tanto nos países de renda alta como média.

Em terceiro lugar, a liberalização freqüentemente ocorre em um contexto de crise macroeconômica mais ampla, que exige medidas duras de estabilização que reduzem a demanda agregada por força de trabalho e podem trazer conseqüências temporárias ao emprego e ao salário real.

Em quarto lugar, ao mesmo tempo em que a globalização gera benefícios de longo prazo importantes para o crescimento e o mercado de trabalho, também impõe um alto grau de disciplina aos governantes, com, não raro, imediatas e severas penalidades pelas inconsistências ou pela falta de responsabilidade, como se viu no México.

A experiência internacional fornece importantes lições políticas sobre como ampliar os efeitos da globalização no mercado de trabalho.

Nesta parte, vamos comentar algumas lições interessantes (mas não todas) sobre a forma pela qual as políticas macroeconômicas, educacionais, comerciais e trabalhistas podem influenciar os efeitos da globalização no mercado de trabalho.

a) Aspectos macroeconômicos: uma importante lição obtida de experiências internacionais é a de que o desequilíbrio e a instabilidade macroeconômica podem gerar sérios efeitos adversos no ritmo da integração global e em suas implicações sobre o emprego.

Conforme já observamos, os custos transitórios da abertura serão menores quando houver uma reação rápida e forte de investimentos e de criação de postos de trabalho nos novos setores voltados para a exportação. Entretanto, o investimento no setor de exportação pode ser dificultado se houver uma séria sobrevalorização da taxa real de câmbio. O fracasso do programa de ajuste econômico chileno em 1982, resultante em parte da grande sobrevalorização, é bem conhecido. Também é útil comparar experiências na América Latina e na Ásia entre 1990 e 1994. As taxas reais de câmbio no México, na Argentina e no Peru subiram em média cerca de 11% ao ano, enquanto as da China, Coréia e da Malásia se depreciaram em média 4%⁴. O crescimento das exportações nos países da América Latina foi, em média, de 8% ao ano em termos de dólares americanos, mas o crescimento médio nos países da Ásia foi quase duas vezes maior, chegando a 15%. Um outro efeito adverso foi que a perda de confiança e a reversão dos fluxos de capital no início da crise mexicana foram mais sérias nos países com valorização real significativa do que em países asiáticos, exigindo um maior ajuste da demanda e ocasionando perda de empregos. Portanto, a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva é crucial.

De modo geral, a volatilidade macroeconômica, medida por meio de altos déficits fiscais, taxas reais de câmbio voláteis ou inflação alta e volátil aumentam a incerteza - o que, por sua vez, é ruim para o investimento. Estima-se que a volatilidade macroeconômica tenha reduzido a taxa de investimento na América Latina em cinco pontos percentuais do Produto Interno Bruto entre 1960 e 1985. Isto pode deter, em particular, os investidores estrangeiros, que conhecem menos um país do que os investidores nacionais e que têm mais alternativas do que os investidores locais. A volatilidade das taxas de câmbio reais também afetam de forma adversa o crescimento da exportação, impedindo as empresas de fazerem os investimentos adicionais, necessários para que conheçam melhor e penetrem nos mercados estrangeiros. A mais importante das fontes de instabilidade macroeconômica são os grandes déficits fiscais. Portanto, um controle fiscal rígido é vital.

Algumas lições também foram apreendidas sobre a condução de políticas de ajustamento. Uma recente revisão do programa de ajuste do FMI apontou vários aspectos das políticas de ajuste que são especialmente importantes para o investimento, o crescimento e, conseqüentemente, o mercado de trabalho:

(i) Oportunidade: o adiamento do ajuste leva a uma desaceleração mais longa e demorada. O Peru poderia ter começado o ajuste na metade dos anos 80, mas adiou-o a custos muito altos.

(ii) Sustentação: políticas que são insustentáveis a longo prazo - por exemplo um déficit fiscal insustentável - destruirão a confiança pública e prejudicarão uma resposta satisfatória dos investimentos.

(iii) Consistência - a inconsistência entre diferentes políticas, por exemplo, entre a política fiscal, a taxa real de câmbio e as normas comerciais também afetarão o nível de confiança e a resposta dos investidores às reformas.

b) Política educacional - conforme observamos anteriormente, a entrada da China e da Índia levará a um aumento mundial da mão-de-obra desqualificada. Portanto, é vital elevar a capacitação dos trabalhadores, dando prioridade à educação básica. Observe-se que os países da Ásia Oriental enfatizam bastante a educação básica, o que tem contribuído fortemente tanto para o crescimento da indústria quanto para uma menor desigualdade na distribuição da renda, se compararmos a outros países.

c) Política comercial - como observado anteriormente, um grande número de países em desenvolvimento promoveu uma forte liberalização do comércio na década passada. Agora, a tarefa é resistir às pressões para não abandonar esse caminho ou voltar atrás.

Por exemplo, ações *antidumping*, anteriormente um instrumento protecionista entre os países industrializados, tornaram-se populares entre países em desenvolvimento na década de 90. Das 815 ações judiciais encaminhadas ao GATT, entre 1989 e 1994, 215 eram provenientes de apenas seis países em desenvolvimento. Dos 47 países que encaminharam denúncias à Organização Mundial de Comércio (World Trade Organization) desde janeiro de 1995, 34 eram países em desenvolvimento. Apesar disso, uma análise das ações antidumping mostra que raramente têm consistência e, além disso, impõem pesados custos ao país que as utiliza. Foi calculado que as ações antidumping americanas, nos anos 80, custaram ao país metade do que custou o aumento do preço do petróleo da OPEP em 1974!

Outro aspecto que necessita ser cuidadosamente estudado é o potencial para *tratados regionais de comércio*. Muitos países em desenvolvimento estão analisando seu potencial para tratados "Norte-Sul" com países industrializados, ou "Sul-Sul" com outros países em desenvolvimento. Várias vantagens têm sido apontadas para tratados comerciais Norte-Sul. Por exemplo, um acordo externo com um grande país como os Estados Unidos pode fortalecer a posição política das reformas e torná-las irreversíveis. Pode oferecer oportunidades de transferência de tecnologia e modernização das instituições, bem como prover um acesso mais seguro ao grande mercado industrial de um país. Poucos destes benefícios, entretanto, parecem advir claramente de tratados "Sul-Sul". É preciso ter cuidado para que estes acertos não sirvam para manter intacta uma velha estrutura industrial em lugar de se fazerem as mudanças que a atenção no mercado mundial favorece. Ao contrário, o foco deve permanecer na integração entre os tratados de comércio regionais já existentes e o mercado mundial, através de uma contínua redução de barreiras externas. É interessante observar como a Ásia Oriental, a região mais bem-sucedida em termos de globalização, fez isto nos últimos 30 anos sem a necessidade de quaisquer acertos formais, dirigindo a atenção para a penetração no mercado mundial como um todo.

d) Mercados específicos, especialmente mercados de trabalho: finalmente, para que as economias respondam com rapidez e de forma flexível à sinalização de preços do mercado mundial, é importante que o mercado dos fatores de produção dentro dos países operem bem, não só o mercado de trabalho mas também o mercado imobiliário e de capitais, permitindo aos indivíduos mudar de atividade, vender e comprar bens, fechar velhos negócios e abrir novos.

Por exemplo, uma resposta eficiente do setor agrícola à liberalização do comércio depende do bom funcionamento do mercado de terras. Ainda assim, em muitos países este mercado tem sido rigidamente regulado e distorcido, contribuindo para uma agricultura de capital intensivo que emprega pouca mão-de-obra. Por outro lado, a expansão maciça da agricultura orientada para a exportação do norte do Chile evidencia o potencial da criação de empregos neste setor a partir do momento em que seja feita uma abordagem correta do mercado.

O governo em muitos países em desenvolvimento costumam intervir fortemente na operação do mercado de trabalho. Estas intervenções podem ser criticadas com frequência, não somente em relação à sua eficácia mas também em termos de equidade, pois os resultados geralmente beneficiam um grupo privilegiado de *"insiders"* do setor formal, enquanto negligenciam ou reduzem oportunidades para os *"outsiders"* (setores informais mais numerosos e mais pobres).

Um estudo recente do Banco Mundial sobre “A mão-de-obra e as Reformas Econômicas na América Latina” observa que as distorções mais sérias no mercado de trabalho da região, incluem:

- intervenção governamental no estabelecimento dos salários, que pode impedir ou atrasar as mudanças nos salários relativos que são necessários para transferir trabalhadores de setores velhos para novos;
- manutenção de critérios rígidos de antiguidade por parte dos gerentes de cargos e salários, que tendem a desvincular salário de desempenho;
- forte proteção ao emprego que restringe os contratos temporários e faz as empresas pagarem um alto preço pela dispensa injustificada, que em sua maioria excluiu as razões econômicas e penaliza as empresas que se reestruturam;
- altos encargos sobre a folha de pagamento para manter o sistema de previdência social que às vezes reforça a aposentadoria precoce, aumenta o custo do atendimento à saúde, desvincula benefícios de contribuições e exclui as camadas mais pobres da sociedade. Em alguns países, os encargos sobre a folha de pagamento representam 30 a 40% dos salários brutos, o mesmo valor que em muitos países da Europa, gerando um peso significativo sobre o setor formal do trabalho.

Concluindo, enquanto eu estava preparando esta palestra e aprendendo sobre o Brasil, fiquei altamente impressionado com o número de políticas-chave que tem sido objeto de discussão e ações. A experiência internacional demonstra que reformas bem-sucedidas são um processo complexo que frequentemente exige longos períodos de esforço e perseverança. Entretanto, o prêmio - a prosperidade amplamente compartilhada - é grande e a experiência mostra que pode ser alcançado.

Observações e Notas de Rodapé:

¹ As opiniões emitidas neste artigo pertencem ao autor e não necessariamente são compartilhadas pelo Banco Mundial, seus membros ou diretores executivos.

² A menos que especificado diferentemente, os países em desenvolvimentos são inclusive aqueles da Europa Oriental e Central e a Ex-União Soviética.

³ Perspectivas na Economia Global e os Países em Desenvolvimento, 1996.

⁴ FMI -Estatísticas Financeiras Internacionais: índices das taxas de câmbio real vigentes.

Leituras Adicionais

- Relatório do Desenvolvimento Mundial - 1995: “Trabalhadores em um mundo em integração”. Banco Mundial, 1995 a.
- Perspectivas Regionais no Relatório do Desenvolvimento Mundial - 1995: “Trabalho e Reformas Econômicas na América Latina e no Caribe”. Banco Mundial, 1995 b.
- Perspectivas na Economia Global e os Países em Desenvolvimento, 1996. Banco Mundial 1996.