

O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E OS DESDOBRAMENTOS SOBRE AS ECONOMIAS LOCAIS

Jefferson Mariano*

Resumo: Esse trabalho apresenta o debate acerca do processo de globalização financeira e seus desdobramentos sobre as economias locais. Localiza-se a gênese do processo de globalização das finanças nas alterações ocorridas na estrutura do sistema financeiro internacional. Com o esgotamento de Breton Woods, demonstra-se que o crescimento desse fenômeno exerce forte impacto sobre a capacidade dos Estados nacionais no tocante à gestão de políticas econômicas e como desdobramento impõe fortes constrangimentos aos governos subnacionais.

Palavras-chave: Economia, Economia Internacional, Finanças Públicas.

Abstract: This work presents the current debate concerning the process of financial globalization and its effects on the local economies. It seeks to understand the birth of financial globalization process in the changes which have happened in the structure of international financial system after the break down of Breton Woods. The paper also shows how the growth of this phenomenon has a strong impact on the capacity of National States in the management of its economic policies as unfolding imposing strong constraints to the sub-national governments.

Keywords: Economy, International Economy, Public Finances.

* Doutorando em Desenvolvimento Econômico (Unicamp), Mestre em Economia Política (PUC-SP) e Analista socioeconômico IBGE/U.E-SP. End.: Rua General Canabarro, 706, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, Cep 20271-205. Tel.: (21) 2189-5169. E-mail: jmariano@ibge.gov.br

A nova ordem internacional e os desdobramentos sobre as economias locais

No debate acerca das alterações ocorridas na ordem internacional, principalmente a partir dos anos 1990, destaca-se um conjunto de argumentos a respeito do chamado processo de globalização. No âmbito da economia, importantes trabalhos já enfatizaram a necessidade de qualificar esse processo, demonstrando que tal fenômeno se localiza principalmente na esfera das finanças, no que Braga (1997) designa como financeirização da riqueza.

Ao longo deste texto, pretende-se demonstrar a evolução desse fenômeno à luz da literatura econômica e identificar seus desdobramentos sobre as economias locais. Observa-se que um dos argumentos que apontava para a inexorabilidade do fenômeno da globalização estava localizado na redução da capacidade de gestão dos Estados nacionais em face do alcance das corporações transnacionais (IANNI, 1997). Desse modo, se para a nacionalidade a restrição já se colocava de modo crítico, praticamente não haveria espaço para políticas de âmbito local. Na primeira seção, observa-se a gênese do debate teórico a respeito dos processos de globalização da economia. Na segunda, as mudanças ocorridas ao longo dos anos oitenta, que possibilitaram a retomada da hegemonia dos Estados Unidos, e a construção de uma nova ordem monetária. Na terceira, observam-se mudanças no tocante à gestão das finanças locais em decorrência dessa nova ordem.

O debate em torno da globalização

Ao longo da década de noventa, foi intenso o debate acerca do processo de globalização. No Brasil, ocorreu principalmente a partir da abertura econômica intensificada ao longo do início da década de noventa. No âmbito da economia, tal debate parece já ter se esgotado na medida em que se observou que o fenômeno ocorre com maior intensidade no âmbito das finanças. Apesar de Ianni (1997) argumentar a favor da inevitabilidade do processo, naquele momento já era possível observar análises situando com propriedade a dimensão desse movimento. Segundo Gorender, o que se verifica nesse momento,

É o fenômeno do movimento das economias dentro das fronteiras nacionais dentro das fronteiras políticas dos Estados nacionais ser, constantemente e a todo instante ultrapassado pelo movimento das empresas multinacionais, em número muito restrito, que atuam, com agilidade quase desembaraçada, no cenário do mercado mundial. As leis intrínsecas do modo de produção capitalista manifestam-se por isso mesmo, com maior intensidade, determinando

a mercantilização e a financeirização de todas as relações econômicas e sociais. As alterações verificáveis nas relações de produção não atenuam a essência do modo de produção capitalista; ao contrário, fortalecem seus traços fundamentais, cuja contundência como que se incrementa ao infinito. Esses traços fundamentais resumem-se no capital e na sua dinâmica (GORENDER, 1997, p. 311).

Desse modo, o processo de internacionalização se apresenta como a própria essência do modo de produção capitalista, e as alterações no âmbito das novas tecnologias propiciam uma aceleração desse fenômeno. Durante esse debate, é possível identificar três fortes argumentos em torno dos quais se poderia reconhecer os principais desdobramentos da globalização da economia: alterações no âmbito da produção, com a incorporação de novas tecnologias e produção flexível, aliadas à intensificação; processo de transnacionalização da atividade produtiva (as empresas teriam perdido a sua nacionalidade) e redução do poder dos Estados nacionais ante as corporações transnacionais.

No tocante ao quadro de alterações no âmbito da organização produtiva, Anita Kon destaca que estaria ocorrendo um processo de desenvolvimento tecnológico impulsionado pela inserção de tecnologias baseadas em microeletrônica e informática.

Observou-se a perda de importância do modelo taylorista/fordista nos países mais avançados e o surgimento de um novo paradigma que tem como ponto-chave a flexibilidade para produzir vários produtos com o uso dos mesmos equipamentos e que são reprogramáveis, associados às novas formas de organização e coordenação de pessoal e do planejamento da produção. Este novo paradigma, chamado de pós-revolução industrial, visa integrar o trabalhador a todos os aspectos do processo de produção, incorporando à automação e a robótica (inteligência artificial) a inteligência do homem (KON, 1997, p. 67).

Assim, a nova fase de crescimento industrial entre os países centrais, depois da crise dos anos setenta, acontece com novos padrões produtivos. Empresas transnacionais terceirizam sua produção além das fronteiras, concentrando, em sua matriz, atividades como pesquisas e desenvolvimento, design, marketing e publicidade. Ocorre um crescente papel dos serviços no avanço tecnológico com a incorporação da informática e das telecomunicações, fatores decisivos para o crescimento das trocas comerciais entre países.

Importante observar que essas mudanças no padrão de produção capitalista estão associadas ao processo constante de inovação tecnológica, que reside na essência desse modo de produção, aspecto presente inclusive na literatura econômica. Ainda cabe observar que, a despeito do grande aumento da participação de empresas transnacionais da economia mundial, Hirst e Thompson (1998) destacam que a grande maioria das empresas ainda possui base nacional; desse modo, poucas são as empresas consideradas transnacionais. O que de fato ocorre é que, apesar da grande participação das

empresas transnacionais na economia, inclusive com mudança na orientação na gestão dessas empresas (aspecto que será objeto de análise na próxima seção), o capital ainda está associado a uma nacionalidade, ou seja, os gestores da riqueza dessas empresas devem defender os interesses desses acionistas. Além disso, Hirst e Thompson (1998) enfatizam que, a despeito da grande mobilidade do capital em busca de novas oportunidades de investimentos, esses ocorrem de modo desigual. Na verdade, a grande parcela dos investimentos ainda estaria concentrada nos Estados Unidos, no Japão e na Europa.

Outro aspecto acerca desse debate, objeto inclusive de muita polêmica, foi a afirmativa de que estaríamos presenciando processos de globalização nos quais a característica mais marcante seria a crescente perda de autonomia dos Estados nacionais ante a alta mobilidade do capital internacional. Assim, enquanto assistíamos a uma internacionalização da produção, com a rápida mobilidade do capital, os instrumentos de regulação e controle do capital estariam situados em âmbito nacional.

Segundo argumento de Dowbor (et al. 1997), enquanto ocorre essa “revolução” com a mundialização da produção, os instrumentos de regulação da economia continuam localizados no espaço físico Estado-Nação. O desdobramento desse processo, segundo a leitura desse autor, seria o de que as inovações tecnológicas têm provocado a intensificação do desemprego em âmbito mundial. Com relação à política, também na visão do autor citado, as esferas do poder estão sempre centralizadas, o que faz com que haja uma contradição entre a gestão do poder local e a esfera do cotidiano. Dowbor (et al. 1997) conclui que nem o planejamento centralizado nem as políticas neoliberais são capazes de solucionar os problemas que se colocam.

Ianni (1997) observa que a crescente transnacionalização da economia não só reorienta como também reduz a capacidade decisória do governo nacional. Dessa forma, diz:

Em praticamente todos os setores da economia, sem esquecer as finanças, as injunções externas com frequência são decisivas no modo pelo qual o governo adota diretrizes. Também no campo dos transportes, habitação, saúde, educação e meio ambiente cresceram muito as sugestões, os estímulos, as orientações, os financiamentos e as imposições e de organizações multilaterais, dentre as quais se destacam o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, BIRD). Sem esquecer que, muitas vezes, as diretrizes dessas organizações se articulam com os interesses das corporações transnacionais ou dos países dominantes no âmbito do capitalismo (IANNI, 1997, p. 18).

Ianni (1997) afirma que está ocorrendo uma crise de governabilidade, uma vez que as categorias utilizadas no âmbito das ciências sociais foram forjadas a partir da perspectiva do Estado-Nação. Afirma também que, na realidade, o que se entende por Globalização ou Mundialização corresponde a processos que transcendem a nação e a região. Em todos os setores da

economia, sugere ele, ainda, há ingerência dos organismos internacionais; desse modo, cada vez mais as políticas locais são pautadas por determinação desses organismos.

Nesse aspecto, há uma discordância em relação ao que diz Ianni (1997), na medida em que se considera que esses organismos não são internacionais *strictu sensu*, já que representam apenas interesses de um pequeno grupo de países centrais, e, em última instância, estabelecem a agenda desses organismos. No entanto, deve-se sublinhar que o autor levanta um aspecto importante, que é a força das corporações transnacionais da mídia e da indústria cultural, estabelecendo novos valores e impondo costumes.

É evidente que há uma necessidade de se relativizar essa redução da importância dos Estados nacionais na definição de políticas de produção, pois as empresas ainda manteriam vínculos estreitos com os países de origem, de modo que:

Para escândalo dos liberais, a grande empresa que se lança à incerteza da concorrência global, necessita cada vez mais do apoio dos Estados nacionais dos países de origem. O Estado está cada vez mais envolvido na sustentação das condições requeridas para o bom desempenho das suas empresas na arena da concorrência generalizada e universal. Elas dependem do apoio e da influência política de seus Estados nacionais para penetrar em terceiros mercados (acordos de garantia de investimentos, patentes, etc.). (BELLUZZO, 1997, p. 192).

Na realidade, a influência dessas grandes empresas é incontestável; no entanto, basta verificar a direção dos seus investimentos para perceber que elas rumam em direção às economias centrais. Schirm (1999, p. 3) prefere utilizar a categoria “mercados globais” para designar o processo de mudanças ocorrido na economia mundial:

Os mercados globais funcionam segundo a lógica da maximização do lucro de atores privados transnacionais que operam potencialmente de forma global”. Assim, os mercados globais diferenciam-se claramente da alocação de valores segundo a política dos governos, limitada ao Estado nacional e em princípio, voltada aos interesses da comunidade. Enquanto as atividades econômicas privadas (mercados, atores) podem se estender a um grande número de sociedades, os governos, no que diz respeito a sua capacidade de ação, permanece definido pelo seu caráter nacional.

Schirm (1999) destaca que uma das consequências dessas mudanças foi a redução do espaço de manobra dos Estados nacionais para a promoção de políticas econômicas de caráter intervencionista. Além disso, no plano interno, surgem pressões de grupos econômicos para que as ações estatais sejam orientadas para o mercado mundial. Assim, escreve:

Um controle da economia segundo considerações preponderantemente nacionais torna-se cada vez mais impraticável em decorrência do aumento da interdependência entre as economias nacionais e os mercados globais. A eficácia de instrumentos de política econômica clássicos (como por exemplo, o estímulo à demanda e a tributação) diminui. (SCHIRM, 1999, p.3).

Esse novo panorama da economia, principalmente com a rápida mobilidade do capital internacional, estaria provocando a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle, principalmente por parte das economias dependentes de financiamento externo, fato evidenciado durante as recentes crises cambiais.

A economia brasileira se insere nessa nova ordem em uma situação bastante frágil. Isso aconteceu principalmente devido à crise econômica que se prolongou por toda a década de oitenta, e juntamente com as dificuldades enfrentadas pelo país no tocante ao balanço de pagamentos desencadeadas nesse período. A crise foi gerada, principalmente, pelo elevado endividamento dos anos setenta. Outro aspecto importante – talvez mais contundente – no que diz respeito aos processos de mudanças observados no debate em torno da globalização da economia são as alterações ocorridas no âmbito das finanças com o crescimento exponencial dos fluxos de capital. Nesse sentido, a origem do processo pode ser localizada no colapso do sistema monetário estabelecido em *Breton Woods*.

A ordem internacional no âmbito de Breton Woods

A construção do sistema *Breton Woods* ocorreu tendo como cenário uma série de acontecimentos ocorridos principalmente ao longo do período entre guerras. A série de conflitos surgidos como desdobramento da crise após 1930 e o estabelecimento de uma nova hegemonia mundial foram decisivos para a construção desse novo arranjo institucional. As nações vitoriosas da Segunda Guerra procuraram reunir esforços para o estabelecimento dessa nova ordem. A Inglaterra há muito havia perdido seu papel hegemônico no âmbito das finanças e também observava a paulatina redução de sua participação na produção global. Os Estados Unidos saíram da Primeira Guerra Mundial em uma posição mais confortável que a dos países europeus, e o dólar passava a ocupar espaços que outrora pertenciam à libra. No entanto, o esforço da Inglaterra para retornar ao padrão ouro e para manter a libra valorizada frente ao dólar só acentuou a sua derrocada, e deixou claro que o estabelecimento de uma nova ordem só seria possível se a moeda americana assumisse o papel de referência mundial.

Durante a vigência do padrão ouro, os países integrantes do sistema utilizavam as taxas de desconto e as operações de mercado aberto como

instrumentos para promover a defesa da moeda e a manutenção da paridade com o ouro. Segundo Eichengreen (2000, p. 27), “através da manipulação de sua taxa de redesconto, o banco central podia aumentar ou reduzir a disponibilidade de crédito para restaurar o equilíbrio do balanço de pagamentos sem que fosse necessário realizar transferências em ouro”.

O autor também destaca que, nos países situados no centro do sistema (Inglaterra, França e Alemanha), as autoridades não poupavam esforços para defesa das reservas de ouro de seus bancos centrais, e garantiam a conversibilidade da moeda. Também se deve observar o caráter excepcional do arranjo institucional existente durante a fase do padrão ouro. Ao longo de sua vigência, as nações integrantes do sistema priorizaram a manutenção da paridade do câmbio a qualquer custo. Assim, os governos optaram por deflação e, conseqüentemente, pelo desemprego como alternativa para a desvalorização das moedas.

A emergência de trabalhadores na vida política dos países, após a ocorrência da Primeira Guerra aliada à pressão da existência da URSS, fez com que já não fosse mais possível manter os interesses dos trabalhadores fora da agenda política. Como já destacado, após o término da Primeira Guerra Mundial, já havia ocorrido uma interrupção no padrão ouro em função das restrições de natureza econômica impostas pela guerra. No entanto, ao longo dos anos vinte, paulatinamente, os países foram promovendo o retorno ao padrão ouro (Estados Unidos, em 1919; Inglaterra, em 1925 e a França, em 1928).

É sabido que a defesa do câmbio deixou de ser uma convenção pétrea, pois “na segunda metade dos anos vinte não era mais evidente que a desvalorização da moeda fosse um fenômeno temporário” (MAZZUCHELLI, 2006, p. 41). Outro aspecto que sinaliza a nova ordem estabelecida se refere ao movimento de capitais. Durante o período em que prevaleceu o padrão ouro, a manutenção do sistema teve como premissa a forte cooperação entre os membros (restrita às nações industrializadas), de tal modo que, na existência de possíveis ataques contra a moeda de um determinado país, os demais integrantes do sistema promoviam uma cooperação que possibilitava estabilidade ao sistema e a possibilidade de os países aliam-se na defesa do câmbio.

Após a Segunda Guerra, com o acirramento dos conflitos de âmbito comercial e a conseqüente utilização de desvalorizações cambiais e manipulação das taxas de redesconto como instrumento de política econômica e defesa do nível de atividade econômica, já não era mais possível falar em cooperação. Assim, o movimento de capitais passa a assumir outra natureza, e, além disso, moedas importantes do sistema passam a sofrer ataques especulativos.

Diante desse cenário, instalou-se um vácuo no tocante ao estabelecimento de regras relativas ao câmbio e ao comércio internacional. Um dos aspectos importantes já destacados se refere à existência de um quadro

de solidariedade internacional, que prevalecia principalmente entre as moedas mais sólidas do sistema. Isso ocorria devido ao fato de que “uma elevação na taxa de redesconto de um país, que atraía capital financeiro e reservas de ouro, debilitava o balanço de pagamentos dos países de onde saía capital e ouro” (EICHENGREEN, 2000, p. 68). Desse modo, o aumento da taxas em um país poderia provocar uma reação em cadeia. O mesmo processo não se verificava na periferia do sistema. De acordo com Eichengreen (2000, p. 68), “os sistemas bancários na periferia eram frágeis e vulneráveis a perturbações que poderiam fazer desmoronar os arranjos financeiros tanto externos como domésticos de um país.” Esse mesmo autor destaca que a estabilidade nas taxas de câmbio era, na verdade, mais a exceção do que a regra do sistema.

Assim, com as transformações em curso, as premissas que garantiam a estabilidade da economia mundial, baseadas principalmente no padrão ouro, já não estavam mais presentes, e seu breve retorno após a Primeira Guerra Mundial demonstrou que já não era mais possível reconstruir tais condições. Outro aspecto importante que precipitou o estabelecimento dos acordos de *Breton Woods* também diz respeito à necessidade de controles sobre os fluxos de capital. Se durante a vigência do padrão ouro a cooperação entre as nações integrantes do sistema impossibilitava a existência de desequilíbrios, após o fechamento dos mercados e o acirramento das disputas entre as nações, inclusive por intermédio da manipulação das taxas de redesconto, tende a ocorrer um forte processo de especulação sobre as moedas. Os países que rapidamente abandonaram o padrão ouro enfrentaram menos dificuldades do que aqueles que resistiram a abandonar o sistema. É possível que a derrocada do sistema também tenha como causas o esforço da Inglaterra em retornar ao padrão ouro em um patamar de sobrevalorização que, segundo Mazzucchelli (2006), provocou a perda de competitividade da economia britânica. Também teve influência nesse fato a crise que atravessou a França, última economia a permanecer no padrão ouro. Esse processo também contribuiu para a desagregação do sistema.

Caberia agora aos Estados Unidos ocupar o papel que no século anterior havia sido da Inglaterra, ou seja, sua moeda deveria ser a nova referência da economia mundial com *New York* assumindo o papel de novo centro financeiro mundial. Ressalte-se que praticamente todos os países europeus encontravam-se, a partir desse momento, em uma posição de devedores dos Estados Unidos. O próprio retorno ao padrão ouro, após a década de vinte, já ocorreu em meio a um forte quadro de assimetrias. Eichengreen (2000, p. 78) enfatiza que “os países nos quais a inflação havia sido controlada em seu início puderam restaurar o preço do ouro e a tradicional taxa de câmbio frente ao dólar vigente antes da guerra”.

Assim, é importante destacar que o grau de dificuldade que se apresentava a essa nova tentativa de restabelecer o padrão ouro talvez explique a sua brevidade. “Se a estabilização da moeda na França, em 1926, for tomada como marco do renascimento do padrão ouro, e a desvalorização da libra, em 1931, como sua extinção, nesse caso, o padrão ouro no período entre guerras teve vigência como um sistema global durante menos de cinco anos”. (EICHENGREEN, 2000, p. 79). Outro aspecto frágil do sistema, segundo o referido autor, deveu-se ao fato de que o padrão ouro nunca se estabeleceu solidamente na periferia, e uma das razões remete à inexistência de instituições necessárias a essa ação. No entanto, a criação dessas instituições na América Latina, como, por exemplo, bancos centrais, não deu garantias de estabilidade, de tal modo que no retorno ao padrão ouro novamente não ocorreu adesão na periferia. A crise de 29 e a deflação do período fortaleceram a posição dos que defendiam o “relaxamento das restrições do padrão ouro”.

Como já destacado, existiam dúvidas com relação ao modo como as autoridades atuariam quando obrigadas a optar entre a defesa do câmbio ou a adoção de medidas para reduzir o desemprego. O que se verificou então foi que “uma vez rompido o vínculo com o padrão ouro, os governos e bancos centrais tinham maior liberdade para adotar políticas econômicas independentes” (EICHENGREEN, 2000, p. 26). Assim, as desvalorizações ocorridas ao longo da década de trinta foram tentativas de encontrar uma saída para a depressão.

Com relação aos fluxos internacionais, observa-se que, enquanto existiam a cooperação no sistema e a conseqüente credibilidade das políticas monetárias, esses fluxos contribuíram para que os bancos centrais pudessem garantir a manutenção do sistema. No entanto, com o fim da cooperação e o aumento das disputas, observa-se a necessidade do estabelecimento de uma nova ordem com vistas a garantir um relativo equilíbrio no âmbito das políticas monetárias. Nesse contexto é que se iniciam os debates acerca do Sistema de *Breton Woods*.

Assim, podemos afirmar que o aumento da concorrência entre as nações no âmbito do comércio internacional e o conseqüente aumento do protecionismo, os desequilíbrios ocorridos em função dos fluxos monetários e o dilema entre a defesa do câmbio e a manutenção da atividade econômica acentuaram as assimetrias e levaram à necessidade do estabelecimento desse novo arranjo institucional.

A mundialização do capital e a nova hegemonia americana

Com as crises ocorridas ao longo da década de setenta e a conseqüente desvalorização do dólar, praticamente ocorreu o completo abandono dos

acordos de *Bretton Woods*. Na verdade, pressões para que ocorressem desvalorizações no dólar já se faziam presentes desde o final dos anos 1950. No entanto, é a partir de 1971 que ocorre o fim da conversibilidade do dólar e a sua conseqüente desvalorização.

Dado o quadro de forte desvalorização da moeda norte-americana, paulatinamente começam a ocorrer pressões sobre o governo dos Estados Unidos em torno da necessidade da realização de ajustes em sua economia, no sentido de conter esse processo, uma vez que os ativos da economia mundial estavam nomeados em dólar.

Consistindo no que Tavares (1997) denomina como retomada da hegemonia americana, a partir dos anos oitenta, os Estados Unidos promovem uma elevação abrupta nas taxas de juros, fazendo com que ocorra o retorno da moeda. Esse fato promoveu uma profunda recessão mundial e teve um desdobramento direto sobre a crise da dívida externa, principalmente dos países de recente industrialização na América Latina. Outro desdobramento desse processo foi o crescimento do “circuito financeiro da economia” principalmente por intermédio de instrumentos de securitização das dívidas.

Schirm (1999) observa que com o fim do sistema de Bretton Woods ocorrem de modo acentuado ao longo dos anos setenta desregulamentações, crescimento do mercado de eurodólar e os chamados centros financeiros *off-shore* e o conseqüente aumento exponencial das operações financeiras internacionais.

Esse processo teria como efeito direto uma crise nos modelos econômicos orientados internamente, isto é, as economias nacionais ou setores dessa economia passam a orientar sua produção para a economia mundial e principalmente mediante conexão com o sistema financeiro internacional. Os Estados nacionais enfrentaram grandes dificuldades na medida em que os mercados globais restringiram a eficácia dos instrumentos estatais, uma vez que não estavam orientados para atender aos interesses do capital financeiro. Desse modo, no interior dos Estados nacionais, surgem conflitos entre setores voltados para a produção local e setores conectados com os mercados financeiros globais que defenderão a profunda desregulamentação e abertura dos mercados nacionais.

Além do impacto direto sobre o endividamento das economias em desenvolvimento, a elevação das taxas de juros provocou, em decorrência dos ajustes macroeconômicos, forte recessão mundial e uma queda no preço das matérias-primas, acentuando, dessa maneira, a crise sobre as economias em desenvolvimento. Outro aspecto importante desse processo foi a mudança no sistema financeiro dos Estados Unidos, com o estabelecimento de política de proteção ao sistema financeiro. Essa passa a permitir

O ajuste patrimonial dos bancos e dos fundos de pensão, abalados pelo choques dos juros, com suporte do Tesouro dos EUA. Multiplicam-se as inovações de instrumentos financeiros e começa a expansão dos derivativos como mecanismo de securitização dos passivos de

médio e de longo prazo no mercado financeiro americano, paralisado pelo choque de juros. O processo iniciou-se pelo mercado americano de títulos imobiliários e estendeu-se aos poucos até englobar os mercados futuros de cambio (TAVARES e MELIN, 1997, p. 58).

A partir da recuperação da economia americana, após esse forte ajuste na economia, observa-se uma abertura comercial que possibilita uma recuperação da economia mundial; no entanto, agora operando principalmente em dólar. Durante todo esse período de ajustes na economia mundial e a retomada da hegemonia dos Estados Unidos, observa-se que ocorre uma transição do dólar monetário ao dólar financeiro. Com as mudanças ocorridas na economia mundial, principalmente com a desregulação dos mercados nos países avançados, ocorre um forte crescimento no volume dos capitais financeiros especulativos. Tavares e Melin, (1997) destacam, ainda, que, principalmente a partir de 1992, ocorria uma ampliação do volume de derivativos relacionados a operações de securitização de risco.

As metamorfoses da gestão de políticas públicas no âmbito dos governos subnacionais

Diante do quadro de mudanças ocorrido no âmbito das finanças globais, verificou-se que há de fato uma redução no raio de manobra dos Estados nacionais no tocante à gestão das políticas econômicas, principalmente aquelas que não apresentam atratividade aos setores conectados aos mercados globais. Desse modo, podemos afirmar que, no âmbito das esferas subnacionais de poder, esse fenômeno também se apresenta, inclusive, de modo mais crítico.

No Brasil, dadas as características de sua organização político-administrativa, faz-se necessário observar esse comportamento no âmbito das Unidades da Federação e dos municípios. Ressalte-se que esse quadro também está diretamente relacionado à estrutura tributária brasileira. No período em questão, podemos afirmar que o quadro de distribuição dos recursos tributários apresenta um forte quadro concentrador de recursos nas mãos da União, reflexo do regime de arbítrio implantado em 1964. Mesmo com a posterior desconcentração de recursos tributários ocorrida no âmbito da promulgação da Constituição de 1988, volta a ocorrer esse processo de concentração, principalmente com o crescimento das Contribuições Sociais.

A evolução e a fragilização das finanças estaduais estão relacionadas com o quadro de restrições que se apresentam para a economia brasileira. De acordo com Lopreato (2002), o colapso das finanças estaduais ocorre de modo sistemático e apresenta semelhança em praticamente todas as Unidades Federativas. Esse quadro se torna mais agudo a partir do início dos anos

noventa, com o processo de abertura da economia brasileira. Apesar da descentralização ocorrida com a Constituição de 1988, os Estados e Municípios enfrentaram grandes dificuldades para exercerem esse grau de autonomia. Dentre os aspectos que provocaram esse quadro, podemos apontar: (a) a perda de dinamismo da economia com a redução da capacidade de tributar; (b) as restrições impostas pelos acordos estabelecidos em âmbito federal, causando aos governos locais constrangimentos no tocante à capacidade de realização de gastos; (c) o crescimento do fenômeno da guerra fiscal, como resposta à queda na atividade econômica; (d) a Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com Resende e Afonso (2001, p. 18),

Durante os anos 90, as finanças estaduais seguiram uma trajetória que refletia as condições macroeconômicas instáveis, com uma parte crescente das receitas tributárias sendo usada para cobrir despesas com pessoal, benefícios da previdência e juros da dívida pública. Embora não pudessem lucrar plenamente com a descentralização fiscal, os governos municipais foram pressionados a aumentar o esforço fiscal para atender às demandas por maiores gastos sociais, tendo em vista o recuo das agências federais.

Desse modo, apesar dos avanços ocorridos com a promulgação da constituição, as alterações ocorridas na ordem internacional e seu reflexo sobre a economia brasileira limitaram sobremaneira a capacidade dos estados e municípios no tocante a suas atribuições legais. Assim, as mudanças oferecem um duro golpe ao processo de descentralização que se desenhou a partir de 1988. É importante enfatizar que, além das alterações ocorridas em decorrência do quadro internacional, é necessário destacar que a política econômica estabelecida com a implementação do Plano Real, baseada principalmente na manutenção de taxas de juros extremamente elevadas, fez com que as finanças públicas estaduais enfrentassem uma situação crítica. Ressalte-se que, apesar do processo de renegociação das dívidas estaduais por parte do governo federal, o seu resultado final praticamente inviabilizou qualquer possibilidade de realização de gasto. Na verdade, de acordo com Resende e Afonso (2001), as condições estabelecidas pelo governo federal no que se refere à renegociação das dívidas até podem ser consideradas interessantes aos estados,

Pelas regras estabelecidas pela lei 9496/97, o governo federal assinou renegociações de dívidas com 24 estados, num total de US\$ 82 bilhões (equivalentes a 10,5% do PIB), em condições bastante favoráveis: trinta anos para pagamento e taxas de juros fixas entre 6% e 7,5%. Além disso, o reembolso não deveria superar 15% das receitas atuais (essa porcentagem poderia baixar até 11%). Por esses acordos, os estados não poderiam emitir novos títulos até que suas dívidas totais fossem compatíveis com suas receitas anuais. Se não cumprirem com seus compromissos, o governo federal tem o direito de bloquear as transferências do Fundo de Participação dos Estados e os estados perdem também os benefícios especiais do acordo (RESENDE e AFONSO, 2001, p. 23).

O que de fato mais pesou nos acordos estabelecidos com os estados e, posteriormente, com os municípios, foi a limitação dessas esferas de governo de recorrer a novas formas de financiamento. Além disso, estabeleceu-se, na legislação, uma redução das margens de endividamento dos Estados.

Outro aspecto que limitou a ação das unidades locais no âmbito da gestão de políticas públicas, também fruto desse quadro de mudanças ocorrido no período em questão, foi a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzida no Brasil em 2001, provocou uma profunda transformação na gestão pública nos três níveis de poder. É importante observar que a discussão em torno de legislação com essas características surge em um contexto de retorno da hegemonia do ideário neoclássico, principalmente a partir dos anos noventa. Uma síntese dessas influências no Brasil pode ser visualizada, principalmente a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a adoção de políticas econômicas com vistas ao estabelecimento dos orçamentos equilibrados e à manutenção de elevados superávits primários.

Desse modo, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas à introdução de disciplina fiscal nos três níveis do governo, visava a enquadrar todos os entes federativos nessa nova lógica de gestão pública, inserida na nova *mainstream*. Segundo Afonso (2003, p.5):

No campo das finanças públicas, podemos citar a Fiscal *Responsibility*–AC da Nova Zelândia, em 1994, precursora da lei de responsabilidade fiscal no Brasil em 2000, a Lei de restrição de Endividamento Nacional adotada na Colômbia em 1997, a Lei de Honestidade Orçamentária, promulgada na Austrália em 1998 e a Lei 25.125 *de administracion de los recursos públicos*, ou Lei de Conversibilidade Fiscal em 1999 na Argentina.

Como é possível perceber, a instauração dessa lei representa uma retomada da hegemonia do pensamento neoclássico e exerce enorme influência nas ações dos principais organismos multilaterais. Nesse sentido, principalmente nos países da América Latina, com tradição de forte presença do Estado na economia, passa a prevalecer o estabelecimento de política de orçamentos equilibrados. É possível que esse fenômeno seja um resultado direto do colapso da dívida ao longo da década de oitenta e o consequente esgotamento do Nacional Desenvolvimentismo.

Com relação ao poder local, a lei estabelece algumas restrições importantes. No que diz respeito ao gasto com pessoal, há o estabelecimento de um limite de 60%, que é dividido em 54% para o executivo e 6% para o legislativo e tribunal de contas. No caso das despesas com o legislativo municipal, a lei estabelece que o total dos custos realizados com a remuneração de vereadores não pode ultrapassar o montante de 5% da receita do município. Além disso, a câmara municipal só pode gastar 70% da receita com folha de pagamentos, incluindo subsídios aos vereadores.

Esse aspecto se torna bastante importante, principalmente tendo em vista o crescimento desenfreado de municípios ao longo dos anos noventa e o conseqüente custo de instalação de toda estrutura administrativa e das câmaras municipais em localidades muito pobres. Nesse sentido, observa-se a ocorrência de localidades nas quais os gastos com o legislativo representam quase a totalidade dos recursos provenientes de arrecadação própria.

No âmbito da seguridade social, a lei também impõe restrições na medida em que há obrigatoriedade de que essas despesas apenas sofram majoração a partir da indicação de fonte de custeio total, ou seja, deve haver um mecanismo para conter possibilidades de *déficits* nos sistemas previdenciários locais. Porém, um aspecto significativo da legislação e que apresenta impacto direto sobre os municípios maiores diz respeito ao endividamento. A lei estabelece restrições com relação ao refinanciamento da dívida mobiliária e determina punição no caso de municipalidades que excederem os limites da dívida consolidada. As restrições são: proibição de operação de crédito interno e externo e no caso do vencimento do prazo para o retorno do limite da dívida a localidade também fica impedida de receber transferências voluntárias da União e do Estado.

Diante do conjunto de alterações ocorridas ao longo período analisado, como redução dos recursos em decorrência da evolução da dívida; criação de novos municípios, minando recursos dos municípios de origem; existência de guerra fiscal e introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, percebe-se que a gestão local passa a ter a necessidade de adotar novas estratégias com o intuito de conseguir manter a prestação de serviços públicos na localidade.

Uma estratégia bastante utilizada, e que se observa desde o início dos anos noventa, refere-se ao processo de privatizações. Observando os dados disponíveis na Pesquisa Municipal Unificada da Fundação Seade e da Pesquisa Municipal da Fundação IBGE, percebe-se a intensidade com que ocorre esse fenômeno.

Inicialmente, as privatizações se colocam aos municípios inseridos em um quadro mais geral de orientação de agenda política do governo federal. Nesse sentido, o movimento ocorreu de modo muito intenso, tanto no plano local quanto em âmbito estadual. Esse processo, como já observado, esteve inserido na lógica neoliberal de reforma do Estado, cujos argumentos vão da incapacidade e ineficiência do Estado em continuar atuando em vários setores da atividade econômica até, e principalmente, a necessidade da realização da necessária reforma fiscal. Desse modo, os entes locais de poder são impelidos a promover ajustes fiscais e a adequar suas máquinas administrativas a essa nova realidade.

É interessante observar que, a despeito dos partidos políticos aos quais estavam vinculados os mandatários dessas localidades, o processo de terceirização foi generalizado. Já no período seguinte, que inicia no final da década de noventa, as privatizações assumem outras características,

principalmente como resultado das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (L. R. F.). Diante dessa restrição, as localidades passam a realizar uma manobra em seus balanços, de tal modo que despesas que poderiam estar classificadas como “remuneração de pessoal” passaram a se enquadrar na rubrica “despesa com pessoa jurídica”. É evidente que tal processo ocorre em função do crescente nível de terceirização de atividades de toda natureza e da paulatina redução da participação de servidores públicos.

Tabela 1-a: Total de Municípios do país por tipo de atividade terceirizada, segundo faixas de tamanho da população em 2001

Faixas de tamanho da população dos Municípios	Municípios	Atividades						
		Coleta de lixo domiciliar	Coleta de lixo hospitalar	Coleta de lixo industrial	Varredura de rua e limpeza urbana	Limpeza dos prédios da administração municipal	Segurança dos prédios da administração municipal	Obras Cívicas
Total	5 560	1 242	943	461	879	302	284	2 358
Até 5 000 hab.	1 371	195	142	52	89	34	37	467
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	483	320	137	326	122	100	1 034
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	386	318	155	328	89	86	683
De 100 001 a 500 000 hab.	194	147	137	100	110	41	46	147
Mais de 500 000 hab.	32	31	26	17	26	16	15	27

Fonte: Pesquisa Municipal (IBGE, 2001).

Tabela 1-b: Total de Municípios do país por tipo de atividade terceirizada, segundo faixas de tamanho da população em 2001

Faixas de tamanho da população dos Municípios	Municípios	Serviços				
		Processamento de dados	Serviços de advocacia	Transporte escolar	Manutenção de estradas ou vias urbanas	Contabilidade
Total	5 560	1 610	2 129	2 800	810	2 082
Até 5 000 hab.	1 371	414	607	640	131	511
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	730	1 092	1 313	373	1 087
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	388	407	742	230	462
De 100 001 a 500 000 hab.	194	66	22	93	58	21
Mais de 500 000 hab.	32	12	1	12	18	1

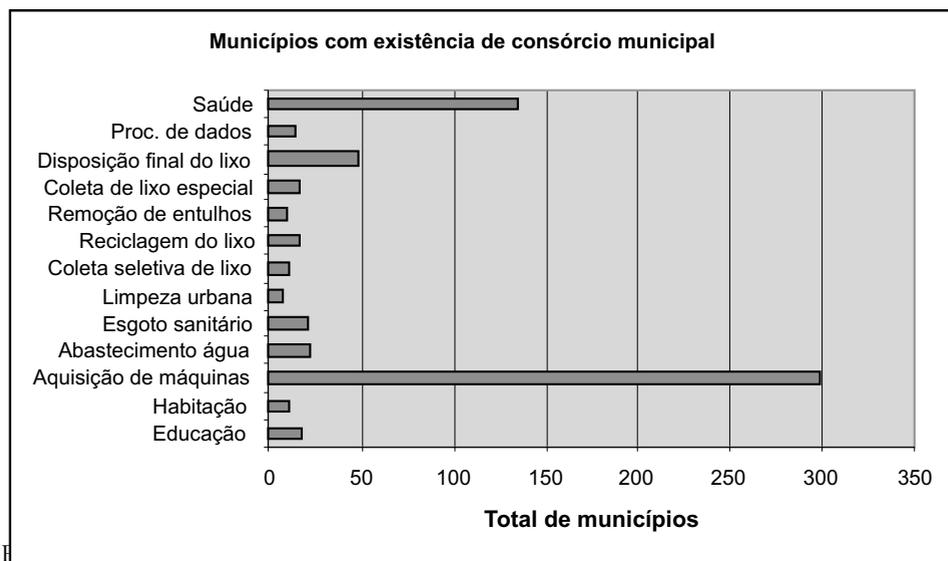
Fonte: Pesquisa Municipal (IBGE, 2001).

Desse modo, percebe-se que as localidades realizam esforços e conseguem enquadrar-se na L. R. F., em função, principalmente, da redução da presença do poder público na localidade. Apesar de o debate da reforma do Estado em âmbito nacional ter como premissa um possível aumento na racionalidade e na eficiência da máquina, no âmbito local acredita-se que tal

processo passe ao largo desse debate. Novamente, o que se observa é um movimento de reação às restrições que se apresentam às localidades.

Outro instrumento utilizado pelas localidades, para estabelecer a manutenção dos serviços públicos, tem sido a criação de consórcios municipais em torno de determinados serviços. Esses instrumentos são estratégias criadas pelo poder local com o objetivo de atender a demandas específicas em função das características do equipamento público que será disponibilizado e, muitas vezes, das dificuldades de localizar o usuário em um único município. Por outro lado, a ausência do equipamento público poderia causar um prejuízo ao conjunto das localidades.

Figura 1: Municípios com existência de consórcio no estado de São Paulo.



Ao longo dos anos noventa, tem ocorrido um número significativo de consórcios de naturezas diversas. O que se observa, no entanto, é que muitos deles deixam de existir na medida em que ocorre a conclusão ou a implementação do programa. Um dos aspectos destacado pela literatura diz respeito à ausência de instrumentos legais. Uma legislação específica acerca das regiões metropolitanas faz com que haja limitação para a expansão e o desenvolvimento desses instrumentos de gestão.

Considerações finais

Ao longo desta discussão, foi possível observar o quadro de profundas transformações em que se inseriu a economia mundial. Como enfatizado por intermédio da literatura e dos dados pesquisados, a simples redução desse processo ao termo Globalização não explica a profundidade e a complexidade dessas transformações. De fato, o elemento decisivo desse quadro foi o que poderíamos designar como a Mundialização Financeira ou, nos termos de Braga (1997), a Financeirização da Riqueza.

Observou-se que a gênese do fenômeno presente da hegemonia das finanças na economia localiza-se, dentre outros aspectos, nas mudanças no âmbito da legislação bancária ocorrida nos Estados Unidos ao término dos anos setenta. O impacto desse processo sobre a economia mundial foi decisivo e mais agudo para os países em desenvolvimento, que estavam em posição de elevado endividamento, entre os quais se inscreve a economia brasileira.

Percebeu-se que esse fenômeno levou à forte mudança no âmbito da produção, obrigando Estados nacionais e subnacionais a submeterem parte de suas políticas econômicas à lógica dos “mercados globais”. Desse modo, se aos Estados nacionais a gestão das políticas econômicas fica cada vez mais restrita aos movimentos dos mercados globais, para as localidades, as dificuldades são de maior intensidade. No Brasil, estados e municípios enfrentam restrições em decorrência de sua submissão à lógica das políticas econômicas implementadas em âmbito federal e do elevado endividamento, bem como da tendência declinante de suas receitas tributárias. Além disso, dadas as especificidades do Federalismo brasileiro e as mudanças ocorridas no âmbito do sistema tributário, cada vez mais os municípios veem reduzidas suas capacidades de intervenção no espaço público, fato que se mostra mais evidente para as localidades menores.

Referências

AFONSO, R. O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico. 2003. Tese de Doutorado. Unicamp, Campinas, 2003, 240 p.

BELLUZZO, L.G. de M. Dinheiro e transformações da riqueza. In: J.L. FIORI; M.C. TAVARES (Orgs.), Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. São Paulo: Vozes, 1997, p 151-193.

BRAGA, J.C. de S. Financeirização global: o padrão sistêmico da riqueza do capitalismo. In: J.L. FIORI; M.C. TAVARES (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. São Paulo: Vozes, 1997, p. 195-242.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: F. CHESNAIS (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-67.

DOWBOR, L.; IANNI, O.; RESENDE, P.E. (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997, p. 302.

EICHENGREEN, B. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000, p. 286.

GORENDER, J. Globalização, tecnologia e relações de trabalho. **Estudos Avançados**, 2:323-331, 1997.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998, p.364.

IBGE. 2001. **Pesquisa Municipal**. Rio de Janeiro, 2001.

IANNI, O. A política mudou de lugar. In: L. DOWBOR; O. IANNI; P.E. RESENDE (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997, p. 17-27.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Municipal**. Rio de Janeiro, 2001.

KON, A. Tecnologia e trabalho no cenário da globalização. In: L. DOWBOR; O. IANNI; P.E. RESENDE (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997, p. 60-69.

LOPREATO, F. L. C. **O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação**. São Paulo; Editora Unesp, 2002, 348 p.

MAZZUCHELLI, F. **Anos de chumbo: notas sobre a economia internacional no entre-guerra**. Campinas, Unicamp, 2006, p. 191. Mimeografada.

RESENDE, F.; AFONSO, J.R. **A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: BNDES, Banco Federativo, 2001, p. 71.

SCHIRM, S.A. **Mercados Globais e margem de ação do Estado**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 57, 1999.

TAVARES, M.C. A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. In: M.C.

TAVARES; J.L. FIORI (Orgs.). **Poder e Dinheiro: uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis; Vozes, 1999, p. 27-53.

TAVARES, M.C.; MELIN, L.E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e Dinheiro: uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis, Vozes, 1997, p. 55-86.

Artigo recebido em 02.10.2007 e
aceita a versão final em 18.09.2008

