

5 Considerações finais

A pesquisa desta dissertação foi uma tentativa de entender como o comércio internacional se reflete no bem-estar de países individuais. Nesse sentido, seu desenho assemelha-se ao proposto por Keohane e Milner na coletânea *Internationalization and Domestic Politics*. Os autores, entretanto, estudam os efeitos da “internacionalização” - que descrevem como um fenômeno “que envolve uma redução exógena nos custos das transações internacionais”¹ - sobre a política doméstica dos países (Keohane e Milner, 1996b, p. 4). Aqui, foram estudados os efeitos do que Keohane e Milner poderiam identificar como uma expressão da “internacionalização” - a grande participação de países no comércio internacional – sobre seu bem-estar interno.

O primeiro passo para tanto foi procurar um marco teórico de economia política internacional que alicerçasse e orientasse a realização da pesquisa empírica. Com este fim, analisei as origens da EPI como subárea das relações internacionais, o que me levou a duas discussões. A primeira girou em torno da própria definição de EPI. Intimamente ligada a este debate, a segunda foi sobre os assuntos que a subárea deve abordar. Comparei as propostas de dois dos mais importantes autores de EPI, Robert Gilpin e Susan Strange, e expressei minha preferência pelo marco teórico elaborado pela segunda.

Se Gilpin vê a EPI como o estudo da interação entre o mercado, definido como encarnação da economia, e o Estado, visto como a encarnação da política, Strange acrescenta um terceiro elemento. Além de arranjos econômicos e políticos, fala em arranjos sociais. Isto permite ampliar a definição da subárea para a política além do Estado e incluir fatores que, embora fundamentais para ela, não são exclusivamente nem políticos nem determinados pela alocação eficaz de recursos. A autora vê quatro valores básicos comuns a todas as sociedades: segurança, riqueza, liberdade de escolha e justiça. A EPI refere-se, então, aos

¹ Tradução livre do original em inglês.

arranjos econômicos, políticos e sociais que influenciam os sistemas de produção, troca e distribuição, e a combinação de valores neles refletida. Nessa perspectiva, torna-se fundamental estudar a forma como esses valores são organizados, o que para Strange é uma questão de poder. No lugar do “poder relacional”, pelo qual “A” obriga “B” a fazer algo por meio do exercício do poder, a autora propõe o estudo do “poder estrutural”. Nesta análise, o poder é visto como organizado em diferentes estruturas que atuam em conjunto.

A partir deste ponto, expus divergências com a proposta de Strange. Segundo a autora, existem quatro estruturas primárias, e pelo menos quatro secundárias, que atuariam em função da relação entre as primeiras. Apontei que esta hierarquia nem sempre corresponde à realidade, pois estruturas que, de acordo com Strange, são secundárias podem ter profunda influência sobre as “primárias”. Não há, argumentei, uma hierarquia obrigatória entre as estruturas de poder na EPI. Todas elas se influenciam mutuamente, mas a ascendência que cada uma terá sobre as outras depende de sua importância – ou, dito de outra forma, seu peso - dentro de cada sociedade.

Outro importante questionamento que fiz ao trabalho de Strange radicou no fato de ela estudar em seu livro *States and Markets* apenas estruturas “globais”, embora admita que o poder nelas estruturado é utilizado para a organização dos valores básicos de todas as organizações sociais. Afirmei que, sendo assim, as estruturas nacionais não poderiam ser ignoradas na EPI. Sua existência é definida pela presença jurídica dos Estados nacionais, que são atores cruciais das estruturas globais. A constatação da importância da presença dos Estados para o contexto internacional, e de sua capacidade de influenciar estruturas nacionais e globais com suas políticas, evidencia que o estudo da economia política internacional apoiado na análise do poder estrutural precisa levar em conta também as estruturas nacionais.

Caracterizei o estudo dos efeitos do comércio exterior sobre o bem-estar interno como sendo o da influência da estrutura nacional do comércio sobre a do bem-estar. A primeira é “nacional” porque, embora se refira ao comércio exterior, reflete o envolvimento de cada nação com as trocas comerciais. Para medir o peso dessas duas estruturas, defini uma tradução numérica – ou *proxy* – para cada uma delas. Assim, o fluxo comercial como proporção do PIB foi utilizado para retratar

a estrutura do comércio. Para caracterizar a estrutura do bem-estar, lancei mão do IDH, criado a partir da abordagem do desenvolvimento humano.

Visitei as idéias sobre os efeitos do comércio internacional expostas pelos principais autores das duas mais importantes tradições teóricas sobre o assunto: a liberal e a intervencionista. Concluí que nenhuma delas oferecia um arcabouço satisfatório para esta pesquisa, pois seu debate concentrava-se em argumentos favoráveis ou contrários à abertura, quando aqui a idéia era partir de situações marcadas pela grande influência do comércio para analisar por que em um caso a estrutura do bem-estar teve uma grande evolução e em outro o mesmo não ocorreu.

A realização da pesquisa empírica com dois países requeria estudos de caso em que a variável independente fosse uma estrutura do comércio forte (alta relação fluxo comercial/PIB) em ambos, e que estes ainda compartilhassem uma série de características – para aproximar o máximo possível a situação estudada de uma condição *ceteris paribus*. Já a variável dependente seria a estrutura do bem-estar (IDH), e deveria ter registrado um comportamento divergente. Expus que a variável interveniente entre ambas cuja atuação explicaria a diferença entre os resultados seria a atuação dos Estados por meio da adoção de políticas públicas e de sua capacidade de fazê-lo de uma forma eficaz. A intervenção estatal entre a estrutura do comércio e a estrutura do bem-estar é viabilizada, afirmei, devido à particular importância das trocas comerciais para a arrecadação de impostos, crucial para que o governo tenha dinheiro para aplicar em suas políticas públicas. Os países selecionados para estudo foram Chile e Venezuela.

Na pesquisa empírica, verifiquei que, embora a arrecadação de impostos com o comércio e as transações internacionais tenha sido particularmente alta nos dois países analisados, a situação foi utilizada de formas diferentes em relação à saúde e à educação em cada um deles. Em ambas as nações, as políticas de saúde e educação tiveram traços gerais bastante semelhantes no período, com o incentivo da descentralização e da participação do capital privado. No Chile, porém, foi adotada uma política de constante aumento dos investimentos nesses dois setores. Isto foi permitido em grande medida pelo comércio, que correspondeu a uma considerável fração do PIB. Tal estratégia significa que o país adotou uma política anticíclica, na qual os ganhos com comércio continuaram reforçando a estrutura do bem-estar mesmo quando, por força das circunstâncias,

esses ganhos sofreram uma redução. Na Venezuela isto não se observou. Em linhas gerais, os investimentos em saúde e educação seguiram a mesma tendência que a disponibilidade de recursos a partir da arrecadação alavancada pelo comércio. Em outras palavras, não foi ativado um mecanismo de intervenção estatal para transformar os ganhos com o comércio em uma tendência de ganhos no bem-estar. Para completar, o Estado chileno teve eficácia bem superior à do venezuelano.

O resultado fica patente na evolução dos IDHs dos dois países no período analisado. O aumento do subíndice da renda arrefeceu no Chile, e a taxa chegou a cair na Venezuela na segunda metade da década. No caso do primeiro, contudo, os subíndices de saúde e educação cresceram com mais vigor do que entre 1990 e 1995, ao passo que, na segunda, o subíndice da educação elevou-se mais (vinha de contração na primeira metade), enquanto o aumento do subíndice da saúde se desacelerou.

É importante, contudo, fazer uma ressalva. A maior parte (58,3%) do aumento da vantagem do IDH chileno sobre o venezuelano entre 1990 e 2000 foi referente ao subíndice da renda. Os subíndices de saúde e educação responderam por frações menores da ampliação da vantagem chilena (24,9% e 16,8%). Como é evidente, a parte do aumento da vantagem chilena correspondente ao subíndice da renda por habitante, de acordo com a paridade do poder de compra – utilizada pelo PNUD no cálculo do IDH – não pode ser atribuída diretamente à intervenção estatal para transformar ganhos com comércio em ganhos com bem-estar.

Mesmo levando isto em conta, persistem dois fatos fundamentais para a pesquisa proposta. O primeiro é que, no Chile, os subíndices de saúde e de educação passaram a crescer mais quando a elevação do subíndice da renda se desacelerou, enquanto na Venezuela isto não aconteceu - apenas o da educação subiu mais entre 1995 e 2000 do que entre 1990 e 1995, quando, na realidade, caíra. O segundo fato é que, embora o subíndice da renda tenha sido aquele em que a vantagem chilena mais cresceu, um aumento de 41,7% na vantagem dos subíndices de saúde e educação, juntos, é bastante considerável em um período de onze anos. Como vimos, esta ampliação reflete com bastante clareza a diferença na atuação estatal (variável interveniente) em cada caso.

Feito este esclarecimento, a pesquisa, então, confirmou a hipótese que propus para responder à pergunta colocada na introdução: foi, de fato, a

intervenção do Estado por meio da adoção de políticas públicas de forma eficaz que explicou em grande medida por que no Chile os ganhos com o comércio traduziram-se positivamente no bem-estar. Já na Venezuela, foi a falta de uma política clara de transformação de ganhos com o comércio em ganhos com o bem-estar, aliada a graves problemas de governança, que fizeram com que isso não ocorresse no mesmo nível. Constatou-se aqui que nem sempre a riqueza gerada pelo comércio é transformada em bem-estar. Ao contrário do que indicaria a tradição liberal, não houve, nos casos analisados, um reflexo automático da abertura econômica em termos de melhoras de bem-estar. Foi necessária a atuação do Estado como cadeia de transmissão.

Se o estudo indica problemas na visão liberal, a tradição intervencionista nas teorias do comércio também não oferece as respostas necessárias. A maioria dos autores analisados sob o guarda-chuva “nacionalista” – com a grande exceção de Keynes, que, em relação ao comércio, é bastante liberal – alerta para os graves problemas que poderiam decorrer da abertura. Particularmente, muitos apontaram que a dinâmica do comércio tenderia sempre a favorecer mais os países mais ricos. Nesta dissertação não foi possível comparar os efeitos de uma estrutura do comércio forte sobre a estrutura do bem-estar em diferentes países desenvolvidos – pela razão óbvia de que os dois estudos de caso foram nações em desenvolvimento. Porém, a pesquisa mostrou que os efeitos da abertura para o bem-estar podem ser muito diferentes mesmo em situações semelhantes de exposição ao comércio. Assim, ao menos se a preocupação do analista for pensar a relação entre comércio e bem-estar, é preciso ir além dos debates centrados no nível de políticas para o comércio.

Afirmei na introdução, citando Susan Strange, que a intenção desta dissertação era fazer uma “escavação exploratória” em um terreno em grande medida desconhecido em nossa disciplina. Para isso, pude contar principalmente com a grande contribuição do marco teórico desenvolvido pela própria Strange, e também com o apoio inspirador dos estudos sobre efeitos internos da participação na economia global feitos por autores como Keohane e Milner, e lembrados por Gilpin em sua definição dos assuntos da EPI.

Esta “escavação”, porém, não está livre de limitações, das quais indicarei quatro. As duas primeiras concentram-se do lado da estrutura do comércio, e a terceira, do da estrutura do bem-estar. A quarta refere-se à seara teórica.

Optei por estudar países não apenas abertos ao comércio, mas que também compartilhassem uma série de outras características. Estou convencido de que foi uma decisão correta, pois minimizou as inevitáveis diferenças entre duas sociedades quaisquer. Porém, o efeito do comércio sobre o bem-estar seria o mesmo, ou requereria da mesma forma a intervenção estatal em países desenvolvidos? Os resultados encontrados seriam semelhantes se um fosse grande exportador de matérias-primas, como Chile e Venezuela, e o outro, de produtos de alta tecnologia? O que aconteceria se um dos países fosse muito maior do que o outro? Podemos pensar sobre uma série de diferenças entre duas nações que fossem abertas ao comércio, e cogitar sobre o que aconteceria se uma pesquisa similar a esta fosse realizada com elas. Isto requereria o desenvolvimento de outra metodologia, é claro. Acredito que o grau de indeterminação seria elevado, pois sem o controle que foi feito aqui para uma série de fatores, seria difícil afirmar que os aspectos diferentes não controlados não teriam grande influência sobre o resultado. Entretanto, é preciso admitir que a pesquisa feita deixa sem resposta especulações deste tipo.

Existe ainda outro ponto importante relativo à estrutura do comércio. O que aconteceria se ambos os países fossem abertos ao comércio e tivessem um perfil semelhante entre si, mas diferente do que têm Chile e Venezuela? Se em vez de serem grandes exportadores de matérias-primas e compradores de produtos industriais, seu perfil fosse o inverso? Isto mudaria algo? A influência da estrutura do comércio sobre a estrutura do bem-estar se daria da mesma forma? Requeriria igualmente a intervenção estatal para transmitir os ganhos no comércio para o bem-estar? Aqui tampouco é possível fazer afirmações categóricas com base na pesquisa realizada.

A terceira grande limitação radica em um questionamento relativo ao bem-estar. Este foi definido como passível de alocação; logo, pode não apenas ser mais ou menos intensificado em um país – ou até mesmo diminuir, pode também variar fortemente dentro do país. O IDH nacional, porém, é um *proxy* que oferece uma média da estrutura do bem-estar em todo o país. Mas, na prática, o bem-estar não é igualmente distribuído por países ou cidades. A atuação do Estado com certeza pode minimizar a diferença entre o bem-estar das diversas zonas de cada país, por exemplo, utilizando impostos arrecadados com as exportações de uma região mais

rica para investir em saúde em uma mais pobre. Este aspecto, porém, também não entrou nesta pesquisa.

É importante notar que, assim como o PIB per capita é um índice que mostra a riqueza média dos habitantes de um país, mas não a desigualdade entre eles, o IDH indica o bem-estar médio, mas não a diferença entre o bem-estar dos que estão em melhores condições e o daqueles que não usufruem delas. Para avaliar a desigualdade de renda dentro de uma sociedade, existe o coeficiente Gini, que mostra a amplitude da diferença entre a renda dos mais ricos e a dos mais pobres. Não é de uso geral, entretanto, um “Gini do IDH”, que mostre a concentração do bem-estar em uma sociedade. Seria viável chegar a ele, pois o coeficiente elaborado por Conrado Gini é uma medida de concentração em diversos fatores, não exclusivamente de concentração de renda². Parece lógico que um retrato ainda mais completo da estrutura do bem-estar deveria levar em conta essa questão distributiva.

Uma estrutura do bem-estar que incluísse tal medida de concentração, ou pelo menos uma medida de distribuição do bem-estar, representaria um bom passo para responder a algumas das que Strange chamou de “velhas questões de todas as análises políticas”³ (Strange, 1988, p.18). Fundamentalmente, ajudaria a identificar quem ganha e quem perde com os processos sociais.

Chego assim ao quarto ponto, que não é, na realidade, uma limitação específica desta pesquisa, e sim uma indicação de caminho que pode ser seguido em futuros trabalhos teóricos de EPI. Como antecipei, não era minha intenção desenvolver uma nova teoria ou descobrir verdades empíricas que fossem aplicáveis a uma grande quantidade de casos. Porém, o fenômeno exposto na pesquisa empírica abre as portas para novas propostas teóricas. O que leva alguns Estados a adotarem medidas e terem formas de funcionamentos que os tornam melhores do que outros, em condições análogas, como cadeia de transmissão entre comércio e bem-estar? Trata-se de uma questão importante para as discussões acerca da globalização, um terreno crucial de debates na EPI contemporânea.

² Certamente, porém, o cálculo de um “Gini do IDH” é uma tarefa com a qual os estatísticos se sentiriam muito mais à vontade do que os acadêmicos das relações internacionais.

³ Tradução livre do original em inglês.

André de Mello e Souza afirma que “uma concepção teórica mais elaborada do Estado é necessária”⁴ (De Mello e Souza, 2000, p. 18).

Já existem alguns movimentos nesse sentido. Um caminho interessante é o proposto por Peter Evans, que estuda no livro “Embedded Autonomy” o papel das burocracias estatais nos anos 70 e 80 em diferentes países. Chega à conclusão de que, em algumas nações, como o antigo Zaire (atual República Democrática do Congo), a atuação estatal foi “predatória”; outros, como o Brasil e a Índia, foram casos intermediários, nos quais o Estado às vezes ajudou e às vezes dificultou o desenvolvimento. Já em outros, como o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan, o Estado foi forte promotor do desenvolvimento. De acordo com Evans, isso aconteceu porque as burocracias governamentais conseguiram “restringir as intervenções às necessidades estratégicas de um projeto transformativo” e “impor forças de mercado de forma selecionada”⁵ (Evans *apud* idem, p. 15).

De Mello e Souza destaca a contribuição de Evans e de outros autores associados ao modelo “desenvolvimentista”, que sublinha o papel das instituições e de fatores históricos domésticos para entender os efeitos divergentes da atuação estatal em diferentes países.

“By focusing on domestic political and historical factors which affect the administrative capacity of the state, developmentalists have moved away from a conception of market-oriented development and state-led development as competing strategies. Rather, they treat these strategies as complementary and concentrate on how certain institutions can be created and consolidated so as to allow for the efficient operation of markets”⁶ (Idem, p.18)

Ainda há muito terreno a ser escavado e muitos mapas a serem desenhados.

⁴ Tradução livre do original em inglês.

⁵ Tradução livre do original em inglês.

⁶ Grifos no original.