

# TRADUÇÃO DE “O TRILEMA DE RODRICK”, O TRILEMA POLÍTICO FUNDAMENTAL DA ECONOMIA MUNDIAL

Gisela Miranda<sup>1</sup>, Madalena Jesus<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>ISCAP-P.PORTO

## 1. Nota Introdutória

Como continuação natural do seu trabalho de investigação, o economista e professor da Universidade Harvard, Dani Rodrik, nascido na Turquia e radicado nos Estados Unidos desde os anos 70, apresenta, em 2011, o livro *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, onde aborda diversos aspetos contraditórios da expansão global do capitalismo, explorando a natureza multifacetada da globalização, e teoriza e discute caminhos alternativos para enfrentar os desafios globais atuais.

O texto traduzido é um excerto retirado do 9.º capítulo da obra, intitulado *The Political Trilemma of the World Economy*. Nesta passagem o autor (re)apresenta sucintamente os vértices do “trilema político fundamental da economia mundial” (Rodrik, 2011, p. 200) e explica a impossibilidade de assegurar simultaneamente (1) o aprofundamento da globalização, sobretudo na sua dimensão económica e financeira, (2) a manutenção de regimes democráticos e (3) a predominância do Estado-nação como forma de governação e de gestão de mecanismos de regulação económica. Defende que se pode ter no máximo duas das três hipóteses e analisa as três possíveis combinações entre elas.

Tal proposição é substancial no ramo da Economia Política Internacional, uma vez que confere um ponto de partida para explicar a realidade económica atual sob uma perspetiva inovadora e que pode estar ainda mais ao alcance de todos aqueles que procuram

---

\* <sup>1</sup> Email: [ghasparyk@gmail.com](mailto:ghasparyk@gmail.com)

<sup>2</sup> Email: [madalena.martins.jesus@gmail.com](mailto:madalena.martins.jesus@gmail.com)

compreender a fundo a realidade político-económica contemporânea ou que com ela trabalhem.

Esta tradução visa chamar a atenção para a importância da tradução de obras de autores como Dani Rodrik e para a necessidade de aumentar a quantidade de obras traduzidas dentro deste domínio de especialidade, uma vez que apenas o seu primeiro livro, *Has Globalization Gone Too Far?*, se encontra traduzido para a língua portuguesa, o que limita o acesso às ideias críticas deste proeminente economista.

## 2. O Trilema

Como gerimos a tensão entre democracia nacional e mercados globais? Temos três opções: podemos *restringir a democracia* com o intuito de minimizar os custos das transações internacionais, menosprezando as repercussões económicas e sociais que a economia global ocasionalmente produz; podemos *limitar a globalização* na esperança de construir uma legitimidade democrática a nível nacional; ou podemos *globalizar a democracia* à custa da soberania nacional. Isto dá-nos um leque de opções para reconstruir a economia mundial.

Esse leque contém o trilema político fundamental da economia mundial: não podemos ter, simultaneamente, hiperglobalização, democracia e autodeterminação nacional. Podemos ter, no máximo, dois dos três. Se quisermos hiperglobalização e democracia, precisamos de abdicar do Estado-nação. Se optarmos por manter o Estado-nação e também quisermos a hiperglobalização, então devemos esquecer a democracia. E, se quisermos combinar a democracia com o Estado-nação, temos de dizer adeus à globalização profunda. A figura abaixo ilustra estas escolhas.

Porquê estas escolhas difíceis? Considere a hipótese de uma economia mundial totalmente globalizada na qual todos os custos de transação tenham sido eliminados e as fronteiras nacionais não interfiram com a troca de bens, serviços ou capitais. Podem os Estados-nação existir num mundo assim? Somente se se focarem exclusivamente na

globalização económica e em se tornarem atrativos para investidores e especuladores internacionais. Legislações nacionais e políticas fiscais iriam, então, ou entrar em conformidade com padrões internacionais ou ser estruturadas de forma a apresentarem o mínimo de entraves à integração económica internacional. Os únicos serviços prestados pelos governos seriam aqueles que reforçassem o bom funcionamento dos mercados internacionais.

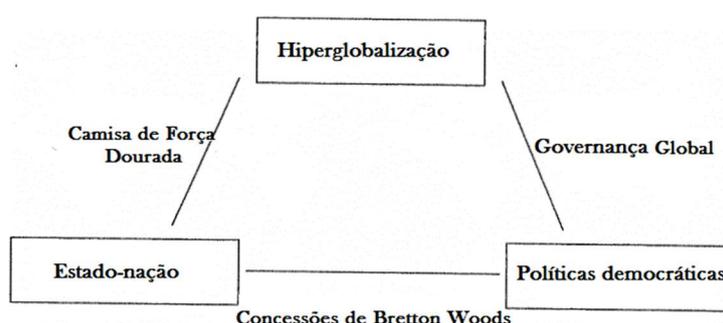


Figura 9-1: Escolha dois, quaisquer dois.

Podemos imaginar um mundo deste tipo, e é aquele que Tom Friedman tinha em mente quando criou o termo “Camisa de Forças Dourada”. Neste mundo, os governos procuram adotar políticas que acreditam serem capazes de conquistar a confiança dos mercados e atrair fluxos comerciais e de capitais: política monetária contracionista, Estado mínimo, baixos impostos, mercados laborais flexíveis, desregulação, privatizações e liberalização por todo lado. A “Camisa de Forças Dourada” evoca a era do padrão-ouro antes da Primeira Guerra Mundial. Não estando sujeitos a obrigações económicas e sociais internas, os governos nacionais ficaram, então, livres para seguir uma agenda focada exclusivamente em normas monetárias rigorosas.

As restrições externas eram ainda mais flagrantes sob o mercantilismo e o imperialismo. Não podemos falar propriamente de Estados-nação antes do século XIX, mas o sistema económico global operava sob as estritas diretrizes da Camisa de Forças Dourada.

As regras do jogo – fronteiras abertas, proteção dos direitos dos comerciantes e investidores estrangeiros – foram aplicadas pelas Companhias de Carta ou pelos poderes imperiais. Não havia nenhuma possibilidade de se desviar delas.

Podemos estar longe do padrão-ouro clássico ou das Companhias de Carta, mas as exigências da hiperglobalização requerem uma exclusão de políticas internas semelhante. Os sinais são familiares: o isolamento dos órgãos de decisão de política económica (bancos centrais, autoridades fiscais, reguladores, entre outros), o desaparecimento (ou privatização) da segurança social, pressão para baixar os impostos sobre as empresas, a erosão do pacto social entre as empresas e a mão de obra, e a substituição dos objetivos de desenvolvimento nacionais com a necessidade de manter a confiança dos mercados. Uma vez que as regras do jogo são ditadas pelos requisitos da economia global, o acesso e o controle de grupos domésticos sobre a elaboração de políticas económicas nacionais devem ser, inevitavelmente, restringidos. Pode-se ter a globalização e também o seu Estado-nação, mas somente se se deixar a democracia de lado.

Temos mesmo de abdicar da democracia se quisermos lutar por uma economia mundial totalmente globalizada? Na realidade, existe uma saída. Podemos renunciar aos Estados-nação em vez de renunciar às políticas democráticas. Esta é a opção da “governança global”. Instituições globais sólidas com poderes de regulamentação e padronização alinhariam jurisdições legais e políticas com alcance sobre os mercados e removeriam os custos de transação associados às fronteiras nacionais. Se pudessem ser dotadas de legitimidade e de responsabilização adequadas, a política não precisaria, e não iria, contrair: iria deslocar-se para o nível global.

Levando essa ideia à sua conclusão lógica, podemos conceber uma forma de federalismo global – o modelo dos Estados Unidos expandido a uma escala global. Dentro dos Estados Unidos, uma constituição nacional, um governo federal, poder judiciário federal, e um elevado número de entidades reguladoras a nível nacional garantem que os mercados

sejam verdadeiramente nacionais apesar das várias diferenças nas práticas de regulamentação e tributação entre os próprios estados. Ou podemos imaginar formas alternativas de governança global, não tão ambiciosas como o federalismo global e construídas em torno de novos mecanismos de prestação de contas e representação. Um grande passo em direção à governança global, sob qualquer forma, implicaria, necessariamente, uma diminuição significativa da soberania *nacional*. Os governos nacionais não iriam desaparecer, mas os seus poderes seriam severamente circunscritos por entidades supranacionais com poderes de regulamentação e execução conferidos (e limitados) pela legitimidade democrática. A União Europeia é um exemplo regional disto.

Isto pode parecer pura fantasia, e talvez seja. A experiência histórica dos Estados Unidos mostra quão complicado pode ser estabelecer e manter uma união política face às grandes diferenças entre as partes integrantes. O modo hesitante como as instituições políticas no seio da União Europeia se têm desenvolvido e as persistentes queixas sobre o seu défice democrático também apontam as dificuldades envolvidas – mesmo quando a união compreende um conjunto de nações com níveis de rendimento semelhantes e trajetórias históricas semelhantes. O verdadeiro federalismo numa escala global está, na melhor das hipóteses, a um século de distância.

O apelo do modelo de governança global, mesmo que ilusório, não pode ser negado. Quando apresento aos meus estudantes o trilema e lhes peço para escolher uma das opções, esta ganha facilmente. Se pudéssemos tirar partido dos benefícios da globalização e da democracia, quem se importaria se os políticos nacionais não tiverem um emprego? Sim, existem dificuldades práticas com a governança global democrática, mas talvez também sejam exageradas. Muitos teóricos políticos e académicos juristas sugerem que a governança global democrática pode crescer fora das redes internacionais atuais de decisores políticos, desde que estes sejam mantidos em cheque por novos mecanismos de responsabilização de outro tipo que iremos considerar no próximo capítulo.

Sou cético quanto à opção de governação global, mas, principalmente, por questões fundamentais e não de ordem prática. Há simplesmente muita diversidade no mundo para que as nações possam ser subjugadas a normas comuns, mesmo que estas normas sejam, de algum modo, produto de processos democráticos. Padrões e regulamentações globais não são apenas impraticáveis; são indesejáveis. A restrição da legitimidade democrática praticamente garante que a governança global resulte no mínimo denominador comum, um regime de normas fracas e ineficazes. Enfrentamos, então, o grande risco de ter Estados-mínimos por todo lado, com governos nacionais a renunciar às suas responsabilidades e ninguém a tomar as rédeas. Mas falaremos mais sobre isso no próximo capítulo.

A única opção que resta sacrifica a hiperglobalização. O regime de Bretton Woods fez isso, razão pela qual lhes chamo concessões de Bretton Woods<sup>1</sup>. O regime de Bretton Woods do GATT - General Agreement on Tariffs and Trade permitiu que os países seguissem os seus próprios ritmos desde que removessem diversas restrições fronteiriças relativas a trocas e tratassem todos os seus parceiros comerciais da mesma maneira. Eles eram autorizados (encorajados, na verdade) a manter restrições aos fluxos de capitais, já que os arquitetos da ordem económica do pós-guerra não acreditavam que a livre circulação de capitais era compatível com a estabilidade económica interna. As políticas dos países em desenvolvimento foram efetivamente deixadas de fora do âmbito da disciplina internacional. Até os anos 80, estas normas flexíveis abriram espaço para que os países seguissem os seus próprios, possivelmente divergentes, caminhos de desenvolvimento. A Europa Ocidental escolheu integrar-se como uma região para construir um grande Estado-providência. Como vimos, o Japão alcançou o Ocidente utilizando o seu próprio e característico tipo de

---

<sup>1</sup> O Acordo de Bretton Woods, do qual resultou o regime de Bretton Woods, foi resultado de uma negociação que contrapôs essencialmente duas propostas bem distintas. Neste contexto, o autor utiliza, neste caso, o termo “compromise” remetendo para a proposta negociada britânica, liderada por Keynes, quem mais cedências teve que fazer à comitiva americana. No entendimento de Rodrik, tudo teria sido diferente se a proposta Keynesiana tivesse ganho a negociação em Bretton Woods. Neste sentido, opta-se aqui por “concessões de Bretton Woods” para ilustrar a mensagem original.

capitalismo, combinando uma máquina de exportações dinâmica com altos níveis de ineficiência nos serviços e na agricultura. A China cresceu muito rapidamente a partir do momento em que reconheceu a importância da iniciativa privada, mesmo tendo desrespeitado todas as outras regras do manual. Grande parte do restante do Leste Asiático gerou um milagre económico baseando-se em políticas industriais que foram, desde então, banidas pela OMC – Organização Mundial do Comércio. Inúmeros países da América Latina, do Médio Oriente e de África geraram taxas de crescimento económico sem precedentes até o final dos anos 70 sob políticas de substituição de importações que isolaram as suas economias da economia mundial. Como vimos, o compromisso de Bretton Woods foi amplamente abandonado sobretudo nos anos 80 enquanto a liberalização dos fluxos de capitais ganhava velocidade e começavam a ser promovidos acordos comerciais à revelia das fronteiras nacionais.

A economia mundial ficou, a partir daí, encurralada numa zona desconfortável entre os três vértices do trilema. Não enfrentámos diretamente as difíceis escolhas que o trilema identifica. Em particular, ainda temos que aceitar abertamente que precisamos de baixar as nossas expectativas quanto à globalização económica se quisermos que o Estado-nação permaneça o centro das políticas democráticas. Não temos opção senão conformarmo-nos com uma versão “débil” da globalização – para reinventar o compromisso de Bretton Woods para uma era diferente.

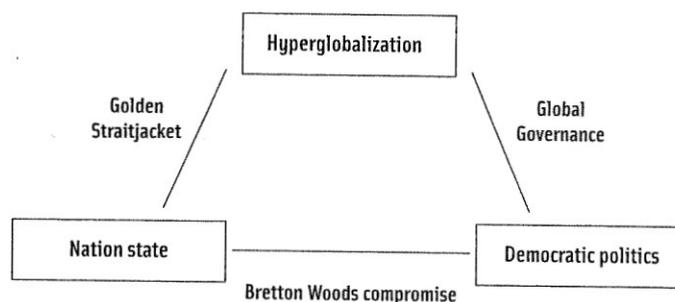
Não podemos simplesmente, e de forma indiscriminada, trazer de volta as abordagens dos anos 50 e 60. Teremos que ser imaginativos, inovadores e estar dispostos a experimentar. Na última parte deste livro, irei apresentar algumas ideias sobre como avançar. Mas o primeiro ponto da ordem de trabalhos é compreender corretamente o panorama geral. O tipo necessário de experimentação política não será desencadeado até que mudemos a nossa narrativa.

### 3. The Trilemma

How do we manage the tension between national democracy and global markets? We have three options. We can restrict democracy in the interest of minimizing international transaction costs, disregarding the economic and social whiplash that the global economy occasionally produces. We can limit globalization, in the hope of building democratic legitimacy at home. Or we can globalize democracy, at the cost of national sovereignty. This gives us a menu of options for reconstructing the world economy.

The menu captures the fundamental political trilemma of the world economy: we cannot have hyperglobalization, democracy, and national self-determination all at once. We can have at most two out of three. If we want hyperglobalization and democracy, we need to give up on the nation state. If we must keep the nation state and want hyperglobalization too, then we must forget about democracy. And if we want to combine democracy with the nation state, then it is bye-bye deep globalization. The figure below depicts these choices.

Why these stark trade-offs? Consider a hypothetical fully globalized world economy in which all transaction costs have been eliminated and national borders do not interfere with the exchange of goods, services, or capital. Can nation states exist in such a world? Only if they focus exclusively on economic globalization and on becoming attractive to international investors and traders. Domestic regulations and tax policies would then be either brought into alignment with international standards, or structured so that they pose the least amount of hindrance to international economic integration. The only services provided by governments would be those that reinforce the smooth functioning of international markets.



**Figure 9-1: Pick two, any two**

We can envisage a world of this sort, and it is the one Tom Friedman had in mind when he coined the term "Golden Straitjacket." In this world, governments pursue policies that they believe will earn them market confidence and attract trade and capital inflows: tight money, small government, low taxes, flexible labor markets, deregulation, privatization, and openness all around. "Golden Straitjacket" evokes the era of the gold standard before World War I. Unencumbered by domestic economic and social obligations, national governments were then free to pursue an agenda that focused exclusively on strict monetary rules.

External restraints were even more blatant under mercantilism and imperialism. We cannot properly speak of nation states before the nineteenth century, but the global economic system operated along strict Golden Straitjacket lines. The rules of the game open borders, protection of the rights of foreign merchants and investors were enforced by chartered trading companies or imperial powers. There was no possibility of deviating from them.

We may be far from the classical gold standard or chartered trading companies today, but the demands of hyperglobalization require a similar crowding out of domestic politics. The signs are familiar: the insulation of economic policy-making bodies (central banks, fiscal authorities, regulators, and so on), the disappearance (or privatization) of social insurance, the push for low corporate taxes, the erosion of the social compact between business and labor, and the replacement of domestic developmental goals with the need to maintain

market confidence. Once the rules of the game are dictated by the requirements of the global economy, domestic groups' access to, and their control over, national economic policy making must inevitably become restricted. You can have your globalization and your nation state too, but only if you keep democracy at bay.

Must we give up on democracy if we want to strive for a fully globalized world economy? There is actually a way out. We can drop nation states rather than democratic politics. This is the "global governance" option. Robust global institutions with regulatory and standard-setting powers would align legal and political jurisdictions with the reach of markets and remove the transaction costs associated with national borders. If they could be endowed with adequate accountability and legitimacy in addition, politics need not, and would not, shrink: it would relocate to the global level.

Taking this idea to its logical conclusion, we can envisage a form of global federalism the U.S. model expanded on a global scale. Within the United States a national constitution, federal government, federal judiciary, and large number of nationwide regulatory agencies ensure that markets are truly national despite many differences in regulatory and taxation practices among individual states. Or we can imagine alternative forms of global governance, not as ambitious as global federalism and built around new mechanisms of accountability and representation. A major move in the direction of global governance, in whatever form, necessarily would entail a significant diminution of national sovereignty. National governments would not disappear, but their powers would be severely circumscribed by supranational rulemaking and enforcing bodies empowered (and constrained) by democratic legitimacy. The European Union is a regional example of this.

This may sound like pie in the sky, and perhaps it is. The historical experience of the United States shows how tricky it can be to establish and maintain a political union in the face of large differences in the constituent parts. The halting way in which political institutions within the European Union have developed, and the persistent complaints about

their democratic deficit, also indicate the difficulties involved even when the union comprises a group of nations at similar income levels and with similar historical trajectories. Real federalism on a global scale is at best a century away.

The appeal of the global governance model, however wishful, cannot be denied. When I present my students with the trilemma and ask them to pick one of the options, this one wins hands-down. If we can simultaneously reap the benefits of globalization and democracy, who cares that national politicians will be out of a job? Yes, there are practical difficulties with democratic global governance, but perhaps these are exaggerated, too. Many political theorists and legal scholars suggest that democratic global governance can grow out of today's international networks of policy makers, as long as these are held in check by new mechanisms of accountability of the type we shall consider in the next chapter.

I am skeptical about the global governance option, but mostly on substantive rather than practical grounds. There is simply too much diversity in the world for nations to be shoehorned into common rules, even if these rules are somehow the product of democratic processes. Global standards and regulations are not just impractical; they are undesirable. The democratic legitimacy constraint virtually ensures that global governance will result in the lowest common denominator, a regime of weak and ineffective rules. We then face the big risk of too little governance all around, with national governments giving up on their responsibilities and no one else picking up the slack. But more on this in the next chapter.

The only remaining option sacrifices hyperglobalization. The Bretton Woods regime did this, which is why I have called it the Bretton Woods compromise. The Bretton Woods GATT regime allowed countries to dance to their own tune as long as they removed a number of border restrictions on trade and generally treated all their trade partners equally. They were allowed (indeed encouraged) to maintain restrictions on capital flows, as the architects of the postwar economic order did not believe that free capital flows were

compatible with domestic economic stability. Developing country policies were effectively left outside the scope of international discipline.

Until the 1980s, these loose rules left space for countries to follow their own, possibly divergent paths of development. Western Europe chose to integrate as a region and to erect an extensive welfare state. As we have seen, Japan caught up with the West using its own distinctive brand of capitalism, combining a dynamic export machine with large doses of inefficiency in services and agriculture. China grew by leaps and bounds once it recognized the importance of private initiative, even though it flouted every other rule in the guidebook. Much of the rest of East Asia generated an economic miracle by relying on industrial policies that have since been banned by the WTO. Scores of countries in Latin America, the Middle East, and Africa generated unprecedented economic growth rates until the late 1970s under import-substitution policies that insulated their economies from the world economy. As we saw, the Bretton Woods compromise was largely abandoned in the 1980s as the liberalization of capital flows gathered speed and trade agreements began to reach behind national borders.

The world economy has since been trapped in an uncomfortable zone between the three nodes of the trilemma. We have not squarely faced up to the tough choices that the trilemma identifies. In particular, we have yet to accept openly that we need to lower our sights on economic globalization if we want the nation state to remain the principal locus of democratic politics. We have no choice but to settle for a "thin" version of globalization – to reinvent the Bretton Woods compromise for a different era.

We cannot simply bring back wholesale the approaches of the 1950s and 1960s. We will have to be imaginative, innovative, and willing to experiment. In the last part of the book, I will provide some ideas on how to move forward. But the first order of business is getting the big picture right. The necessary sort of policy experimentation will not be unleashed until we change our narrative.

## Referências

### Fonte primária

Rodrik, D. (2011). *Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W.W. Norton & Company Ltd.

### Fontes secundárias

Albuquerque, R. (2009). Da Hiperglobalização à Proliferação de Regimes Normativos. *Revistas DIREITO GV*, 5(2), 387-404.

Michalet, C. (2008). *A sedução das Nações ou como atrair os investimentos*. Terramar.

Santos, J. (2009). *A Evolução da Idéia de Governança Global e sua Consolidação no Século XX*. [Master's thesis, University of Brasilia]. Repositório Institucional da Universidade de Brasília.