



Parte I: Visão global



Capítulo 1

O caráter histórico e multidimensional da globalização

O conceito de mundialização ou globalização foi amplamente utilizado nos debates acadêmicos e políticos da última década, embora os significados não sejam uniformes. Neste documento ele foi utilizado para referir-se à crescente gravitação dos processos financeiros, econômicos, ambientais, políticos, sociais e culturais de alcance mundial sobre aqueles de caráter regional, nacional ou local. Nossa acepção, portanto, insiste no caráter multidimensional da globalização. Com efeito, ainda que as dimensões econômicas sejam distintas, elas evoluem de maneira concomitante aos processos não-econômicos, que têm sua própria dinâmica, e cujo desenvolvimento, portanto, não obedece a um determinismo econômico. A tensão que se gera entre as diferentes dimensões ocupa, também, um papel central na dinâmica do processo. No terreno econômico, sobretudo no sentido mais amplo do termo, o atual processo de globalização é incompleto e assimétrico, tendo como principal característica o déficit de governabilidade.

A dinâmica do processo de globalização é determinada, em grande parte, pelo caráter desigual dos atores que participam de sua formação. Em sua evolução, exercem uma influência preponderante os governos dos países desenvolvidos, além das empresas transnacionais e, em menor grau, os governos dos países em desenvolvimento e as organizações da sociedade civil. Alguns destes atores, em especial os governos dos países

desenvolvidos, se reservam e exercem o direito de ação unilateral e bilateral, bem como o direito de atuar em âmbito regional, paralelamente aos debates e negociações de carácter global.

A aceção que utilizamos, de carácter positivo e de valor analítico, rejeita o uso normativo do conceito, que ressalta a ideia de um caminho único de liberalização plena dos mercados mundiais e de integração a estes como destino, ao mesmo tempo inevitável e desejável, da humanidade.¹ Tal inevitabilidade foi desmentida pela história que mostra no período entre guerras do século XX, um longo e conflituoso episódio de reversão da internacionalização. A evolução das instituições multilaterais que acompanharam este processo ao longo dos últimos dois séculos, bem como as controvérsias em curso sobre governabilidade global mostram que não existe um único ordenamento possível no nível internacional. Além disso, mostram que não existe uma única maneira de distribuir as funções entre instituições e organismos de alcance mundial, regional e nacional. As experiências dos países desenvolvidos e das próprias nações em desenvolvimento indicam, por sua vez, existência de múltiplos caminhos para inserção na economia global (CEPAL, 2000a; Albert, 1992; Rodrik, 2001a). Estas experiências diversas se fundamentam na história de cada país, assim como em sua própria valorização das oportunidades e riscos acarretados por esta inserção.

Este capítulo apresenta uma primeira visão de conjunto sobre o processo de globalização. Após uma apreciação geral, que destaca o carácter histórico e as dimensões económicas do processo, a seção seguinte considera suas principais dimensões não-económicas (princípios éticos, culturais e políticos). O capítulo conclui com uma análise das oportunidades e dos riscos inerentes ao processo.

I. O processo de globalização

O processo contemporâneo de internacionalização remonta à irrupção do capitalismo na Europa no final da Idade Média, à nova atitude científica e cultural que encarnou o Renascimento e à formação das grandes nações europeias e seus impérios. A expansão do capitalismo é o único processo histórico que teve alcance verdadeiramente global mas, ainda assim, incompleto. Com maior intensidade que em outras regiões do mundo em desenvolvimento, a história da América Latina e do Caribe esteve estreitamente vinculada a esses desenvolvimentos, desde o fim do século XV.

Os historiadores modernos reconhecem momentos distintos no processo de globalização durante os últimos 130 anos que, com algumas particularidades, adotaremos neste trabalho.² Assim, uma primeira fase da globalização, de 1870 até 1913, se caracterizou pela elevada mobilidade dos capitais e da mão-de-obra, junto com um auge comercial, baseado mais numa grande redução dos custos de transporte do que no livre comércio. Esta fase da globalização se interrompeu com a Primeira Guerra Mundial, dando lugar a um período caracterizado, primeiro, pelo fracasso em reconstruir as tendências prévias na década de 1920 e pela franca retração do processo de globalização na década de 1930.

Após a Segunda Guerra Mundial tem início uma nova etapa de integração global. Todavia, apesar de sua continuidade, convém distinguir duas fases inteiramente diferentes neste período, cujo ponto de ruptura tem lugar no início da década de 1970, como efeito conjunto do colapso do regime de regulamentação macroeconómica definido em 1944 em Bretton Woods, do primeiro choque petrolífero, da crescente mobilidade privada de capitais, que se intensificou a partir dos dois processos anteriores, e do fim da "idade de ouro" de crescimento dos países industrializados (Marglin e Schor, 1990). Se definirmos o fim da idade de ouro como o ponto de ruptura, podemos

¹ Para uma contraposição destas duas visões, ver Helleiner (2000).

² Ver Maddison (1991, 1995 e 2001); O'Rourke e Williamson (1999); Dowrich e DeLong (2001); Lindert e Williamson (2001) e O'Rourke (2001). O ponto de partida, em torno de 1870, é um pouco arbitrário, mas reflete a ainda limitada integração internacional (inclusive interna, nos grandes territórios nacionais) dos mercados de bens, capital e mão-de-obra antes deste ano, bem como o alcance restrito do processo de industrialização no grosso dos países que compunham o centro da economia mundial.

falar de uma segunda fase de globalização, entre 1945 e 1973, que se caracterizou pelo grande esforço para desenvolver instituições de cooperação internacional em matéria financeira e comercial, e pela grande expansão do comércio de manufaturas entre países desenvolvidos, bem como pela existência de uma grande variedade de modelos de organização econômica no mundo inteiro, e por uma baixa mobilidade de capitais e de mão-de-obra. No último quarto do século XX, consolidou-se uma terceira fase de globalização, cujos atributos centrais são a gradual generalização do livre comércio, a crescente presença das empresas transnacionais no cenário mundial sob a modalidade de sistemas de produção integrados, o crescimento e a elevada mobilidade dos capitais, e uma notável tendência à homogeneização dos modelos de desenvolvimento, além da subsistência de restrições aos movimentos da mão-de-obra.

As raízes deste longo processo nutrem-se na sucessão de revoluções tecnológicas, particularmente aquelas que conseguiram reduzir os custos de transporte, informação e comunicações.³ A diminuição radical do espaço, no sentido econômico do termo, é o efeito acumulado da redução dos custos e do desenvolvimento de novos meios de transporte. Por sua vez, a informação em “tempo real” apareceu, pela primeira vez, com o telégrafo, e se estendeu, posteriormente, com o telefone e a televisão. Todavia, o acesso maciço à mesma é uma característica das tecnologias recentes da informação e comunicações, que conseguiram reduzir radicalmente os custos de acesso, embora não ocorra o mesmo com o custo de processamento e, portanto, de seu emprego de forma útil.

Os progressos no transporte, informação e comunicações fazem parte de um conjunto mais amplo de inovações tecnológicas que permitiram avanços sem precedentes na produtividade, no crescimento econômico e no comércio internacional. Nos países europeus, o grande capital esteve associado ao comércio internacional desde as origens do capitalismo moderno (Braudel, 1994). A internacionalização da produção das empresas remonta ao final do século XIX, como subproduto dos processos de concentração econômica nos países industrializados, de onde provêm até hoje as grandes empresas transnacionais. A partir da década de 1970, estendeu-se a subcontratação internacional das tarefas mais intensas em mão-de-obra (montagem). Este desenvolvimento foi possível graças à redução dos custos do transporte e à regulamentação comercial nos países industrializados. Este constituiu o primeiro passo para o desenvolvimento de sistemas de produção integrados, que permitem segmentar o processo produtivo em suas diversas etapas (“desmembramento da corrente de valor”) e especializar fábricas ou empresas subcontratadas localizadas em vários países na produção de componentes, fases do processo produtivo e montagem de modelos particulares.

Essas mudanças na estrutura da produção e comércio aumentaram a importância das grandes empresas ou conglomerados empresariais. Existe, de fato, uma relação estreita entre o surgimento dos sistemas integrados de produção e o aumento dos fluxos de comércio e de investimento estrangeiro direto e o papel cada vez mais importante das empresas transnacionais. O fator essencial foi, sem dúvida, a liberação do comércio, dos fluxos financeiros e dos investimentos nos países em desenvolvimento, que se acelerou nas duas últimas décadas. Estes fenômenos contribuem para explicar a grande onda de investimentos estrangeiros e a concentração da produção em escala mundial que caracterizou a última década do século XX.

Assim como no caso do comércio, as transações financeiras internacionais fizeram sua aparição na Europa desde as próprias origens do capitalismo moderno (Kindleberger, 1984; Braudel, 1994). No século XIX, Londres era o principal centro financeiro internacional e, sob a sua liderança, se consolidou o padrão-ouro como sistema de pagamentos internacionais e regulamentação macroeconômica. Paris foi seu competidor mais próximo e, no início do século XX,

³ Com efeito, este processo seria impensável sem a ferrovia, a navegação a vapor e o telégrafo no século XIX; a construção de canais interoceânicos (Suez em 1869 e Panamá em 1903); o automóvel, o avião, o telefone, a televisão no século XX; e, evidentemente, a revolução tecnológica da informação e das comunicações nas últimas décadas do século XX.

somou-se Nova York. A "emissão de capital" de grandes projetos, especialmente de infra-estrutura e recursos naturais, e a criação de um mercado internacional de bônus da dívida pública foram as modalidades dominantes dos movimentos internacionais de capitais de longo prazo da primeira fase da globalização. A elas se agregou o financiamento do comércio internacional, em torno do qual surgiu uma incipiente rede bancária internacional. As modalidades de financiamento de longo prazo estiveram expostas a crises recorrentes, e praticamente cessaram com a depressão mundial da década de 1930 e o colapso do padrão-ouro e as moratórias maciças que a acompanharam. O acordo de Bretton Woods, de 1944, para criar um sistema multilateral de regulamentação macroeconômica baseado em taxas de câmbio fixas mas reajustáveis, e o apoio financeiro aos países que enfrentavam crises do balanço de pagamentos, assim como o surgimento dos bancos oficiais de financiamento internacional, tanto nacionais (bancos de exportações e importações) como multilaterais (Banco Mundial e, posteriormente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros bancos regionais), foram as respostas a este fato.

Por sua vez, o ressurgimento do financiamento privado internacional de longo prazo, a partir da década de 1960, foi produto não só da nova fase de estabilidade da economia mundial, mas também de uma sucessão de fatores: o excedente de dólares desta década, e de petrodólares da seguinte; o abandono do esquema de paridade fixa de Bretton Woods e a "flutuação" das principais moedas, no início dos anos 1970; a acelerada institucionalização da poupança na década de 1980, sob a liderança dos Estados Unidos e Reino Unido; e o nascimento de um mercado crescente de derivados financeiros, na última década do século XX, que permitiu subdividir os riscos dos diversos ativos e passivos financeiros.

A globalização financeira foi mais rápida que a globalização comercial e produtiva, podendo-se argumentar, com razão, que vivemos numa era de hegemonia do financeiro sobre o real (CEPAL, 2001a). Ambos os processos têm como pano de fundo um profundo reordenamento institucional no âmbito mundial, cujo elemento essencial foi a liberalização das transações econômicas internacionais, correntes e de capital. Contudo, as novas regras econômicas globais ainda são insuficientes e exibem claros vazios institucionais.

Em contraposição, não houve um processo paralelo de liberalização dos fluxos de mão-de-obra, que são objeto de uma estrita regulamentação por parte das autoridades nacionais (salvo para fluxos entre membros da União Européia). Esta é uma das grandes diferenças entre a atual e a primeira fase da globalização. Aquela esteve acompanhada de dois grandes fluxos de migração: mão-de-obra da Europa para zonas temperadas, e mão-de-obra, principalmente asiática, para zonas tropicais. Em conjunto, estes fluxos migratórios envolveram cerca de 10% da população mundial de então (Banco Mundial, 2002a.)

A regulamentação dos fluxos migratórios, além disso, atua contra a mão-de-obra não-qualificada, que, em consequência, tende a mobilizar-se por canais irregulares. Este fato expõe os imigrantes ao abuso dos traficantes de trabalhadores, acentua sua desproteção diante das autoridades, e gera uma pressão adicional à redução da remuneração do trabalho menos qualificado nos países receptores. Por sua vez, essas modalidades de regulamentação migratória absorvem os recursos humanos mais qualificados, e relativamente escassos, dos países em desenvolvimento. A segmentação da mobilização trabalhista está contribuindo, portanto, para gerar um aumento nas disparidades de renda por níveis de qualificação, tanto nos países receptores como nos de origem.

Algumas outras dimensões, intimamente ligadas à esfera econômica, têm também grande presença e vigência mundial. Uma delas é a extensão dos problemas ambientais de caráter global. Nas três últimas décadas, se evidenciou e documentou cientificamente uma situação planetária nunca vista, derivada da escala crescente e cumulativa das atividades humanas, com impactos ambientais de caráter mundial, tais como o aquecimento global, a redução da camada de ozônio estratosférica, a diminuição da biodiversidade e o avanço da desertificação e seca, que adquirem a forma perversa de "males públicos globais". Isto evidenciou uma maior interdependência ecológica

dos países, que confere um caráter singular a este momento histórico (CEPAL/PNUMA, 2001). A reversão destes processos gerou novos imperativos e oportunidades para a cooperação internacional. A ameaça que representam para a sustentabilidade do crescimento econômico foi objeto de um amplo e longo debate. Todavia, as respostas instrumentadas até agora são insuficientes em face da magnitude dos problemas.

Outra forma de "males públicos globais", também vinculada às dimensões econômicas, é o crescimento da criminalidade internacional: a produção, comércio e consumo de drogas e sua estreita relação com o financiamento do terrorismo, com o tráfico de armas e com a circulação internacional de capitais ilícitos, derivada do tráfico de drogas e de diferentes formas de corrupção que transcendem as fronteiras nacionais. A necessidade de controlar a circulação destes capitais, tanto nos países em desenvolvimento como nos próprios países desenvolvidos, e nos centros financeiros *off-shore*, foi reconhecida com atraso, porque exige que se limite a vigência do sigilo bancário para dar vez a esquemas especiais de controle da circulação de dinheiro ilícito. Infelizmente, os esquemas que vêm sendo desenvolvidos não incluem, até agora, medidas destinadas a combater a corrupção.

II. As dimensões não-econômicas

1. Dimensões culturais e valores

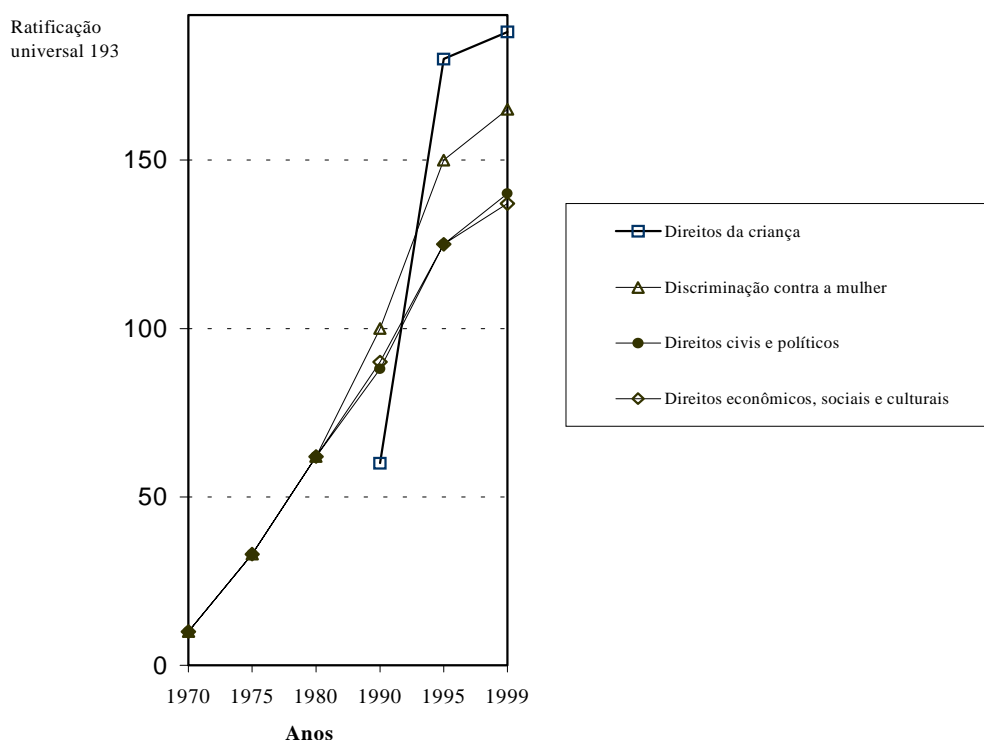
A globalização econômica evolui de maneira concomitante com outros processos que têm sua própria dinâmica. Um dos mais positivos é o que a CEPAL denominou de "globalização dos valores", entendida como a extensão gradual de princípios éticos comuns (CEPAL, 2000a). Suas encarnações mais acabadas são as declarações sobre os direitos humanos, em suas duas principais dimensões. Por um lado, aquelas que consagram os direitos civis e políticos, que garantem a autonomia individual ante o poder do Estado e a participação nas decisões públicas. Por outro, as que estabelecem os direitos econômicos, sociais e culturais, que respondem aos valores de igualdade econômica e social, solidariedade e não-discriminação. Um de seus principais reflexos foi a crescente adesão às convenções das Nações Unidas sobre direitos humanos, por parte dos governos, segundo se pode observar no gráfico 1.1. Outra expressão deste processo foram as declarações das Cúpulas Mundiais —meio ambiente, desenvolvimento social, população, mulher e proteção da infância, entre outras— realizadas no âmbito das Nações Unidas. A Declaração do Milênio (Nações Unidas, 2000a) é uma das expressões mais acabadas dos princípios que consagraram estas Cúpulas.

É importante ressaltar que, como acontece com os aspectos econômicos, esta "globalização dos valores" tem uma longa história, associada às lutas da sociedade civil internacional. Sua manifestação mais recente é a formação de uma "sociedade civil global", cuja capacidade de informação e mobilização vem se multiplicando com as novas tecnologias da informação e comunicações. Seus antecedentes remontam, porém, ao internacionalismo liberal, surgido das revoluções dos Estados Unidos e França em fins do século XVIII, cuja expressão mais concreta foi a Declaração dos Direitos Humanos da revolução francesa. Como se sabe, estes valores tiveram amplo impacto nas lutas pela independência na América Latina e no Caribe, que se iniciaram com a revolução haitiana de 1791, como efeito direto da revolução francesa.

Enquanto os direitos civis e políticos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas têm sua origem nos movimentos liberais do fim do século XVIII, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é produto dos movimentos sociais dos séculos XIX e XX, cujas principais expressões políticas foram as internacionais socialistas, em suas sucessivas manifestações. Por sua vez, o internacionalismo feminista foi decisivo, ao longo do século XX, no reconhecimento da igualdade de direitos das mulheres, enquanto o internacionalismo

ambiental desempenha um papel destacado, a partir da década de 1960, para incorporar nas agendas nacionais e internacionais os princípios de desenvolvimento sustentável (desde Estocolmo, em 1972, até a Reunião de Cúpula da Terra do Rio de Janeiro, em 1992, e a sucessão posterior de convenções ambientais globais). O surgimento de um internacionalismo étnico nas últimas décadas constitui o capítulo mais recente nesta longa história de movimentos da sociedade civil internacional.

Gráfico 1.1
RAFITICAÇÃO DAS CONVENÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS
(Total dos países)



Fonte: Nações Unidas, *Treaty Series. Cumulative Index*, N° 25, Nova York, 1999.

Deve-se ressaltar, porém, que esta "globalização dos valores" se choca, às vezes, com outra de natureza inteiramente diferente, que resulta da penetração dos valores da economia de mercado nas relações sociais (produtivas, culturais e, inclusive, familiares). De fato, a tensão que se verifica entre aqueles princípios éticos comuns e a extensão das relações de mercado para a esfera dos valores, que está implícita no conceito de "sociedade de mercado", é outro elemento distintivo do processo de globalização. A mesma costuma adquirir traços conflituosos, porque o contexto internacional carece da mediação que, em cada país, a política proporcionou historicamente para administrar estes conflitos.

A extensa história dos movimentos sociais vem adquirindo, nos últimos anos, uma nova dimensão: a luta pelo direito à identidade de povos e grupos sociais que se sentem ameaçados pela tendência à homogeneização cultural imposta pela globalização. Este "direito a ser diferente" mantém uma complexa relação com os direitos humanos, no sentido tradicional, que reconhece a igualdade dos cidadãos, entre si e face ao Estado. Igualdade e identidade se movem, portanto, numa complexa relação no mundo global.

Na verdade, a globalização ataca e promove, ao mesmo tempo, a diversidade cultural. Com efeito, segmentos inteiros da humanidade sentem ameaçadas suas histórias irrepetíveis e os valores que regem suas comunidades. Mas, ao mesmo tempo, a globalização estreita as relações entre tradições culturais e modos de vida distintos, e propicia uma pluralidade de interpretações sobre a ordem global.

O dinamismo deste processo propõe problemas inéditos. Por um lado, ameaça converter o rico diálogo de culturas num monólogo. Por outro, a interação abre oportunidades culturais a novos e diferentes grupos de pessoas, incluindo aquelas associadas à mescla de culturas. Esta incorporação através de mecanismos de participação e exclusão se expressa em novas formas de organização. Novas redes, virtuais ou não, substituem as tradicionais formas de organização dos movimentos contestatários.

Boxe 1.1

INCLUSÃO E IDENTIDADE: A QUESTÃO ÉTNICA

A América Latina e o Caribe são um cadinho de culturas, onde a diversidade e a universalidade se misturam e se equilibram. Perduram na região mais de 400 povos indígenas, reunindo cerca de 50 milhões de pessoas que, paulatinamente, crescem em sua capacidade de organização política, na reivindicação de sua identidade étnica, e na defesa de suas particularidades culturais. Cinco países totalizam quase 90% da população indígena regional: Peru (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolívia (12%) e Equador (8%). Por sua vez, a população afro-latina e afro-caribenha, composta por negros e mestiços, representa quase o triplo da população indígena, e está localizada principalmente no Brasil (51%), Colômbia (21%), Caribe (16%) e Venezuela (12%).

No início deste novo milênio os povos indígenas, afro-latinos e afro-caribenhos apresentam os mais baixos indicadores econômicos e sociais, além de serem limitados seu reconhecimento cultural e o acesso a instâncias de decisão pública. O reconhecimento e a valorização da diversidade cultural, com o fim de uma integração social, representam o grande desafio da região. Estados, governos e sociedades devem, por conseguinte, reconhecer os direitos dos diferentes grupos étnicos, incorporando-os à legislação e fornecendo os meios necessários para sua prática. Igualmente, as políticas de desenvolvimento devem abrir espaços para que estas populações possam desempenhar seu potencial e participar dos códigos básicos da era moderna, sem que isso acarrete perda de sua identidade.

O inusitado desenvolvimento dos meios de comunicação condiciona estes processos de maneira singular e gera, por sua vez, novos problemas. Em primeiro lugar, agiganta a lacuna entre os cânones culturais privilegiados pelas correntes globais e as bases culturais e artísticas dos países e regiões. Segundo, seu controle, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, está em poucas mãos. Esta situação atenta contra o ideal da diversidade cultural, já que o manejo do

intercâmbio simbólico incide sobre a construção da identidade, das opiniões e das convicções.⁴ Terceiro, o desenvolvimento de meios audiovisuais provoca um grande aumento das expectativas dos indivíduos. O acesso a informação teve um ritmo totalmente assimétrico em relação às possibilidades de assegurar trabalho e renda (e, portanto, bem-estar e consumo). O “efeito de demonstração” transcende, hoje mais que antes, as fronteiras nacionais. Por último, a integração ou marginação do intercâmbio informático se transforma em um elemento privilegiado para o exercício da cidadania. Um problema central passa a ser, portanto, o de como evitar a lacuna entre os informatizados e aqueles que padecem de “invisibilidade eletrônica”.

2. A dimensão política

As relações políticas internacionais também sofreram mudanças de grande envergadura nas últimas décadas. O fim da Guerra Fria marcou uma forte reviravolta no clima imperante entre Estados soberanos. Por outro lado, a exacerbação de vários conflitos localizados e sua maior visibilidade provocaram tensões internacionais de natureza muito distinta das prevacentes anteriormente. Estas tendências já se faziam notar desde a década de 1970, mas se consolidaram na última década do século XX, em especial com as profundas transformações ocorridas após a queda do Muro de Berlim. A acentuação da primazia dos Estados Unidos, os esforços europeus para criar um bloco capaz de manter um papel de protagonista na economia e na política mundial, a defasagem do Japão, o surgimento da China e da Índia e a abrupta transição dos países socialistas foram suas expressões mais notáveis.

Estas profundas mudanças políticas acontecidas no mundo outorgaram à democracia representativa uma preponderância nunca vista. Os princípios do pluralismo e da alternância no poder, da vigência da divisão de poderes do Estado, da eleição de autoridades como base de legitimidade e do reconhecimento da maioria e do respeito das minorias, orientaram o discurso político e passaram a ser aplicados de maneira muito mais generalizada.

Contudo, as transformações em curso propõem diversos questionamentos ao conjunto das instituições da democracia a respeito de seu funcionamento em sociedades onde a informação, o peso da imagem e o poder do dinheiro cumprem um papel fundamental. Estas críticas alcançam os partidos políticos, os parlamentos, a relação entre eleitores e representantes e o próprio sentido da política —sobretudo, mas não exclusivamente, naquelas regiões do mundo em desenvolvimento marcadas pela exclusão e pela pobreza. Mesmo nestes casos a democracia provoca uma adesão majoritária, embora as opiniões a respeito de seu funcionamento e eficácia para responder às necessidades da população sejam, não em poucos casos, negativas. Desta maneira, como não se obtiveram benefícios significativos do dividendo da paz depois do fim da Guerra Fria, também não foi possível um aproveitamento pleno do “bônus da democracia”.

Apesar destas dificuldades, continua sendo aceito que a democracia é a melhor maneira de se estabelecer uma agenda de desenvolvimento (Sen, 1999) e que o bom governo se caracteriza pela melhoria na elaboração, gestão e avaliação das políticas públicas, entendidas como a unidade analítica e operacional do governo (Lahera, 1999). Contudo, os governantes e os líderes políticos se vêem submetidos à tensão de conseguir um amplo apoio local e, simultaneamente, respeitar as rígidas regras derivadas de formas específicas de globalização. Neste sentido, pode-se afirmar, de maneira categórica, que carece de sentido fomentar a democracia como valor universal se não se permite aos processos nacionais de representação e participação influenciar na determinação das estratégias de desenvolvimento econômico e social e mediar eficazmente as tensões próprias do processo de globalização.

⁴ Entre os primeiros vinte grupos multimídia no mundo nenhum é ibero-americano e quatro dos cinco maiores conglomerados provêm do mundo anglo-saxão. Em 1999, quatro agências controlavam o fluxo internacional de notícias escritas. Se estas cifras têm correlação com o grau de influência simbólica, até que ponto a América Latina e o Caribe são audíveis e visíveis no mundo?

A menor capacidade do Estado afeta o papel público na redução dos custos dos processos de “destruição criativa” associados aos acelerados processos de transformação estrutural, e inclusive aumenta as dificuldades para a própria modernização do Estado. Todavia, é pouco realista propor simultaneamente as virtudes da globalização e do desvanecimento do Estado. O papel do Estado social e gerador de externalidades tecnológicas e institucionais é e continuará sendo importante no futuro. Num mundo de riscos globais, a tarefa de substituir a política e o Estado pela economia se torna cada vez menos convincente. Nesse sentido, cabe recordar a categórica advertência de Polanyi (1957) ao analisar o colapso da primeira fase de globalização: se o mercado pretende subordinar a sociedade, terminará por destruir seus próprios princípios.

III. Oportunidades e riscos

No acesso às novas tecnologias, como no âmbito comercial, a globalização dos mercados oferece aos países em desenvolvimento amplas oportunidades para uma melhor integração na economia mundial. Nesta perspectiva, o crescimento persistente do comércio internacional e o fortalecimento das regras multilaterais e dos mecanismos de solução de controvérsias, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), são elementos propícios. Também o é o regionalismo, se for entendido nos termos positivos em que a CEPAL propôs, como regionalismo aberto (CEPAL, 1994). Estes processos favoráveis enfrentam, porém, a abertura incompleta das economias desenvolvidas, reflexo de práticas protecionistas que continuam predominando no mundo, assim como a oferta excessiva de alguns bens no comércio internacional, especialmente de matérias-primas. Os países em desenvolvimento encaram, além disso, o desafio de adequar suas políticas aos mecanismos institucionais exigidos pela OMC, tarefas que não são fáceis, podendo inclusive ser mais restritivas do que seria conveniente. De fato, como veremos mais adiante, na ausência de uma verdadeira igualdade de oportunidades no âmbito internacional, as normas globais só gerariam maiores disparidades.

A explosão do desenvolvimento financeiro no âmbito mundial também abriu oportunidades de financiamento e de cobertura de riscos financeiros, embora tenha, ao mesmo tempo, tornado evidentes os imensos problemas provocados pela assimetria entre as forças dinâmicas do mercado e a debilidade dos quadros institucionais que o regulam.⁵ A coexistência da globalização financeira com políticas macroeconômicas nacionais, que ainda são elaboradas em função de interesses e contextos internos, origina não poucas tensões para os países em desenvolvimento. Seus governos estão sujeitos a incertezas geradas pelas políticas macroeconômicas dos países desenvolvidos, que não internalizam adequadamente seus efeitos sobre o resto do mundo, e carecem de mecanismos de coordenação eficaz para garantir a sua coerência global. A isso se acrescentam os problemas próprios do mercado financeiro, em especial a volatilidade e os fenômenos de “contágio”, que golpearam duramente os países da América Latina e do Caribe durante as últimas décadas. Estes fenômenos se referem à incapacidade do mercado para discriminar apropriadamente entre diversos grupos de mutuários, fato que conduz, por sua vez, aos efeitos de “manada” no comportamento do mercado financeiro, tanto durante as bonanças como durante as crises. Os países em desenvolvimento enfrentam uma perigosa globalização da volatilidade financeira, com efeitos negativos para o crescimento econômico e a igualdade (French-Davis e Ocampo, 2001; Rodrik, 2001b).

A instabilidade financeira é a manifestação mais evidente, mas não a única, da progressiva assimetria entre o dinamismo dos mercados e a ausência de uma governabilidade econômica adequada. Outras de suas manifestações são a notável concentração econômica que se vem observando no mundo inteiro, e as múltiplas tensões distributivas geradas pelo processo de

⁵ Sobre este tema, ver Nações Unidas (1999), UNCTAD (1998, 2001) e CEPAL (2001a).

globalização, entre países e dentro deles.⁶ Este fato reflete, entre outros fenômenos, as elevadas exigências de educação e conhecimento impostas pelas tecnologias e pelos mercados globais, fazendo surgir a ameaça de deixar de lado quem não esteja plenamente preparado, e de concentrar, ainda mais, nuns poucos países, grupos sociais e empresas, a disponibilidade dessas tecnologias e a criação de novos conhecimentos. Este processo faz parte de tradicionais e novos perigos para a segurança econômica e social dos indivíduos, que enfrentam uma situação de debilidade dos sistemas de proteção, desde aqueles de índole familiar até os de responsabilidade do Estado.

A globalização também pode contribuir ao surgimento e valorização de vantagens comparativas ambientais, tais como a utilização sustentável de capital natural de valor econômico (florestal, pesqueiro, turístico), ecológico (sumidouro de carbono e outros contaminantes) ou bem de valor estético, histórico e científico. Isto pode dar origem a um sem-número de políticas vinculadas com o desenvolvimento do ecoturismo, a pesquisa de novos medicamentos, a utilização do conhecimento empírico sobre manejo de recursos naturais e propriedades econômicas da biodiversidade local, a utilização da oferta ecológica regional (por exemplo, biomassa e recursos naturais), o aproveitamento produtivo de nichos ecológicos únicos, e a negociação internacional em torno de serviços ecológicos regionais de interesse global. No âmbito nacional, a globalização pode melhorar a qualidade das políticas públicas, ao aumentar os custos da implantação de estratégias não-sustentáveis com repercussões negativas sobre o desenvolvimento a longo prazo. Os riscos incluem, por sua vez, a possibilidade de perder vantagens comparativas tradicionais, sem que necessariamente se obtenham outras vantagens novas.

Os processos ambientais globais, por definição, afetam todos os países. Todavia, os países pequenos, situados em zonas tropicais, em particular os insulares, são mais vulneráveis às mudanças ambientais globais, como bem o ilustra a cada vez maior ocorrência, frequência e intensidade dos desastres provocados por fenômenos naturais. Além disso, na ausência de políticas internacionais e nacionais deliberadas, pode-se prever um aumento na tendência à sobreexploração de certos recursos naturais, subutilização de outros e externalização dos custos ecológicos dos grandes contaminadores para a região.

A globalização também representa no terreno não-econômico, oportunidades inéditas. Como já mencionado, a expansão dos valores globais, a luta pelo direito a ser diferente e a criação de mecanismos internacionais de defesa da cidadania são acontecimentos notáveis, que se refletem nos avanços, sem dúvida insuficientes, dos direitos humanos, da democracia, da igualdade entre os sexos e do respeito à diversidade étnica. A ruptura de estruturas arcaicas de dominação e o controle do abuso de poder no âmbito nacional devem ser considerados como avanços da era global, embora não isentos de tensões associadas à ausência de canais que permitam, em alguns casos, legitimar as ações internacionais e atenuar os imensos desequilíbrios de poder no âmbito mundial. Por sua vez, a globalização dos meios de comunicação e seu controle radicado em poucas mãos propõe novos problemas, já que cria poderosas tensões entre homogeneidade e diversidade cultural e enormes distâncias entre integração simbólica ao mundo global e escassa capacidade de integração material, dadas as amplas desigualdades existentes.

Muitos destes problemas são o reflexo do caráter incompleto e assimétrico da agenda de políticas que vem acompanhando a atual fase da globalização, em grande medida como resultado das disparidades de poder e organização dos diversos atores internacionais que incidem em sua elaboração e instrumentação. Nos termos utilizados nos debates financeiros dos últimos anos, tudo isto sublinha a necessidade de uma nova “arquitetura internacional” para a era da globalização, baseada numa agenda ampla e num processo de negociação representativo e plural.

⁶ Ver UNCTAD (1997), PNUD (1999), Cornia (1999), Rodrik (1997), Bourguignon e Morrison (2002) e o capítulo 3 deste relatório.

Esta agenda global deve incluir tanto a provisão de bens públicos globais, como a correção das grandes desigualdades e assimetrias internacionais. A estrutura internacional apresenta, em primeiro lugar, um contraste entre o desenvolvimento dinâmico dos mercados e a defasagem na construção de uma governabilidade global, que vem conduzindo a uma oferta subótima de "bens públicos globais" (Kaul, Grunberg e Stern, 1999). Um segundo conjunto de problemas é derivado da carência de instrumentos efetivos, de caráter internacional, que garantam o cumprimento das metas de desenvolvimento reiteradas periodicamente, mais recentemente na Declaração do Milênio das Nações Unidas. Um terceiro conjunto se relaciona com a correção das assimetrias que os países em desenvolvimento enfrentam na ordem global, em matéria produtiva e tecnológica, em assuntos financeiros e macroeconômicos, e aquela associada ao contraste entre a alta mobilidade internacional dos capitais e as fortes restrições à mobilidade de mão-de-obra (Ocampo, 2001a).

Durante as primeiras décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, reconheceu-se explicitamente a necessidade de corrigir as assimetrias do sistema econômico internacional. Os compromissos, em matéria de fluxos de assistência oficial para o desenvolvimento e o tratamento preferencial aos países em desenvolvimento no tema comercial, foram alguns dos resultados parciais, ainda que relativamente frustrantes, deste esforço para construir uma "nova ordem econômica internacional". Esta visão se desgastou radicalmente nas últimas décadas, e foi substituída por um paradigma alternativo, segundo o qual o objetivo básico, no reordenamento da economia internacional, deve ser a garantia de um "campo nivelado" que permita o funcionamento eficiente das livres forças do mercado. A evidência de contínua ampliação das desigualdades no último meio século, mantendo tendências de mais longa duração, mostra que esses enfoques foram insuficientes.

O déficit de governabilidade global, que abrange todos estes temas, reflete outro conflito profundo: o contraste entre problemas globais e processos políticos locais. Esta discrepância implica, em particular, a inexistência de mecanismos decisórios, no âmbito mundial, que permitam que os interesses dos países e dos setores sociais menos poderosos estejam adequadamente representados. Esta situação gera tensões evidentes, já que os espaços para a cidadania e a democracia continuam sendo nacionais e locais.⁷ De fato, este é o sentido mais importante que o conceito de nação ainda conserva no mundo de hoje. Ao mesmo tempo, porém, a globalização acentua as tensões que os governos enfrentam entre as demandas da cidadania, acrescentadas pela democracia, e as restrições a suas margens de ação derivadas da globalização.

⁷ Há, sem dúvida, espaços em que emerge uma "cidadania global", que se manifesta na participação da sociedade civil nas Cúpulas Mundiais das Nações Unidas, nos debates globais sobre o meio ambiente ou sobre temas comerciais, como se mostrou claramente no encontro da sociedade civil, que teve lugar em torno da Reunião Ministerial de Comércio da Área de Livre Comércio das Américas (Toronto, 1999) e nos fatos conflituosos que rodearam a Conferência Ministerial da OMC em Seattle (1999), a reunião anual do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial em Praga (2000), a do Grupo dos Oito em Gênova (2001) e as Cúpulas de Porto Alegre (2001 e 2002), entre outros.