

Globalização e Democracia

Conferência Consolidação Democrática na América Latina
Club de Madrid e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Madrid (Espanha), julio del 2003.

Existiria uma antinomia necessária entre globalização e democracia ou, pelo contrário, a interdependência dos mercados estaria cumprindo os desígnios do *doux commerce* idealizado por Montesquieu e pelos iluministas escoceses, arrefecendo impulsos, temperando os costumes, favorecendo a convivência social e política? Se houver afinidades entre globalização e democracia, serão elas dadas ou construídas, reclamando, neste caso, negociação política e engenharia institucional? Seria de todo factível, nas circunstâncias atuais, cogitar de um padrão regulatório supra-estatal que contenha os vícios e acentue as virtudes da globalização?

Não foram poucos os momentos ao longo da história em que esteve em voga o argumento de que supostas exigências do processo econômico conflitam com os anseios democráticos. Forjaram-se oposições, por exemplo, entre o direito de propriedade e o sufrágio universal, entre o crescimento econômico e os direitos sociais, entre a estabilidade monetária e os direitos coletivos.

Em sua acurada revisão do pensamento conservador nos dois últimos séculos, Albert Hirschman lembra o peso do argumento econômico no discurso contrário à ampliação dos direitos de cidadania.

Um caso emblemático foi a resistência do Parlamento inglês às reformas liberais de 1832 e 1867, tidas como ponto de inflexão na história da Inglaterra, ao provocarem, com a extensão do sufrágio, o fim do domínio oligárquico. O argumento era o de que as reformas comprometeriam, pelo caos social, os direitos civis clássicos, particularmente o de propriedade.

Não menos tenaz foi a campanha de oposição aos direitos sociais na Europa e nos Estados Unidos no pós-guerra. Em oposição à tese keynesiana sobre o efeito positivo dos gastos sociais na atividade econômica, prosperou a noção de que o equilíbrio fiscal e a estabilidade monetária estariam sendo postos em cheque e, com eles, as chances de um crescimento sustentado.

A isto se somaria o receio de que a ampliação das garantias sociais pudesse gerar crises de governabilidade, como tanto pregou a celebrada Comissão Trilateral no decorrer dos anos setenta. Os Estados estariam assumindo compromissos além de sua capacidade de gestão.

Na América Latina, o conflito entre economia e política assumiu outros matizes, certamente mais agudos, de difícil acomodação. Lembro a leitura determinista de que a experiência autoritária dos anos sessenta e

setenta estaria inscrita na lógica do capital.

Estive entre aqueles que se opuseram a essa explicação. Parecia-me claro que as ditaduras latino-americanas eram fenômenos eminentemente políticos, que se sustentavam na capacidade dos autocratas de plantão de utilizarem o espectro da Guerra Fria para abafar o dissenso. As elevadas taxas de crescimento alcançadas naqueles anos decorreram da confluência de abundantes investimentos públicos com financiamentos externos de baixo custo, e não do arbítrio. Este somente viria acentuar alguns traços perversos do modelo, como a concentração de renda.

Nos anos oitenta, já em pleno processo de liberalização política, o discurso do autoritarismo como fator de progresso voltou à baila na América Latina. Diante da inaptidão dos governos civis em promoverem as reformas que se sabiam necessárias à retomada do crescimento da economia, tornou-se corriqueiro o elogio ao desempenho dos regimes autocráticos do Sudeste Asiático, como se os elevados indicadores dessa região fossem função do apego aos valores alegadamente confucianos da ordem e da disciplina.

Sabemos que, uma a uma, as teses que postularam um vínculo necessário entre modernização econômica e arbítrio foram desacreditadas pela história. A extensão do sufrágio na Europa se deu passo a passo com o desenrolar da Segunda Revolução Industrial. A afirmação do Estado do Bem-Estar Social coincidiu com o expressivo surto de crescimento das economias industriais nos anos cinquenta e sessenta. A América Latina não se tornou mais justa e próspera sob os regimes de exceção.

Nem por isso, contudo, sentiram-se inibidos os arautos contemporâneos da morte da política. O argumento desta feita é o de que os padrões atuais de produção e circulação de riquezas, amparados como são em redes transnacionais de elevada densidade tecnológica, tornaram impotente o estado-nação, locus tradicional do exercício da soberania popular. Decisões de interesse imediato para o bem-estar das coletividades não estariam mais sujeitas ao acompanhamento das instâncias nacionais de representação, seguindo o desígnio exclusivo do mercado. Daí o enfraquecimento das democracias, ou, pelo menos, sua irrelevância, sobretudo nos países de menor poder relativo.

A premissa do argumento merece discussão. Não há como negar que os fenômenos da transnacionalização do processo produtivo e da expansão a nível exponencial dos fluxos de finanças, na esteira da utilização das novas tecnologias de informação, impõem desafios sem precedentes aos gestores nacionais, estejam eles referendados ou não pelo voto popular.

Um primeiro desafio tem a ver com o fato de que os novos padrões de competitividade e eficiência reclamam uma certa padronização normativa e institucional. Para que um processo produtivo opere a contento, convém que os países envolvidos adotem regras similares em campos como propriedade intelectual, normas trabalhistas, legislação fiscal e proteção ao investimento, sob o risco de uma “escala” específica da cadeia de produção contar com vantagens artificiais ou representar um gargalo para os objetivos da empresa.

As iniciativas de integração regional também supõem, para sua consolidação, um grau acentuado de convergência macroeconômica entre as Partes. O Tratado de Maastricht é um exemplo sempre lembrado, pelo patamar nele fixado para o déficit público como condição de ingresso na união monetária européia. O Mercosul já se comprometeu a buscar a harmonização dos critérios de mensuração dos indicadores com vistas a uma futura coordenação macroeconômica e, quem sabe, à adoção de uma moeda comum. Mesmo acordos menos ambiciosos, como o Nafta, voltado à criação de zona de livre comércio, implicam eventualmente a adoção de normas comuns em áreas afins, como legislação trabalhista e proteção ambiental.

Mas os constrangimentos mais ostensivos da globalização são aqueles aplicados sem o consentimento dos países afetados, como as perdas em renda e divisas ocasionadas pelo recrudescimento do protecionismo e a movimentação errática do capital especulativo.

Se consultado sobre os pleitos que constaram com maior assiduidade das conversas que mantive com os líderes do Norte durante os oito anos em que estive à frente do Governo brasileiro, não hesitaria em singularizar a reivindicação por acesso a mercados e a expectativa de mecanismos que confirmam maior previsibilidade aos fluxos de capital de curto prazo.

Meus interlocutores foram e continuam sendo pouco receptivos a esses pleitos. O apego dos europeus à Política Agrícola Comum é tão atávico quanto o dos norte-americanos às barreiras não-tarifárias que protegem indústrias de baixa competitividade. Os dois lados também coincidem no grau de resistência à necessidade de conter os surtos especulativos.

A persistência dessas assimetrias afeta a capacidade de planejamento e a própria desenvoltura do Estado na América Latina, inclusive na tarefa de assegurar aquele que me parece constituir o desafio maior das democracias regionais: a universalização dos serviços públicos.

Somente pela provisão de serviços universais de educação, saúde e previdência social, entre outros, é que os sistemas políticos da região habilitarão o número ainda inaceitavelmente alto de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza ao usufruto dos direitos de cidadania e à possibilidade efetiva de participação na gestão e controle da coisa pública. Sem a ampliação continuada das políticas sociais não vejo como prosperar o objetivo que nos é caro de radicalização da democracia.

Isto posto, não cabe atitude fatalista. Uma coisa é reconhecer que os recursos subtraídos pelo protecionismo externo e pela especulação financeira poderiam estar sendo utilizados para uma maior democratização social. Outra coisa bem diferente é decretar, por conta disso, o ocaso da democracia ou a falência da política.

O desafio que se coloca é exatamente o de identificar, pelo debate e descortino político, métodos que permitam maximizar os recursos disponíveis em proveito do bem comum. Isto sem prejuízo da determinação em reivindicar, com o soft power de que dispõem nossos governos e sociedades, uma ordem

internacional menos refratária aos interesses da maioria, o que passa pela revisão do sistema de Bretton Woods.

Mesmo em tempos de globalização assimétrica, é sempre possível gastar mais e melhor no atendimento das demandas sociais. Para tanto, duas condições me parecem essenciais: a recuperação da capacidade fiscal do Estado e a focalização dos gastos.

Respeitadas as especificidades de cada país, o saneamento do Estado costuma requerer passos como a privatização de empresas estatais, a criação de agências regulatórias, a concessão de serviços públicos, a exigência de responsabilidade fiscal, a racionalização da máquina administrativa, a profissionalização do funcionalismo e a modernização da previdência pública. Não se trata de perseguir o modelo do Estado Mínimo, mas de confrontar uma tradição reconhecidamente patrimonialista e criar meios para a construção de um Estado virtuoso, que privilegie os mais necessitados.

Daí a importância de políticas públicas orientadas no sentido de assegurar que os benefícios alcancem os mais pobres entre os pobres, evitando o desperdício, o clientelismo e a corrupção. A descentralização de recursos e competências do Poder Central para as Municipalidades é um bom caminho, aproximando os beneficiários dos provedores dos serviços. Isto facilita o controle social, que pode ser institucionalizado mediante a criação de Conselhos populares com poder de fiscalização.

Não menos relevante para uma maior produtividade dos gastos sociais é garantir que as famílias recolham diretamente seus benefícios, dispensando intermediários ou trâmites burocráticos. Esta tem sido a prática no Brasil, com a posse pela mãe de família de cartão magnético, o cartão do cidadão, que a habilita a acessar em agências bancárias todos os benefícios a que faz jus nos diferentes programas da rede de proteção social. Pelo baixo custo e fácil exequibilidade, o instrumento, quero crer, teria larga aceitação em outros países latino-americanos e do mundo em desenvolvimento.

A América Latina sempre foi pródiga em idéias, mas claudicante em fazê-las vingar. Isto está mudando, no plano doméstico, como indicam as inovações em políticas públicas, e também no campo externo. O Mercosul é um exemplo. E dos mais auspiciosos, por representar um exercício político que soube evoluir explorando as brechas do possível, dirimindo suspeitas históricas entre as Partes, difundindo em culturas autoritárias o gosto pela democracia, aproximando economias com ranços autárquicos.

A crise atribuída ao Mercosul não é crise do bloco enquanto tal, mas de um de seus membros. As condições institucionais estão dadas para que, confirmada a recuperação da Argentina, o bloco retome marcha de todo exitosa. Basta conferir o salto dos comércios intra e extra-regional, mesmo contabilizando o arrefecimento dos últimos anos.

Ou, na esfera política, a afirmação da cláusula democrática, que inspirou, pela sua eficácia, a adoção de mecanismos congêneres na Cúpula da América do Sul, em Brasília, e, no âmbito hemisférico, em Québec. Sem a democratização do Cone Sul, o Mercosul não existiria, mas, ao existir, produzindo riquezas,

promoveu a democracia além fronteiras. É um círculo virtuoso que confere autoridade ao pleito de seus Membros por uma ordem mundial mais democrática.

Só que o momento parece pouco propício ao exercício do soft power. A linguagem dominante é mais áspera. Ou demasiadamente áspera. Em poucos meses, a força do argumento deu lugar ao argumento da força. Não faz muito tempo, em maio de 1995, reunia-se em Frankfurt um grupo de renomados intelectuais, entre os quais Jürgen Habermas, para discutir as perspectivas de atualização do ideal kantiano da paz perpétua.

A atmosfera de distensão que se seguiu à Queda do Muro abria espaço para reflexões do gênero. Agora Kant cedeu a palavra a Hobbes. As personalidades pensantes passaram a discutir se procede ou não o risco de retorno à lei do mais forte. Na verdade, essa lei já foi aplicada no Iraque. A dúvida é se a escalada de intemperança persistirá, com a produção de outros alvos e o lançamento de novas aventuras, ao arrepio de qualquer balizamento normativo.

Não creio que as Nações Unidas e a Aliança Atlântica serão as únicas instâncias multilaterais a perderem com o acirramento dos impulsos unilaterais da maior potência do planeta. O sistema de Bretton Woods dificilmente escapará incólume, até pelo comprometimento da coesão do Grupo dos Oito que lhe tem servido de sustentáculo político.

Contaminado o diálogo entre as duas principais economias européias, de um lado, e os Estados Unidos, de outro, como fazer avançar a nova rodada de negociações da Organização Mundial de Comércio? Ou prosperar na discussão de um Banco Mundial mais apto a promover o desenvolvimento? Ou dar seguimento ao debate sobre o exercício pelo Fundo Monetário Internacional de sua função original de garante da estabilidade da economia mundial?

Quando vêm à mente os termos da discussão que orientou a fundação do sistema de Bretton Woods e, em particular, do FMI, não há como evitar o sentimento de retrocesso histórico. Os dois principais arquitetos do Fundo, John Maynard Keynes e Harry Dexter White, era multilateralistas convictos. Concordavam em que a economia mundial deveria ser orientada pelo que chamavam de competição cooperativa entre as nações e não pelas políticas autárquicas e hegemônicas que haviam convulsionado o entre-guerras.

Tampouco havia divergência quanto à necessidade de que alguma “medida inteligente de controle”, nas palavras de White, fosse estabelecida para regular os fluxos financeiros, o que fundamentaria o artigo VI do acordo de criação do Fundo, onde é prevista a possibilidade de que o FMI solicite a um Estado-Membro o exercício de controles para conter fuga excessiva de capital e o conseqüente recurso às reservas da organização.

Keynes e White divergiram, é verdade, sobre o grau de autonomia do Fundo e a disponibilidade de reservas. Keynes esperava que o FMI constituísse um verdadeiro banco central internacional, que servisse de contraponto ao poder econômico norte-americano, reunindo, entre outras prerrogativas, a de criar seu

próprio instrumento de crédito. Já Barry White via o Fundo como uma instituição destinada a assegurar o crescimento equilibrado do comércio mundial de uma maneira tal que preservasse o papel central do dólar nas finanças internacionais. E assim foi criada a instituição, ancorada unicamente no dólar.

Só que White logo percebeu que a estabilidade do dólar ficaria em risco com o aumento que se anunciava vertiginoso do comércio mundial e a necessidade de uma expansão equivalente das reservas internacionais. Passou a endossar a posição de Keynes, chegando a propor a revisão dos estatutos do Fundo de modo a permitir a criação de reservas próprias.

A proposta não prosperou. Somente duas décadas depois seria acatada emenda introduzindo a figura dos direitos especiais de saque, ainda que em volume sobremaneira limitado. Até hoje continua-se a postular – eu mesmo o fiz, reiteradas vezes – a ampliação dos DES de modo a existir um colchão de reservas que possa melhor amparar os países com problemas conjunturais.

Considero de todo salutar que o Club de Madrid e outros foros de debate entrem nessa discussão. O momento é adverso, mas a história permanece, e permanecerá sempre, um jogo aberto de possibilidades. Possibilidades que, em tese, ampliam-se, com o ingresso na dinâmica política de novos atores sociais, que não reconhecem fronteiras para sua atuação. São vozes que se expressam em rede, muito por conta das facilidades oferecidas pelas novas tecnologias de informação. É como se constituíssem o antídoto produzido pela globalização para auxiliar no combate a seus efeitos assimétricos.

Nem tudo no discurso da incipiente sociedade civil internacional, é bom que se diga, aponta para o futuro. Há teses regressistas, pré-iluministas, como o fundamentalismo ambiental. Tampouco os movimentos sociais parecem interessados ou capacitados a ir além das causas tópicas e oferecer narrativas mais abrangentes. Mas têm desempenhado um papel importante como contrapeso à insensibilidade de alguns governos em temas reconhecidamente transnacionais, como os direitos humanos e a própria democracia.

A América Latina está bem situada nesse cenário de incertezas, em permanente mutação. Conta com trunfos importantes para enfrentar os constrangimentos externos e influenciar, quando possível, a modulação de uma nova ordem. Um deles é exatamente a convergência de interesses entre Estado e sociedade. Exceto em alguns casos, onde existe um fosso, até crescente, entre os detentores do poder e as forças sociais, a tônica é de confluência em torno de causas como a modernização econômica e o combate à pobreza.

Talvez por isso, foi superada a síndrome que uma vez qualifiquei de “medo do exterior”. Há uma percepção generalizada de que a natureza da inserção internacional da região será definida, em última instância, pela capacidade dos latino-americanos de mobilizarem os recursos necessários, inclusive externos, ao atendimento de suas necessidades. Não existem inimigos pré-definidos. Existem, sim, parceiros potenciais. Enfim, os espíritos me parecem desarmados, abertos ao diálogo. Estou certo de que não faltarão interlocutores.