

*Conferência sob o título "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades"*

COLÉGIO DO MÉXICO, CIDADE DO MÉXICO, MÉXICO,

20 DE FEVEREIRO DE 1996

### **I. Introdução: os desafios do estadista diante do fenômeno da globalização**

É um enorme prazer voltar ao Colégio do México, um dos mais criativos centros do pensamento latino-americano, onde fui tantas vezes acolhido com generosidade e onde sempre encontrei o estímulo intelectual para o debate e para a pesquisa. Reencontro amigos de longa data e, sobretudo, recordo os excelentes momentos de convívio e de amizade que a vida acadêmica aqui me proporcionou.

Vou tratar de um tema que se incorporou definitivamente à agenda de todos os governantes contemporâneos: a globalização econômica e os riscos e oportunidades que dela decorrem. Em países como o Brasil e o México, refletir sobre as implicações desse fenômeno, do ponto de vista tanto interno como externo, é mais do que um desafio intelectual, é uma necessidade vital.

Não pretendo aqui tratar dessa questão com o rigor do homem de ciências, mesmo porque, em tudo aquilo que tenho lido sobre a globalização, percebo que falta ainda uma teoria unificadora, que explique em profundidade a gênese das transformações e o curso dos acelerados desdobramentos na realidade econômica contemporânea. A

Academia parece-me estar ainda no processo de mapear e de compreender o conjunto de acontecimentos que estão mudando a vida das nações numa velocidade antes inimaginável.

Mas o tempo e as motivações do político são, em sua essência, diferentes daqueles do cientista social. O político não pode esperar pela sedimentação do conhecimento para agir. Se o fizer, será atropelado pelos fatos. Temos, hoje, uma certeza: a da abrangência e da profundidade da mudança, e isso nos assombra e nos angustia, dada a complexidade dos desafios que temos de enfrentar.

A verdade é que, independentemente dos vácuos teóricos existentes, já conhecemos o suficiente sobre a globalização para saber, com razoável perspectiva, quais os seus rumos prováveis e em que campo podemos atuar para amenizar alguns dos seus efeitos mais nocivos e, ao mesmo tempo, potencializar as vantagens que estão surgindo, para darmos, nos próximos anos, um grande salto em direção à prosperidade com mais justiça social.

A globalização, em suas diversas expressões, tornou-se um componente incontornável das decisões de Governo, condicionando escolhas no plano nacional e no de ações externas.

Ora, isso não nos distancia do fato de que uma das mais importantes missões da ação política contemporânea é a de assegurar que o desenvolvimento esteja orientado por valores de acordo com os quais o ganho econômico só tem sentido se trazer maior bem-estar para os cidadãos. Assim, a partir desse pressuposto, devemos encontrar os meios e os instrumentos de liderar os esforços de integrar nossos países nos novos padrões de produtividade e competitividade, única forma de obter o necessário crescimento econômico sustentável numa economia globalizada.

Esse é o foco principal que tenciono dar a esta conferência. Procurarei ponderar sobre algumas das conseqüências sociais da globalização, especialmente no que se relaciona aos riscos do aumento da desigualdade em cada país e no plano internacional, bem como do aumento do chamado desemprego estrutural.

## II. Fatos que contribuíram para a superação das teorias tradicionais sobre a assimetria e a dependência nas relações econômicas e políticas mundiais

Um ponto de partida para compreender melhor a natureza das transformações da realidade econômica e política da atualidade é a reflexão sobre as razões que implicaram a superação de algumas teorias que procuravam explicar em profundidade a dinâmica das relações entre o capital e o trabalho e sua repercussão na órbita internacional.

É evidente que não tenho a pretensão de esgotar um tema tão complexo em espaço de tempo tão curto. Meu objetivo é apenas o de esboçar alguns lineamentos que permitam entender um pouco melhor o que está acontecendo no mundo de hoje.

As extraordinárias mudanças que ocorreram de 1989 para cá, entre as quais a aceleração dos efeitos da globalização, revelaram os limites das teorias e das ideologias hegemônicas deste século. E isso não vale somente para o marxismo. Tanto o liberalismo clássico (em virtude das transformações na teoria das vantagens comparativas) como a socialdemocracia (que sofre a crítica do esgotamento do *welfare state*) exigiram reformulações radicais, que ainda não se completaram. Claro: as perspectivas históricas de que dispunham os seus fundadores eram outras, pressupondo determinadas formas de dialética entre o interno e o externo, e mesmo de relação entre o capital e o trabalho, que não mais subsistem.

Mudou o mundo; mudou a natureza do capital; mudou a natureza do trabalho. Mudaram, também, os instrumentos necessários para alcançarmos níveis crescentes de inclusão social.

O que a História não superou, no ideário, principalmente, das ideologias de esquerda, foi a aspiração generosa no sentido de que as transformações tivessem o objetivo de incorporar os mais fracos, os mais desfavorecidos. Por isso, o tema da desigualdade persiste e ocupa espaço necessário na reflexão sobre a globalização.

### II.1. A dimensão do capital

Na dimensão do capital, um dos aspectos a ressaltar é o de que assistimos a uma verdadeira pulverização de sua propriedade. Hoje, os fun-

dos de pensão e de investimento detêm, por exemplo, posição estratégica no controle do capital e na definição de sua utilização. Isso está diluindo e despersonalizando a relação patrão–empregado nos setores mais dinâmicos e modernos da economia, embora, no Brasil e em boa parcela dos países em desenvolvimento, o grande empregador ainda sejam as pequenas e médias empresas.

A própria relação empreendedor–empresa está se alterando: o empresário schumpeteriano, o visionário empreendedor, está sendo substituído ou pelos empresários que controlam alguma forma de saber especializado e inovador, ou, ainda, pela figura do gerente, que baliza suas decisões por padrões de eficiência e competitividade. A tendência não é nova e vem sendo descrita desde os anos 50, mas certamente se reforçou muito nos últimos anos.

Para citar apenas um exemplo que ratifica essas tendências: no Brasil, os fundos de pensão tornaram-se os maiores investidores no processo de privatização da economia. Os gerentes desses fundos passaram a ter um enorme poder, em termos de opções de investimento na economia, e são, em sua maioria, oriundos dos quadros das empresas públicas.

Ora, como falar, hoje, com nitidez, de exploração pelo capitalista, de realização da mais-valia, no sentido clássico do marxismo, se uma parcela importante dos trabalhadores começa a se tornar sócia do capital? Sem dúvida, há grupos específicos de trabalhadores que souberam construir melhores formas de acesso ao capital, justamente porque foram capazes de se organizar de forma moderna.

E fica aqui uma primeira indagação, mais de natureza sociológica do que econômica: a diferenciação do trabalho, derivada da facilidade do acesso ao capital – e, como apontarei, há outros determinantes da diferenciação –, consagra somente formas modernas de organização ou também serve aos que, por artifício político, conseguem consolidar posições corporativas?

Outro elemento crucial é a crescente mobilidade dos fluxos financeiros internacionais e seu impacto sobre as políticas monetária e cambial das economias nacionais. Fica cada vez mais difícil identificar

a procedência dos capitais e, sobretudo, as intenções dos gerentes que os manipulam. A análise do destino dos lucros e de seus beneficiários se torna também uma questão complexa.

Isso não significa que fiquemos desarmados diante da volatilidade dos capitais. A constatação dessa tendência não pode levar à passividade. A internacionalização dos fluxos deve corresponder a novos arranjos internacionais para discipliná-los. E há espaço para tanto.

### *II.2. A dimensão do trabalho*

Recordo que, na teoria econômica clássica, o trabalho, o capital e a terra eram os três fatores básicos da produção. O fator trabalho tinha uma característica estática, homogênea. A tecnologia estava associada diretamente ao fator capital, não ao trabalho. Hoje, como a produção se tornou mais “intensiva em conhecimento” (*knowledge intensive*), quem detém esse saber, muito mais do que a empresa, é o próprio trabalhador. Um exemplo significativo disso é o *Sillicon Valley*, nos EUA, que cresceu com base no conhecimento, não nos capitais, que afluíram *a posteriori*. Embora esse exemplo possa ter algo de esquemático, serve para ilustrar o ponto que pretendia ressaltar: na terminologia de Marx, o *capital variável* cresce em importância com relação ao *capital constante*, na medida em que o processo produtivo vai ficando mais “intensivo em conhecimento”.

Esse fato traz profundas implicações para nossos países e economias. O saber tornou-se um fator de diferenciação no trabalho. A força física e as aptidões gerais foram superadas como elementos diferenciados da mão-de-obra. O trabalho qualificado e criativo, de alto nível, tornou-se fator escasso, em comparação com a relativa abundância de capital que circula pelo mundo. E ainda mais importante para os países em desenvolvimento: a vantagem comparativa que os países periféricos teriam em função da mão-de-obra abundante e barata praticamente desapareceu; ou, mais precisamente, localiza-se nos setores mais modernos da economia. Isso reforça a dificuldade de lidar com diferenças internas em países em desenvolvimento complexos como os nossos. Tornou-se ne-

cessário combinar políticas públicas que preservem as áreas modernas e competitivas, por padrões internacionais, com um esforço permanente de incorporar os setores atrasados, mas intensivos, de mão-de-obra.

Outro ponto de extraordinário impacto nas relações capital-trabalho: a modernização da economia levou a mão-de-obra industrial no marxismo, o *proletariado* por excelência, a perder espaço para o emprego no setor terciário, um setor em que há baixa capacidade de mobilização, para efeitos de negociação com os detentores do capital, maior informalidade e grandes diferenciações de tipos de ocupação e de margens salariais. É em função dessa mudança no perfil de emprego que a flexibilização das normas trabalhistas está ocorrendo nos quatro cantos do mundo.

Muitos consideram que essa migração do emprego do setor manufatureiro para o de serviços é um fenômeno negativo. Conceitualmente, contudo, isso é um equívoco: é errônea a percepção de que somente a indústria pode prover empregos de qualidade. É igualmente ultrapassada a noção de que somente o setor manufatureiro tem potencial exportador e, portanto, é capaz de promover mais facilmente o crescimento.

### *II.3. Algumas conseqüências das novas formas de expansão do capital, da organização do trabalho e da relação capital-trabalho*

Algumas conseqüências importantes advêm da implementação das novas formas de expansão do capital, de organização do trabalho e da relação entre o capital e o trabalho.

Primeiro: se por um lado a mobilidade dos fluxos financeiros através das fronteiras nacionais pode trazer oportunidades reais de crescimento para as economias emergentes, por outro, a volatilidade dos capitais de curto prazo e a possibilidade de seu uso para ataques especulativos contra moedas são uma forma de ameaça real à estabilidade econômica e ao nível de emprego dos países. O México e toda a América do Sul, e mesmo os mercados financeiros mais longínquos, bem sabem o impacto nocivo que essa volatilidade pode ter.

Segundo: o conhecimento tornou-se, como sabemos, um fator concreto de diferenciação entre os trabalhadores, deixando vulnerável a posição daqueles que ocupam a maior parte dos postos de trabalho não-qualificados, sobretudo nos países em desenvolvimento. Nesse particular, gostaria de fazer um parêntese: essa diferenciação interna na classe trabalhadora faz lembrar, numa primeira aproximação, a noção de burguesia proletária que, no pensamento marxista, estava ligada à exploração imperialista. Ora, não se trata mais disso: a ascensão de setores específicos pode ser positiva e representativa dos ganhos de produtividade ou da sua capacidade organizacional. O problema surge quando as vantagens cristalizam-se em mecanismos corporativos, em vantagens desiguais, que são fruto muito mais da habilidade política de certos grupos do que dos avanços na produção. O que parecia moderno pode tornar-se, assim, conservador, afastado da competição sadia e identificado com as vantagens do clientelismo. Isso ocorre, sobretudo, em certos setores do Estado e leva a que, em alguns países, a esquerda tradicional seja utilizada por esses grupos para a defesa de bandeiras paradoxalmente conservadoras, no sentido de manutenção de situações de privilégios.

Terceiro, e talvez ainda mais preocupante: diante desse quadro de transformações, quem seriam os novos agentes sociais da construção do futuro? Não mais a “burguesia conquistadora”, uma vez que o capital vai-se despersonalizando; não mais a classe média, como portadora privilegiada de valores democráticos; tampouco o proletariado, órfão das utopias revolucionárias depois da derrocada do socialismo real. Mais adiante, voltarei a esse tema, que julgo essencial.

Paralelamente às transformações ocorridas nas dimensões do capital e do trabalho e na sua inter-relação, outros elementos contribuíram para a superação das teorias que procuravam explicar o sistema de relações econômicas e políticas a partir do conceito marxista de imperialismo.

Quando Enzo Faletto e eu trabalhamos na construção da Teoria da Dependência, o substrato do desenvolvimento na periferia do capitalismo, especialmente na América Latina, era a internacionalização de

mercados. Porém, naquele momento, um outro fenômeno se desenhava ainda difícil de ser percebido em todas as suas vertentes pela ótica conceitual dos anos 60: concomitantemente à internacionalização de mercados, o que estava ocorrendo, na América Latina e no Ocidente desenvolvido, era a internacionalização da produção, a qual traria uma impressionante expansão das correntes internacionais de comércio, que passaram a crescer muito acima das taxas de crescimento das economias nacionais. Antes, a regra prevalecente era a de que todas as fases da produção de determinado bem fossem processadas num mesmo país. Essa mercadoria era consumida localmente ou exportada. A proteção tarifária e não-tarifária, associada à estratégia de desenvolvimento prioritário do mercado interno, alimentou uma série de projetos nacionais de desenvolvimento baseados na industrialização protegida ou, como ficou conhecida na América Latina, no processo de substituição de importações. (Lembro que a estratégia asiática foi diferente, já que se sustentou em melhor perfil de distribuição de renda e se voltou para a acumulação interna de capital e de tecnologia, o que levaria, mais tarde, a modelos mais eficazes de enfrentamento das questões da globalização.)

Mas retomemos o modelo de substituição de importações: o seu esgotamento derivou basicamente do fato de que o conteúdo nacional da maioria dos bens diminuiu e suas fases de produção se internacionalizaram. Quanto mais tecnologicamente sofisticado o bem, provavelmente maior será o número de países que participaram desde sua concepção e *design*, até sua produção e *marketing*. Essa tendência se fortaleceu não apenas em razão do barateamento dos custos de produção (decorrente da revolução técnica e tecnológica), da maior mobilidade dos fatores de produção e, ainda, da queda das tarifas de transporte e comunicações. Foi resultado, igualmente, da progressiva redução da proteção tarifária e não-tarifária, em sucessivas rodadas de negociação multilateral em foros como o GATT, patrocinadas principalmente pelos países desenvolvidos, mas que passaram a engajar também os países de industrialização recente, ávidos por novos mercados. Nesse particular, as nações que aderiram mais tardiamente ao GATT,

como é o caso do México, tiveram que consolidar suas tarifas em nível mais baixo que o daquelas que haviam acedido ao Acordo em períodos anteriores. É sintomática, na atualidade, a ampliação dos temas tratados pelo GATT, muitos dos quais eram antes reservados à jurisdição interna.

Em decorrência da soma desses desdobramentos, cresceu exponencialmente o comércio intrafirmas, responsável hoje pela parcela mais significativa do comércio internacional. Se há algumas décadas o que interessava aos conglomerados multinacionais era a legislação vigente, nos países recipiendários de investimentos, sobre a remessa de lucros, busca-se, agora, dar prioridade à capacidade de determinada nação de produzir bens intermediários ou finais a preços competitivos, no bojo de estratégias corporativas definidas globalmente. Os países passaram a ser selecionados para receber investimentos dessas corporações multinacionais com base no cômputo das vantagens comparativas que oferecem, entre as quais a qualificação da mão-de-obra, que se transformou num fator cada vez mais decisivo.

Várias são as conseqüências dessas evoluções. A primeira delas foi, sem dúvida, o enfraquecimento dos projetos de desenvolvimento nacional de caráter autárquico, fechado ao mercado externo. A segunda foi o acirramento da competição entre os países, notadamente os em desenvolvimento, por investimentos externos. Em larga medida, nações têm reformulado suas políticas no campo econômico e comercial para atrair capitais – que complementam suas taxas insuficientes de poupança interna –, oferecendo-lhes um ambiente doméstico mais atraente e previsível.

Isso também não é novidade. Está ocorrendo, porém, diferentemente dos anos 50, já que o modelo se altera, deixando de haver investimento “especializado” no Terceiro Mundo e passando a atividade econômica local a se ligar a essas cadeias transnacionais de produção. Nem sempre essa ligação ao exterior é homogênea, especialmente em países de dimensão continental, em que o processo de modernização não pode alcançar a nação como um todo. “Separar”

partes do território nacional para um tipo diferenciado de vinculação externa tem sido a solução encontrada por alguns países.

O acirramento da competição entre as nações não excluiu, contudo, a cooperação, que pode assumir várias formas. A principal delas tem sido a integração regional. A criação de mercados ampliados, seja sob a forma de zona de livre comércio, seja, num patamar mais avançado, de uma união aduaneira, transformou-se num instrumento fundamental para os países em desenvolvimento, no quadro da globalização. No caso do Brasil, o Mercosul tornou-se, no espaço de menos de uma década, o principal projeto da diplomacia nacional. O Mercosul atrai hoje para a região um volume crescente de investimentos de grande porte, com impactos importantes na geração de novos empregos. Estou, assim, convencido de que as políticas de integração regional têm de ser mecanismos decisivos de combate aos efeitos mais danosos da globalização.

A terceira conseqüência é o surgimento de uma crescente uniformidade dos quadros institucional e regulatório de todos os países. Para que a globalização da produção pudesse avançar, passou a prevalecer a noção hegemônica de uniformização das regras econômicas e comerciais, a fim de impedir a criação de vantagens artificiais em dado país. Exemplar nesse sentido é a introdução, na Organização Mundial do Comércio, de parâmetros internacionais para os direitos de propriedade intelectual e para os Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos. É evidente, porém, que esse quadro normativo mais homogêneo somente cumprirá o seu objetivo se, na aplicação das normas, houver maior sentido de equilíbrio e, sobretudo, se for bloqueado o uso unilateral do poder econômico.

Também intimamente ligada à questão da globalização é a limitação que se impõe à capacidade dos Estados de escolher estratégias diferenciadas de desenvolvimento, de adotar políticas macroeconômicas heterodoxas ou, ainda, de sustentar fórmulas rígidas na relação entre o capital e o trabalho. Os mercados de capital passaram a atuar como verdadeiros vigilantes das gestões nacionais: qualquer medida, por mais correta do ponto de vista interno, que possa sinalizar um passo em falso

ou contrariar o interesse dos investidores externos tem como consequência a revoada dos capitais de curto prazo, com sérios efeitos para a saúde do sistema financeiro de determinado país.

A ortodoxia ou o conservadorismo dessa espécie de tribunal imaterial, porém influente, traz limitações à capacidade de operar dos governantes, os quais, se, por um lado, não podem simplesmente ignorar esses condicionantes da realidade contemporânea, por outro têm dever de buscar, nas contradições e nas inconsistências, bem como nas janelas de oportunidade do sistema em gestação, estratégias capazes de reafirmar a prioridade do interesse nacional, de reforçar a vocação de países como os nossos para a autodeterminação soberana e, sobretudo, de consolidar nossa capacidade de influir na construção do futuro.

A globalização está longe de ser um fenômeno que avança de modo uniforme no plano internacional. Seu ritmo obedece à movimentação de variados paradigmas. O paradigma financeiro, por exemplo, é diferente do comercial. Neste último, as áreas de resistência são muito mais pronunciadas, sobretudo nos países desenvolvidos, como provam as questões dos produtos agrícolas, da pesca e tantas outras. Há uma clara contradição entre o discurso globalizante e a prática, cuja regulação dos limites é ditada por negociações diplomáticas. Na área financeira, a abertura certamente é maior, mas não significa que esteja isenta de mecanismos regulatórios, normalmente estabelecidos pelos Bancos Centrais de cada país.

A globalização também tem contribuído para alterar o papel do Estado: a ênfase da ação governamental está agora dirigida para a criação e a sustentação de condições estruturais de competitividade em escala global. Isso envolve canalizar investimentos para a infraestrutura e para os serviços públicos básicos, entre os quais educação e saúde, retirando o Estado da função de produtor de bens, de repositório principal do sistema produtivo.

Em vários momentos, mencionei que uma das consequências sociológicas da modernização induzida pela globalização é a dispersão de interesses, a fragmentação do trabalho e do capital. Ora, o cerne da

ação política, hoje, é justamente o de criar um espaço político onde esses interesses se harmonizem racionalmente. É nesse sentido que julgo fundamental entender que, com a globalização, o Estado necessita de recompor suas funções. Assim, a missão do Estado de direcionar o desenvolvimento (*steering capacity*) passa a ser muito mais importante que a tentativa comprovadamente ineficaz de substituir a iniciativa privada na produção de bens e de serviços que não têm natureza essencialmente pública.

Esse pequeno elenco de desdobramentos contemporâneos das relações econômicas internacionais fornece, em minha opinião, poderosos elementos, que põem em xeque as teorias que procuravam explicar a realidade e, sobretudo, as estratégias políticas e econômicas tradicionais que os Estados procuravam seguir na busca do crescimento. Os desafios para enfrentar a nova realidade são imensos e cada vez mais complexos, uma vez que se tornou inviável separar os condicionantes internos dos externos. Além disso, cria-se uma situação paradoxal, pois, ao mesmo tempo que a demanda por equidade aumenta em regimes democráticos, até como efeito da globalização da informação, ela é dirigida a um Estado que, em razão de seu novo papel, deve intervir menos e melhor, tendo opções cada vez mais restritas em termos de política econômica, em decorrência da necessária disciplina fiscal e da austeridade de gastos públicos.

Exatamente por isso nunca foi tão importante a qualidade do trabalho político: de que maneira e a partir de que valores o governante deve combinar o interno e o internacional; como conciliar a dispersão de pressões com o imperativo da definição de rumos claros; como compatibilizar os mecanismos clássicos da representação com o anseio crescente de participação direta da cidadania no processo decisório; como articular o empuxo de valores econômicos nacionais com a necessidade de uma perspectiva soberana? Eu poderia multiplicar muito mais essas dicotomias. Sabemos que hoje não existem mais fórmulas ideológicas que teçam com coerência os fios de uma realidade cambiante. A atitude meramente pragmática do governante é insuficiente e simplista diante de problemas que envolvem opções complexas e valores.

Nesse sentido, fica patente que o trabalho fundamental do político, em nossos países, está ligado aos temas da justiça social. O seu mandato principal vem dos que nada ou pouco têm. Em sociedades como as nossas, não podemos nos iludir e tomar a globalização como um dado natural da realidade ou como uma nova forma de ideologia e permitir que se acentuem as dicotomias internas. A desigualdade, embora alimentada pelas assimetrias e injustiças das relações interestatais, é ainda essencialmente um problema nacional. É a nossa capacidade de superá-la, com medidas inteligentes de adaptação à nova conjuntura externa, que marca a ação do estadista de hoje. Queiram ou não os defensores das ideologias neoliberais, o Estado ainda é uma referência obrigatória como instrumento para organizar as transformações, e disso o político contemporâneo não pode e não deve abrir mão.

### **III. Algumas conseqüências sociais da globalização: os problemas do crescimento da desigualdade e do desemprego estrutural**

Durante décadas, os países em desenvolvimento tentaram influenciar, sem grande êxito, nos foros multilaterais, notadamente na UNCTAD, a construção de uma nova ordem econômica internacional. A verdade é que, um tanto à sua revelia, essa nova ordem já estava sendo forjada e hoje atende pelo nome de globalização.

Sem ceder à ilusão de que essa nova ordem responderia apenas às forças do mercado, embora elas sejam decisivas, e que o poder dos Estados nacionais deixou de ter o mesmo impacto sobre o curso dos eventos, é justamente o reconhecimento dos “limites” do mercado e da força que certos países de grandes dimensões, como o Brasil e o México, têm para influenciar no direcionamento da globalização econômica que nos permite adotar medidas capazes de contrarrestar os efeitos sociais mais negativos do fenômeno, como o crescimento da desigualdade e o agravamento do desemprego.

Para fazê-lo, contudo, os governantes têm de aceitar, como já afirmei, certos condicionantes da ordem econômica em gestação, com realismo e sentido de pragmatismo. A novidade do processo e a velocidade das transformações exigem formas inteiramente novas de agir no cenário internacional.

### *III.1. Desigualdade e exclusão social*

Como vimos, a globalização uniformiza, ao tempo em que diferencia. A tendência de muitos analistas e ideólogos é exaltar os processos uniformizadores, como se suficientes para criar riqueza e equidade. Ora, os temas da diferenciação são decisivos e constituem talvez o âmago da construção de uma perspectiva política da globalização. Na verdade, a questão do aumento da desigualdade e da exclusão social que a globalização parece de alguma forma alimentar é intrincada e de difícil combate. Manifesta-se tanto no plano interno dos países desenvolvidos e em desenvolvimento como no plano internacional. O paradoxal – e de certa forma até irônico – é que o aumento da desigualdade se processa exatamente num momento em que, com o final da Guerra Fria e com a abertura ao exterior dos regimes socialistas mais empedernidos, caminhamos para uma uniformização institucional e uma maior convergência universal de valores.

Na dimensão das relações interpessoais, a desigualdade passa a ser encarada como fruto menos da “exploração capitalista” ou das distorções do modelo de acumulação do que das diferenças qualitativas do trabalho, das competências e habilidades inatas ou adquiridas. A desigualdade material é identificada perversamente como resultado de um processo natural de diferenciação entre indivíduos. Essa ruptura do sentimento de solidariedade tem grave repercussão na própria idéia de identidade nacional, como identificou Robert Reich, o atual Secretário do Trabalho do Governo Clinton.

Na dimensão das relações interestatais, a desigualdade é vista menos como um fenômeno histórico, político, econômico ou cultural, do que como uma incapacidade de adaptação aos novos padrões de produção da economia globalizada ou ao quadro institucional e ideológico prevalecente nas “nações vencedoras”. Esse esmaecimento da explicação econômica, sociológica, histórica ou ética da desigualdade leva ao crescimento da indiferença e da intolerância com relação aos “perdedores”, que são classificados como os únicos responsáveis por seu próprio atraso.

Ainda no plano das relações entre Estados, passa a prevalecer o conceito de que o desenvolvimento transita antes pelo cumprimento do “dever de casa” e pela criação interna de condições de competitividade do que pela cooperação internacional para o desenvolvimento, pela mobilização da comunidade mundial na luta contra a marginalização das nações mais pobres. A existência da desigualdade e da exclusão passa a ser, também perversamente, considerada como um dado natural da realidade, perdendo-se uma das dimensões mais importantes do pensamento “conservador” tradicional, que é, como já o disse, a da solidariedade, da proteção dos mais fracos e desassistidos, em nome da defesa de um valor maior, o da coesão ou da harmonia do tecido social.

O verdadeiro desafio, portanto, é ir além do conservadorismo. Sabemos que é indispensável retomar os valores comunitários e recriar uma *ética de solidariedade*. Contudo, não é uma tarefa fácil rearticular os instrumentos e as instituições que tenham efetiva capacidade de lidar com a desigualdade e a exclusão.

### *III.2. O aumento do desemprego*

A questão do aumento do desemprego é outro tema que tem inquietado a maioria dos governantes e dos cidadãos, principalmente porque é um fator agravante do processo de aprofundamento da desigualdade e da exclusão social.

Algumas constatações preliminares são essenciais para evitarmos pensar o futuro com os olhos voltados para o passado. A primeira delas é de que já enfrentamos – e passaremos a enfrentar ainda mais – o gravíssimo problema do aumento do chamado “desemprego estrutural”, decorrente tanto da perda de competitividade de certos setores das economias antes protegidas por barreiras tarifárias ou não-tarifárias quase inexpugnáveis, como do enorme ganho de produtividade por unidade de trabalho. A segunda, já apontada anteriormente, diz respeito ao fenômeno da terciarização da economia, que tem contribuído para a transformação da natureza do trabalho em escala global. No Brasil, por exemplo, o setor terciário responde,

hoje, por mais de 60% do total de empregos na economia. Esse é um fato de grande importância no processo de tomada de decisões dos Governos.

Os próprios países desenvolvidos não estão imunes ao problema do desemprego. Entre os membros da OCDE, o desemprego triplicou entre 1970 e 1992, segundo os dados do *Informe* de 1993 sobre desenvolvimento humano do PNUD. E, por causa dos movimentos migratórios, os problemas do desemprego, no Norte e no Sul, passaram a se tocar.

O temor desse agravamento da situação nos países do Norte é que alimenta determinadas tentativas de “reação” contra o processo de globalização, como é o caso de esquemas de regionalismo mais fechado ou da defesa de teses como as de *dumping* social ou de “proteção verde”. Fatias de mercado por nós duramente conquistadas pela força da competitividade começam a sofrer sobretaxas discriminatórias ou ilegais, ou, ainda, têm de enfrentar mecanismos de concorrência desleal, em franco desrespeito às regras multilaterais, como bem ilustra a questão dos subsídios à agricultura nos países desenvolvidos.

#### **IV. O papel do Governo no combate ao desemprego. Como gerar mais e melhores postos de trabalho**

Procurei demonstrar que o desemprego, como tantas outras questões sociais, tem uma dimensão internacional. A própria natureza do desenvolvimento globalizado gera efeitos dramáticos, como aponta a trajetória de alguns países desenvolvidos. Um ponto que procurei enfatizar é o de que não devemos ser passivos diante dos problemas que a globalização fez emergir: A definição de estratégias nacionais precisas para combater esses males é absolutamente necessária e urgente. Por isso, passo a fazer uma breve reflexão sobre a forma pela qual, no Brasil, estamos lidando com o tema do desemprego.

Um dos principais problemas do governante de um país democrático como o Brasil, que detém um enorme passivo social, resultado da incúria e do descaso histórico de suas elites, é a percepção equivocada, por parte da população, de que o Poder Executivo Federal pode tudo e tem a capacidade de reverter distorções seculares no curso de um

mandato presidencial. É natural que assim seja, sobretudo em razão dos êxitos que estamos colhendo com a estabilização da economia.

Tenho perfeita consciência de que o problema do emprego, tanto no que se refere à oferta quantitativa de postos de trabalho como à qualidade dos novos postos a serem criados, constitui uma das questões mais graves a serem enfrentadas pelos líderes políticos em todo o mundo. Porque a preservação e a geração de empregos são passos prévios não apenas para o êxito de qualquer política social, mas também para garantir a própria dignidade dos cidadãos.

O enfrentamento desse tema complexo, contudo, não depende somente dos governos, embora algumas políticas governamentais sejam fundamentais para minorar o impacto do desemprego estrutural.

Passo, agora, a enfocar o caso do Brasil que, creio, deverá ter alguma semelhança com o do México. Antes de apontar algumas das medidas que meu Governo está adotando nesse campo, no contexto de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento social, seria útil analisar brevemente alguns elementos que prevalecem na dimensão da força de trabalho e do lado da oferta de postos na economia brasileira.

Do lado da dimensão da força de trabalho, precisamos estar atentos aos seguintes aspectos:

- a) o componente demográfico continuará a exercer pressão sobre o mercado do trabalho nos próximos 15 anos, período a partir do qual já se farão sentir os efeitos da atual queda na taxa de fertilidade da população; e
- b) o componente sociocultural do aumento das taxas de participação das mulheres na força de trabalho.

Do lado da oferta de postos de trabalho, importa ressaltar que:

- a) em decorrência da abertura da economia e do imperativo da competitividade e da produtividade, é preciso saber qual será a composição setorial de uma economia industrial periférica e integrada a uma nova divisão internacional do trabalho;
- b) está ocorrendo, como já indiquei, uma profunda reestruturação produtiva, em razão das novas tecnologias, que, por um lado, des-

- valorizam o trabalho não-qualificado e, por outro, exigem grandes esforços de recapacitação da força de trabalho; e
- c) a reestruturação organizacional do parque produtivo passa a exigir a abolição de categorias intermediárias de ocupação, ao tempo em que se processa uma informalização crescente do mercado de trabalho, agravada pela terceirização de funções.

Diante desses condicionantes, como buscar soluções inovadoras, dadas as limitações de ação do Estado, que envolvam os diferentes níveis de Governo, a sociedade civil, os sindicatos de trabalhadores e os órgãos patronais? Não cabe aqui elaborar um receituário aprofundado para atacar o problema. Menciono apenas algumas das medidas, tanto do lado da oferta como da demanda do trabalho, que meu Governo já adotou ou está em vias de implementar.

Do lado da oferta de mão-de-obra, estou comprometido com dois pontos que julgo essenciais: investimento maciço na educação básica e programas abrangentes de capacitação ou retreinamento, com custos a serem compartilhados com as empresas.

- Do lado da demanda de mão-de-obra, nossa ação será concentrada:
- a) na expansão econômica sustentada através de políticas de crescimento conciliadas com a estabilização;
- b) no desenvolvimento de políticas específicas de geração de emprego, com a retomada de investimentos de porte nas áreas de infraestrutura e social (a área social, embora subestimada como geradora de empregos, tem um enorme potencial empregador);
- c) no apoio técnico e financeiro para melhor capacitação de setores intensivos em trabalho, como, por exemplo, a construção civil, a agricultura familiar e o turismo;
- d) no incentivo fiscal, na melhoria das condições de financiamento da produção e no apoio técnico às pequenas e médias empresas, que são o maior empregador do País;
- e) no estímulo, via financiamento de bancos estatais de fomento, de programas que preservem e gerem empregos; e

f) na diminuição do custo do fator trabalho e nas negociações entre o capital e o trabalho para a flexibilização das relações trabalhistas, incluindo medidas que dêem maior autonomia aos sindicatos para a celebração de contratos coletivos de trabalho.

#### **V. Conclusão: a economia globalizada e o futuro dos países em desenvolvimento. A demanda por equidade**

Estamos vivendo transformações que reorganizarão a política e a economia do próximo século. A tarefa de dar sentido humano ao desenvolvimento, na era da globalização, tornou-se um grande desafio, porque temos de lidar não apenas com uma realidade radicalmente nova, mas principalmente com o vazio ético que a idolatria do mercado gerou e que o fim das utopias revolucionárias acirrou.

Se, com a globalização, a economia passa a condicionar o universo da produção e da gestão, o mesmo não se aplica ao universo dos valores. É preciso separar os fatos concretos acarretados pela globalização de uma pseudo-ideologia que se está construindo em torno do fenômeno, com matizes que vão da pregação acrítica e celebratória das “virtudes” do sistema em gestação à afirmação da inevitabilidade da perda de relevância dos Estados nacionais.

Nesse sentido, precisamos refletir sobre como a globalização, que sinaliza uma era de prosperidade sem igual na história do Homem – um novo Renascimento, como tenho afirmado –, pode ser orientada para atender à demanda por equidade clamada pelos 4/5 da humanidade que padecem sob os efeitos da miséria e da doença. Como reinventar o sentido de comunidade no plano internacional, para evitar a exclusão social e a marginalização? Como reforçar a responsabilidade social das elites culturais e econômicas?

Essa última indagação sobre a responsabilidade social – e, para alguns, a responsabilidade nacional – das elites merece, a meu juízo, uma reflexão um tanto mais detida. Independentemente da “democratização” do capital de que tratei antes, e até por sua causa, a mecânica de reprodução das elites se robusteceu. Mas, ao mesmo tempo, as

elites passam a se fechar na defesa de seus interesses mais particulares e mesquinhos, o que ameaça não apenas a idéia de democracia, mas também o próprio conceito de nação. Essa irresponsabilidade das elites gera uma exacerbação do individualismo e uma cultura de conflito que não pode sustentar-se. Como fazer para reavivar essa responsabilidade social das elites é um dos grandes desafios de nosso tempo. O apelo por uma ética da solidariedade, a redefinição de valores nacionais e, principalmente, a luta contra a desigualdade, que as elites encararam hoje como algo natural e até aceitável, são ideais que somente a política, como a arte da construção de consensos, pode equacionar.

Tenho a convicção que os países em desenvolvimento podem contribuir, talvez até mais do que as nações desenvolvidas, com essa passagem conceitual do domínio da economia para o mundo dos valores. Porque nós, mais que nunca, temos de exercer nossa capacidade criadora para responder, a um só tempo, aos desafios da nova realidade e à superação do legado social que nos prejudica e envergonha.

Não se trata de retornar aos ideais do passado, realimentando utopias que já não explicam o mundo contemporâneo e tampouco se coadunam com a prevalência dos valores democráticos e da economia de mercado. A solução dos problemas contemporâneos ultrapassa as fronteiras nacionais e demanda a mobilização universal.

Central, no quadro de reflexões que procurei esboçar nesta Conferência, é a indefinição que prevalece, nos dias de hoje, sobre quais seriam os agentes sociais da construção do futuro. Não creio mais ser possível identificar uma classe social específica com esse papel de timoneiro da nação rumo ao desenvolvimento, em meio ao turbilhão da mudança. Dar sentido humano ao progresso, reforçando-se a ética da solidariedade, tanto na dimensão nacional como na internacional, passou a ser crescentemente um exercício coletivo, disperso, fragmentário, num verdadeiro composto de utopias parciais. Nenhuma classe ou grupo social detém, hoje, o monopólio na demanda por equidade.

Exatamente por isso – volto a insistir – é que precisamos revitalizar os valores essenciais do humanismo, da razão sábia, da tolerância. Esses são, por excelência, os balizadores da legitimidade moderna. É

necessário um engajamento real do Governo e da sociedade contra a corrente do individualismo exacerbado e niilista, que conspira contra a própria noção de identidade nacional.

Os governantes, os intelectuais, as lideranças da sociedade civil têm um papel decisivo a desempenhar para que o novo Renascimento possa florescer em toda a sua força transformadora da História.

