



Presidência da República
Casa Civil
Secretaria de Administração
Diretoria de Gestão de Pessoas
Coordenação – Geral de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca



CONSELHO FEDERAL DA OAB, BRASÍLIA, DF, 24 DE OUTUBRO DE 2001

Doutor Rubens Approbato Machado, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; meu amigo e Ministro Carlos Veloso, do Supremo Tribunal Federal; Doutor Reginaldo de Castro, Presidente da Comissão de Relações Internacionais da OAB; Gilberto Gomes, que é o Secretário-Geral; Antônio Carlos Rodrigues do Amaral, que é o Presidente da Harvard Law School Association; Senhoras e Senhores participantes deste Seminário,

Em primeiro lugar, quero expressar minha satisfação de poder ter comparecido à OAB uma vez mais, posto que tive o prazer de assistir à transmissão de cargo quando o Doutor Reginaldo de Castro assumiu a Presidência da OAB. Sou o primeiro Presidente da República que vem à OAB para participar de um debate. Isso para mim é muito significativo, porque mostra, por um lado, que a OAB está discutindo temas de tal relevância que justificam, na agenda do Presidente, a sua presença, e, por outro lado, que o clima de debate democrático no Brasil está consolidado. O Presidente vem aqui como um cidadão, e vem com tranqüilidade.

Se me permitem, vou me afastar, como costumo fazê-lo, do texto escrito para falar mais à vontade, mais amplamente, sobre o tema que me foi proposto.

Gostaria de dividir a minha exposição em dois momentos. Num primeiro momento, algumas reflexões, apenas reafirmando algo que já foi dito pelo Doutor Approbato aqui, que teve a gentileza de citar algum pronunciamento meu sobre a questão mais genérica da globalização e dos desafios que se colocam a todos os países, e ao nosso, em particular, diante disso. E um segundo momento, em que se possam trilhar os caminhos ou, pelo menos, vislumbrar os caminhos a serem trilhados para que tenhamos uma inserção soberana nessa nova ordem global que aí está se formando.

O tema de globalização, embora tenha ganho ímpeto recentemente, não é moderno, não é novo. O grande debate da expansão do capitalismo no século XIX, e mesmo antes, foi, já, o da globalização. Todos aqueles que pensaram sobre a formação do sistema capitalista, dos conservadores até Marx, mencionavam a tendência à expansão de um mesmo sistema produtivo, e a tendência, portanto, de que, pouco a pouco, se consolidasse uma ordem mundial.

Já no século XX, alguns pensadores bastante críticos – Rosa Luxemburgo à frente – mostravam que existia, realmente, uma tendência – no ver desses autores – incontrastável no sentido de que a homogeneização das forças produtivas seria impor uma ordem econômica só. A discussão que se travou, mais tarde, foi saber que ordem seria essa, se seria uma ordem capitalista ou uma ordem socialista. Mas se discutia com muita freqüência que haveria uma ordem só, por uma razão óbvia: é que as transformações tecnológicas foram de tal monta que era fácil prever a expansão do sistema produtivo e, com ele, dos valores entranhados nele.

O que houve, recentemente, foi uma imensa aceleração desses processos também em função de transformações bastante aprofundadas no modo de produzir. E essas transformações estão aí, enfim – basta ler os jornais –, no plano dos transportes e das telecomunicações. E o computador como que coroou esse processo. Num primeiro mo-

mento, aquilo que chamava mais atenção era a homogeneização das formas de produção e a dispersão das formas de produção no mundo.

Há muitas décadas, nos anos 60, quando trabalhava na ONU, na Comissão Econômica para América Latina, a Cepal, escrevi um livro chamado *Dependência e desenvolvimento na América Latina* com um companheiro chileno chamado Enzo Faletto. Naquela época, não existia a expressão “multinacional”. Não existia. O nome era *trusts*, cartéis. A expressão “multinacional” foi criada no fim dos anos 60, começo dos anos 70. Para fazer referência a esse processo, usei nesse livro a expressão – hoje equivocada, ou melhor, insuficiente – internacionalização do mercado interno. Mas não era isso que estava ocorrendo. Isso também. Estava ocorrendo uma internacionalização da produção.

A produção começava a se deslocar dos centros para os países da periferia, na linguagem que se usava na Cepal de então, que era uma linguagem de Raul Prebisch. Cada vez mais havia investimento na periferia. Isso, nos anos 70, gerou um debate imenso nos países da América Latina, porque muitos achavam que isso não ia acontecer, porque haveria uma aliança entre o imperialismo, assim chamado, e o latifúndio que impediria o desenvolvimento desses países. Eu me pus do outro lado. Eu disse: não, já está havendo a transformação, já está havendo investimento em grande quantidade em alguns dos países do que se chamava a “periferia do sistema capitalista”.

O que está acontecendo é um processo que chamei, na época, de desenvolvimento dependente associado, ou seja, havia uma associação, e as forças produtivas estavam se integrando, com todas as transformações que isso produz nas relações de produção, nas relações societárias e na política também, no modo como se concebe o papel do país no conjunto das nações, etc., etc. Mas nós estávamos engatinhando nessa discussão. Nos anos 70, entre os economistas e os sociólogos, voltaram à moda a economia internacional, a internacionalização. Já estava em marcha essa internacionalização.

Nos anos 80, explodiu. Por quê? Por causa do fato de que com o computador e com a informação em tempo real importa pouco onde

está até o quartel-general, até a sede da empresa. Importa menos ainda onde é que se produz. Pode-se produzir dispersamente, no espaço. Existe uma integração possível, rápida, através das técnicas modernas de comunicação e de transporte. Isso é a base dessa internacionalização. O que ninguém imaginava é que em vez de se dar esse processo através de uma integração apenas crescente das forças produtivas, ele se deu através de uma integração rapidíssima do capital financeiro.

Então, o que hoje se chama de globalização, vulgarmente, é muito mais um processo, já na sua etapa final, quando chegou ao sistema financeiro. O sistema financeiro se internacionalizou. E isso teve um efeito imenso no mundo, porque mudou, praticamente, até mesmo a capacidade de os Estados nacionais, desde os mais poderosos, regularem os fluxos de capital. Os Bancos Centrais ficaram pequenos diante da velocidade com que os fluxos privados de transferência de capital ocorrem. Então, é um outro mundo.

Se eu quisesse ser provocativo, se não fosse Presidente, eu diria: é uma época pós-imperialista. Por quê? Porque na época chamada imperialista a economia, as empresas e o mercado precisavam do Estado para se impor. Hoje, as grandes empresas querem tudo, menos o Estado. Dispensam o Estado, do ponto de vista econômico. Do ponto de vista político, estamos vendo que é diferente, nos acontecimentos recentes. Estamos numa outra época, e as pessoas, muitas vezes, custam a se adaptar às novas épocas. É uma época, se se quiser dar um nome, pós-imperialista. Você tem mecanismos que não dependem do poder estatal para que eles tenham eficiência.

Bem, quando terminou a Segunda Grande Guerra, houve muita discussão sobre essas questões todas também. É que a ordem se estava constituindo nos anos 40, portanto antes das grandes transformações às quais me referi, que são mais recentes, mas em que já se via que havia um problema. O que aconteceu? As grandes nações se organizaram. Criou-se o sistema das Nações Unidas e também houve a organização dos mecanismos das instituições que hoje se chamariam globais – mundiais, na época –, que deveriam processar as relações entre as economias. A fixação, na época, era comercial.

O Fundo Monetário Internacional nasceu aí, em Bretton Woods. O Banco Mundial também. Mas o Fundo Monetário, crescentemente, passou a ser uma instituição para cuidar da solvência dos países, porque no fluxo de comércio entre as nações alguns Estados podiam ficar sem condições de pagar aquilo que deviam. Então, o Fundo Monetário era a instituição, como se fosse um certo tipo de Banco Central, mas não com todas as funções de um Banco Central. Já volto ao tema. E os empréstimos do Fundo Monetário passaram a ser, grandemente, para ver se o país ia ser solvente ou não. E a solvência era fundamental para os países que eram os mais ricos e que vendiam. Era muito mais uma questão de ajustar o fluxo financeiro aos fluxos de comércio.

Muito bem, o processo que está havendo agora não é apenas de desajustes dos fluxos de comércio. É de uma imensa transformação entre os fluxos financeiros. Então, o próprio Fundo Monetário ficou frágil – ao contrário do que muita gente pensa. Ele agora se fortaleceu um pouquinho. Já vou voltar ao tema também. Mas ficou frágil diante do poder imenso, criado por essas novas tecnologias, do capital financeiro.

Bem, Lorde Keynes, que era uma pessoa de visão, propôs uma coisa diferente quando as instituições de Bretton Woods foram criadas. Elas eram basicamente duas: o Fundo Monetário e o Banco Mundial. O Fundo Monetário para acertar o regime de troca, para dar liquidez aos países que estivessem insolventes momentaneamente e para criar condições para que essa insolvência se resolvesse. O Banco Mundial serviria para criar condições para o desenvolvimento econômico, a partir da experiência do Plano Marshall, no final da Segunda Guerra, o que fazer para dar condições de crescimento aos países mais pobres. Essas eram as duas grandes instituições.

Lorde Keynes propôs uma coisa um pouco diferente. Ele propôs que o Fundo Monetário fosse, realmente, um Banco Central dos Bancos Centrais. Ou seja, ele percebeu ou anteviu o que iria acontecer: que existiria uma massa de recursos financeiros muito grande que poderia provocar crises de liquidez ou interrupção do fluxo de dinheiro. E era preciso que houvesse um Banco Central dos Bancos

Centrais. Isso não foi aceito. Não foi aceito sob o argumento que se repete a cada instante, no mundo de hoje, o de evitar o que em inglês se chama *moral hazard*, quer dizer, o risco moral. Se quem vai emprestar está seguro de que vai receber de volta o seu empréstimo, ele empresta sem prestar muita atenção às condições de pagamento do devedor. E se o Fundo Monetário fosse sempre resolver as questões, os bancos iriam emprestar muito “irresponsavelmente” aos países necessitados. Então não era bom. Era melhor deixar que o mercado penalizasse aqueles que tivessem errado no seu cálculo de risco.

Keynes não pensava isso naquele momento. Ele pensava que era necessário – embora não fosse favorável, obviamente, a empréstimos sem uma análise de risco. Ele imaginava, já antevia a necessidade de uma instituição mundial com grande liquidez para poder fazer face aos gargalos financeiros que fossem ocorrer depois. Mas não aconteceu isso. Não aconteceu isso. Nessa última década – a década de 90, uma década de grande crescimento, de grande expansão econômica no mundo e de uma enorme mobilidade dos fluxos financeiros –, o que nós vimos foi a substituição progressiva do papel dos bancos oficiais – o BID, o Banco Mundial, enfim, o Banco Europeu, os grandes bancos públicos, multinacionais –, que foram perdendo força, relativamente, diante dos empréstimos privados.

Em seguida, vimos crises de falta de capacidade de liquidez e, portanto, de interrupção do fluxo dos empréstimos privados. De repente, um mercado seca, e se deixa de fazer empréstimos. E como tudo isso ficou interligado, passou a haver o que se chama hoje de contágio, que não se entende muito bem o que seja, mas se a Argentina está com dificuldades, contagia o Brasil. Por quê? Não sei. Mas é assim. As expectativas, não sei o que e tal.

Passamos a assistir a uma série de processos de crise. Só no meu governo, já nem me lembro de quantas foram. No começo do Governo, em 95, era a crise do México. Em 97, a crise da Ásia. Em 96 não houve. Em 98, a crise da Rússia. Em 99, a crise do Brasil. Em seguida a crise da Rússia de novo, a crise da Turquia, a crise da Argentina. Crise, crise, crise. Interrupção do fluxo, ou seja, a globalização passa por um

momento de extrema dificuldade porque não tem os mecanismos globais de governança. Estamos nos referindo, por enquanto, ao aspecto financeiro. Depois falaremos dos aspectos políticos. Os mecanismos ficaram frágeis. É claro que o Fundo Monetário, nestes últimos anos, se atualizou. Hoje, o Fundo Monetário dispõe – não sei exatamente – de cerca de 100 bilhões de dólares nos fundos especiais de saque, que são um mecanismo que permite um pronto atendimento. Quer dizer, o Fundo Monetário tem um pouco mais de manobra.

As pessoas que não conhecem os mecanismos do mundo ainda vêem o Fundo Monetário como se ele fosse o responsável, o culpado. Não. Em certas circunstâncias, ou ele entra ou o país está paralisado. O problema é saber em que condições entra. E o próprio Fundo Monetário foi mudando suas políticas. Nós, aqui, tivemos acordos com o Fundo sem que isso nos obrigasse a qualquer recessão. Pelo contrário, incluindo a necessidade de uma cláusula de proteção social e que os programas sociais não seriam diminuídos pelo fato de haver um ajuste fiscal. Quer dizer, houve mudanças, que também a consciência comum não notou, mas houve muitas mudanças na prática de funcionamento dessas instituições.

E o fato é que, pouco a pouco, algum recurso adicional foi sendo dado pelo Fundo Monetário, mas é insuficiente ainda porque ele não tem, propriamente, essa função. E, segundo diziam, a nova administração americana era mais favorável a ser preocupada com *moral hazard* do que com a capacidade de intervenção do Fundo Monetário Internacional.

Pois bem, essa questão não está resolvida. Estamos passando por momentos de grande turbulência nessa área financeira. Por outro lado, tampouco foram sendo resolvidas as questões relativas àquilo que é fundamental e que diz respeito à legitimidade das decisões.

As Nações Unidas foram constituídas naquele mesmo momento em que as instituições de Bretton Woods nasceram, ou, pelo contrário, as instituições de Bretton Woods surgiram junto com as Nações Unidas. Mas elas nasceram já sob o signo de alguma restrição de uma certa assimetria, porque a Assembléia Geral tem todo poder, mas

quem, na prática, o exerce na interinidade das reuniões da Assembléia Geral é o Conselho de Segurança, para os assuntos centrais que dizem respeito a relações entre os países, intervenções, etc., etc. E o Conselho de Segurança já nasceu com uma distinção: cinco países têm direito de voto, têm assento lá e direito de voto. Os outros são eleitos por um período de dois anos e não têm direito de voto. Então, isso criou um embaraço.

Simultaneamente, foi havendo a descolonização, a formação dos países com vocação de autonomia nacional. E o número de países cresceu enormemente. Então, a Assembléia Geral das Nações Unidas, hoje, é composta por, não sei nem quantos, 160 países, 170 países. É uma imensa massa de países. Obviamente, os países mais poderosos não aceitam, na prática, o princípio de que cada um vale um voto mesmo, porque, na verdade, vão dizer que vão perder a capacidade – e perdem – de exercer um poderio correspondente à sua força efetiva na economia, no poderio militar, etc., etc. O que foi acontecendo é que, progressivamente, até o Conselho de Segurança foi deixando de exercer as funções centrais das decisões no mundo.

A Assembléia Geral passou a se ocupar – e se ocupa – de muitos temas importantes, relevantes. O papel da ONU é fundamental na difusão – se é que posso usar essa expressão – de uma cidadania global. A questão das mulheres – portanto a questão de gênero –, a questão do meio ambiente, a questão do trabalho, de evitar o trabalho do menor – uma porção de temas que são contemporâneos. Aí, a capacidade irradiadora da ONU tem sido muito grande, suscita o debate, etc., mas em termos políticos, em termos de decisão efetiva no comando do mundo, a Assembléia da ONU passou a ter menos voz. E o próprio Conselho de Segurança, nos últimos anos, passou a ter também menos eficiência, ou melhor, a ser menos ouvido.

E nós fomos vendo a criação de mecanismos extra-institucionais: G-7, G-8. O que é isso? É um grupo de nações que se autoproclamam – e são – ricas e que se reúnem. Decidem o quê? Com que legitimidade? Essa legitimidade está sendo posta em dúvida agora. Não podem nem mais se reunir. Se se reúnem num navio, há protesto na rua. Há

um visível problema de legitimidade nesse tipo de organização. Independentemente da vontade ou dos desejos do grupo, ou mesmo da boa vontade que possam ter, dos bons propósitos que possam ter, não existe, digamos, legitimidade. Ou seja, a economia se globalizou, o sistema financeiro galopou nesse processo de globalização. As instituições disponíveis para controlar os mecanismos em nível mundial, por mais poderosas – cito o Fundo Monetário –, passaram a ser frágeis diante da capacidade do sistema financeiro de manobrar, independentemente de qualquer decisão. E, ao mesmo tempo, não houve um processo simultâneo, nem de formação de uma consciência planetária de direito e de participação, e nem a formação de instituições – porque não é fácil – que tivessem a legitimidade e a capacidade, ao mesmo tempo, de atuar com precisão.

Esse não é todo o panorama, porque outros processos ocorreram ao mesmo tempo. Alguns são bem notáveis. Não vou entrar nos processos políticos, que foram mais óbvios, como o desmantelamento do mundo soviético e, portanto, a diminuição da hipótese de que o sistema global pudesse vir a ser outro que não o sistema capitalista. Na prática, quem propõe isso, com força, no mundo são grupos residuais. Houve esse processo. Mas houve um outro processo que foi o da integração regional. Essa integração regional, em certos aspectos, teve, realmente, avanços até mesmo no plano político – é o caso da Europa.

A União Européia realmente marchou muito na direção de uma integração com aspectos políticos. A União Européia e os seus altos comissários têm um poder bastante grande. Criou-se um Parlamento. Existem representantes do povo que se reúnem e, de alguma maneira, dão legitimidade popular às decisões tomadas em nível de União Européia: um processo poderoso de integração.

Com menos força, nós vimos, e baseado muito mais em mecanismos meramente econômicos – meramente comerciais, eu diria –, o Nafta, juntando Estados Unidos, Canadá e México. Por outro lado, aqui, nós, no Mercosul, tentamos também alguma coisa, com aspiração a chegarmos a uma união aduaneira e, portanto, mais na dire-

ção da União Européia, a despeito de todos os percalços que estamos sofrendo, mas com uma proposta de uma integração um pouco mais ampla. Também na África e na Ásia houve processo dessa natureza. Quer dizer, simultaneamente começou a existir uma nova teia de países que passaram a atuar, em termos da política internacional, como atores organizados. Isso está ocorrendo.

Então temos uma indefinição quanto à forma institucional do controle das decisões. Temos a formação de grupos de países muito poderosos que se arrogam a ser uma espécie de diretório do mundo. E nós temos a tentativa de integração que tem êxito variável, conforme a região a que estejamos nos referindo. Temos o fato simultâneo de que um país – os Estados Unidos – tem um tal predomínio cultural, econômico, tecnológico e militar que, freqüentemente, toma decisões sem realmente prestar contas, senão *ex post*, a até ao grupo dos maiores, mais fortes, o G-7 e o G-8.

Bom, isso está em elaboração, portanto. O desafio da globalização é muito maior do que se possa imaginar, porque estamos vivendo – eu até ousaria dizer – um outro momento da humanidade.

Ontem, no Rio de Janeiro, fiz uma palestra sobre o meio ambiente e voltei ao tema que, de vez em quando, gosto de abordar, que é o tema da humanidade. Nós estamos começando a poder dar razão aos ideais kantianos da paz universal e aos ideais hegelianos da existência de um sujeito geral da história, que é a humanidade, que sempre foram criticados, pelos que tinham uma visão mais progressista, porque diziam: “Isso é uma espécie de falsidade ideológica, porque não existe humanidade, o que existe é o país, a classe, a raça.”

Agora, nós estamos vendo que pela forma, pelo fato de tantas transformações terem ocorrido, pelo fato de tomarmos conhecimento de que há limites que a natureza impõe às transformações que o homem quer acrescentar a ela, se requer uma consciência ecológica, que vai além do interesse da classe, além do interesse regional. Começa a existir uma consciência de algo que diz respeito a todos os homens. E quem sabe a paz comece a ser sentida a “à la Kant”, como uma necessidade universal.

Bom, estou aqui fazendo digressão. Estamos no começo do século XXI. Se o século XXI for nessa direção, estaremos assistindo a um século que vai criar um novo ancoradouro da história – se der certo.

Mas, ao mesmo tempo, estamos usando o instrumental que é de outra época. Os Estados são nacionais, as instituições internacionais têm as limitações que mencionei. Aqui, há descompasso. Eu me refiro ao déficit de governança, a esse descompasso entre as coisas. É normal. As sociedades não são harmônicas, são contraditórias, são conflituosas. Esses processos todos são cheios de conflitos. Essa idéia é uma mera idéia de que a paz universal ou a humanidade são valores, muito mais do que práticas, mais valores que podem orientar comportamentos. Este é o nosso desafio: como vamos encarnar esses valores e como vamos preservar os interesses concretos diante de todas essas abstrações às quais estou me referindo mas que têm, também, raiz na vida. Existem condições para que se comece a mover o mundo nessa direção.

Aí nós entramos na discussão de que caminho trilhar. Um país, como o nosso, como o Brasil, o que pode fazer diante de tudo isso? Como reagir de uma forma crítica e inteligente que separe os riscos e as oportunidades, ou melhor, que crie oportunidades a despeito dos riscos? O caminho tradicional é inviável hoje. O caminho tradicional é: "Bom, vamos nos fechar." Autarquia. Em certa época, isso foi o caminho quase normal. A Alemanha, do século XIX, cresceu prussiamente. O modelo de crescimento era fechar, etc., porque a Inglaterra estava na frente dela, era defensora do livre-comércio. Friedrich List, como economista, propôs o oposto: proteger, porque a Inglaterra e mesmo a França já estavam com maior produtividade. Como é que você faz? O Brasil fez isso também, à nossa moda, com substituição de importações e tarifas altas. Tarifas altas porque, se não fosse assim, não teríamos como avançar.

Só que o mundo foi mudando, independentemente das vontades políticas – há quem pense que basta vontade política, ah se fosse assim! Independentemente das vontades políticas, as realidades existem. Então, o que aconteceu é que, num dado momento, era impossível deixar de ver que existia uma intercomunicação. Hoje, essa intercomunica-