



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



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 depositário 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 eqüidade 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 tecam 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 consequências 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 contra-arrastar 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 eqüidade. 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 infra-estrutura 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 eqüidade

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 eqüidade 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 eqüidade.

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.