



PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**GLOBALIZAÇÃO E OUTROS
TEMAS CONTEMPORÂNEOS**



**BRASÍLIA
1997**

**GLOBALIZAÇÃO E OUTROS
TEMAS CONTEMPORÂNEOS**

PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**GLOBALIZAÇÃO E OUTROS
TEMAS CONTEMPORÂNEOS**

BRASÍLIA
1997

Brasil. Presidente (1995 — ; F.H. Cardoso)

Globalização e outros temas contemporâneos / Fernando Henrique Cardoso. — Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.

95 p.

Conferências oficiais proferidas durante o ano de 1996 em visitas oficiais ao exterior.

1. Globalização da economia — Brasil. 2. Economia internacional — Brasil. 3. Política e governo — Brasil. I. Cardoso, Fernando Henrique. II. Título.

CDD 338.91

SUMÁRIO

Prefácio	7
"Conseqüências Sociais da Globalização" — Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Indian International Centre. Nova Delhi, Índia, 27 de janeiro de 1996	9
"O Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades" — Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Colégio do México. Cidade do México, México, 20 de fevereiro de 1996	23
"A Revitalização da Arte da Política" — Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Universidade de Stanford. Palo Alto, Califórnia, Estados Unidos, 11 de março de 1996	45
Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião do recebimento do título de Doutor <i>Honoris Causa</i> pela Universidade Lumière-Lyon 2. Lyon, França, 30 de maio de 1996	65
Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Universidade de Witwatersrand. Joanesburgo, África do Sul, 27 de novembro de 1996	79

PREFÁCIO

A presente publicação reúne cinco textos de conferências que proferi, neste ano de 1995, durante minhas visitas oficiais ao exterior. Não se trata de discursos diplomáticos tradicionais, nem de análises da evolução das relações internacionais contemporâneas. São, antes, breves ensaios sobre alguns temas políticos e econômicos que figuram com importância na agenda mundial e no debate interno em muitos países. Selecionei-os na esperança de que possam, de alguma forma, também contribuir para as discussões internas no Brasil.

Nos dois primeiros, que serviram de base para palestras que fiz em Nova Delhi, em janeiro, e no Colégio do México, em fevereiro, o tema é a globalização da economia, em particular seus efeitos sociais perversos, como a exclusão, a marginalização e o desemprego. Sem negar as profundas transformações por que vem passando a economia mundial, nem a necessidade de ajustar a economia brasileira para que participe dos frutos positivos que o processo enseja, procuro também desmistificar a visão ideologizada sobre o assunto, aquela que parece prevalecer em muitos círculos e que vê a globalização, por um lado, como algo sempre positivo, e, por outro, como fenômeno autônomo, que tem sua própria lógica, que não pode e não deve ser balizado politicamente pelos Governos.

O terceiro texto incluído nesta coletânea é o de uma conferência que dei em março na Universidade de Stanford, nos Estados Unidos, sob o título “A Revitalização da Arte da Política”. Busquei examinar os dilemas atuais enfrentados nas democracias representativas de massa, como a brasileira, com o objetivo de dar algumas indicações, algumas pistas sobre como poderíamos reforçar qualitativamente os mecanismos tradicionais de representação política, mediante o alargamento do espa-

ço público à participação de todos. Faço ali uma profissão de fé na democracia e em suas instituições, em particular no Congresso.

O quarto texto é o de uma Aula Magna que proferi na Universidade Lumière-Lyon 2, na França, em maio, quando ali recebi o título de Doutor *Honoris Causa*. Nele, de minha perspectiva social-democrata, examino a agenda social contemporânea, sua complexidade e as dificuldades dos Governos para atender às demandas crescentes da coletividade. Na parte final, a análise do tema é transposta inteiramente para a situação do Brasil.

O quinto e último texto é o de uma conferência que proferi na Universidade de Witwatersrand, em Joanesburgo, em novembro. Retoma o tema da globalização, analisando-o da perspectiva específica de países em desenvolvimento de certo peso, como o são o Brasil e a África do Sul.

Fernando Henrique Cardoso
Novembro de 1996

"Conseqüências Sociais da Globalização" — Conferência do
Senhor Presidente da República, Fernando Henrique
Cardoso, no Indian International Centre. Nova Delhi,
Índia, 27 de janeiro de 1996

I — Introdução. As diferentes acepções da globalização

É um prazer para mim compartilhar com os presentes algumas reflexões sobre as conseqüências da globalização. É desnecessário dizer que um tema de tamanha complexidade não pode ser analisado, em todas as suas implicações, numa conferência breve como esta. De qualquer modo, os limites de tempo que tenho de respeitar terão um efeito benéfico: serei conciso e assim concentrarei minha atenção nos tópicos de interesse particular para países em desenvolvimento como Brasil e Índia.

A globalização tornou-se uma espécie de palavra da moda. Muitas vezes dita, mas raramente com o mesmo significado. Trata-se, na verdade, de um daqueles conceitos tão amplos, que é empregado por diferentes pessoas para explicar fatos de natureza completamente diversa. Mesmo quando qualificada como “econômica”, a globalização ainda pode ser associada a uma grande variedade de fenômenos.

Possivelmente, a primeira noção que nos vem à mente ao falarmos da globalização econômica é a da sempre crescente expansão dos fluxos financeiros internacionais e de seu impacto sobre as políticas monetária e cambial das economias nacionais. Os efeitos da dimensão financeira da globalização são de certa forma controversos. Se, por um lado, a mobilidade dos fluxos financeiros através das fronteiras nacionais pode ser vista como uma forma eficiente de alocar recursos internacionalmente e de canalizá-los para países emergentes, por outro, a volatilidade dos capitais de curto prazo e a possibilidade de seu uso para ataques especulativos contra moedas são considerados como uma nova forma de ameaça à estabilidade econômica dos países. Noutras palavras, o movimento virtualmente desimpedido de grandes volumes de capitais cria, ao mesmo tempo, oportunidades e riscos.

Outro aspecto é a globalização da produção e a conseqüente ampliação das correntes internacionais de comércio. No passado, a regra geral era de que todas as fases da produção de uma determinada mercadoria fossem realizadas num mesmo país, e esta mercadoria era então consumida localmente ou exportada. Isso já não corresponde à verdade. Diminuiu o conteúdo nacional da maioria das mercadorias, e fases intermediárias na produção de um bem agora ocorrem em diferentes países. Os produtos finais, especialmente aqueles mais intensivos em tecnologia, dificilmente podem receber o rótulo de serem integralmente feitos (*made in*) num só país. Isto é o resultado da interação de várias novas tendências, entre as quais a redução nos custos da mobilidade dos fatores de produção e as economias de escala exigidas por processos produtivos crescentemente sofisticados.

O comércio internacional de bens intermediários se faz sobretudo entre unidades industriais da mesma empresa. As corporações frequentemente estruturam suas atividades de modo a atender estratégias de *marketing* e produção destinadas a reforçar sua posição competitiva regional ou global. Os países são selecionados para receber investimentos destas corporações com base no quadro geral das vantagens comparativas que oferecem.

Isto tem levado a uma acirrada competição entre países — em particular aqueles em desenvolvimento — por investimentos externos. Em contraste com as décadas de 60 e 70, quando julgavam necessário introduzir controles e restrições para disciplinar, em seus mercados, as atividades das transnacionais, os países em desenvolvimento têm reformulado suas políticas comerciais e econômicas, em parte para oferecer um ambiente doméstico atraente para os investimentos externos, os quais se fazem necessários para complementar as suas taxas internas de poupança geralmente insuficientes.

A globalização também conduz a uma crescente uniformidade do arcabouço institucional e do quadro regulatório em todos os países. Pois, para que possa desenvolver-se a globalização da produção, é preciso que as regras nos diferentes países sejam similares, de modo que não venham a prevalecer, em qualquer país, vantagens "artificiais". Exemplo desta tendência é a introdução, na Organização Mundial de

Comércio, de padrões internacionais para os direitos de propriedade intelectual e para as regras de investimento. Temas que, no passado, eram considerados como de competência interna de cada país estão agora sujeitos a regimes multilaterais de regras. Naturalmente que há limites a essa crescente uniformização de padrões, em razão das próprias diferenças nacionais. É complexa a interação entre as tendências globais no sentido da homogeneidade e as identidades nacionais.

Finalmente, a globalização econômica está associada a uma revolução nos métodos de produção que resultou numa mudança significativa nas vantagens comparativas das nações. A posição competitiva de um país em relação aos demais é, cada vez mais, determinada pela qualidade de seus recursos humanos, pelo conhecimento, pela ciência e tecnologia aplicadas à produção. Abundância de mão-de-obra e matérias-primas é vantagem comparativa de importância cada vez menor, na medida em que aqueles dois fatores de produção representam parcelas declinantes do valor agregado em praticamente todos os bens. Esta tendência irreversível torna improvável que o êxito dos países do Sul derive exclusivamente da mão-de-obra barata e dos recursos naturais.

II — As conseqüências da globalização

II.1 — A mudança no papel do Estado

Intimamente vinculada à questão da globalização econômica é a mudança no papel do Estado. A globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo o espaço disponível para as escolhas nacionais. Já mencionei que os requisitos para a competitividade externa levaram a uma maior homogeneidade nos aspectos institucionais e regulatórios dos Estados, que tais requisitos deixaram menor margem de manobra para estratégias nacionais altamente diferenciadas em relação, entre outros, ao trabalho e à política macroeconômica. O equilíbrio fiscal, por exemplo, tornou-se um novo dogma, conforme bem ilustra o Tratado de Maastricht da União Européia, que fixa parâmetros dentro dos quais devem situar-se os números do equilíbrio orçamentário de seus países-membros.

Tanto a opinião pública internacional quanto o comportamento dos mercados também passaram a desempenhar um papel que antes não tinham na redefinição dos limites possíveis de ação para o Estado. A informação movimenta-se livre e rapidamente. Se, por exemplo, circula a notícia de que um determinado país está enfrentando dificuldades para controlar seu déficit orçamentário ou estará proximamente elevando suas taxas de juros, os mercados financeiros internacionais tomam, com fundamento nestas notícias, decisões que poderão ter impacto real no país em questão.

Os países, seus líderes e as políticas por eles adotadas estão sob vigilância próxima e constante da opinião pública internacional. Qualquer medida julgada por estas entidades imateriais como passo em falso pode impor penalidades. Ao contrário, decisões ou eventos interpretados como positivos são recompensados. A opinião pública internacional e, sobretudo, os mercados tendem a ser conservadores, a seguir uma certa ortodoxia em matéria econômica. Estabelecem um padrão de conduta econômica que praticamente não admite desvios num mundo em que há imensa variedade de realidades nacionais. O complexo processo de ajuste não deve ignorar tal diversidade.

A globalização modificou o papel do Estado num outro aspecto. Alterou radicalmente a ênfase da ação governamental, agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global.

Isto não significa necessariamente um Estado menor, muito embora este também seja um efeito colateral desejável da mudança de ênfase, mas certamente pede um Estado que intervenha menos e melhor; um Estado que seja capaz de mobilizar seus recursos escassos para atingir prioridades selecionadas, um Estado que possa canalizar seus investimentos para as áreas vitais na melhoria da posição competitiva do país, tais como infra-estrutura e serviços públicos básicos, entre os quais melhor educação e saúde; um Estado que esteja pronto a transferir para mãos privadas empresas melhor administradas por elas; um Estado, finalmente, no qual os funcionários públicos estejam à altura das demandas da coletividade por melhores serviços.

E tudo isso tem de ser feito num tempo em que os valores democráticos e uma sociedade civil fortalecida tornam ainda mais amplas as reivindicações de mudança. A transformação do Estado tem também de ser conduzida num quadro econômico de disciplina fiscal e austeridade no gasto público, em que o Estado conta com menos recursos financeiros.

Não se trata de tarefa simples. Requer uma mudança substancial de atitude e determinação para combater interesses velados dentro do aparato estatal. Mas não há alternativa. No caso do Brasil, temos, em suma, de reconstruir o Estado se quisermos ter qualquer possibilidade de êxito na transição do modelo autárquico do passado para outro em que nossa economia se integre plenamente nos fluxos mundiais de comércio e investimento.

Pode parecer paradoxal que esta remodelação do Estado de nenhuma forma conflite com ideais tradicionais da esquerda (e orgulho-me de ser fundador e membro do partido que representa a Social Democracia no Brasil). Pois é justamente isto o que ocorre. Ao realocar seus recursos e suas prioridades para educação e saúde, num país com os grandes contrastes sociais do Brasil, o novo Estado estará contribuindo para a realização de algo em que ele falhou no passado: promover maior igualdade de oportunidades numa época em que a qualificação e a educação constituem pré-requisito não apenas para a conquista de um posto de trabalho, mas também para aumentar o grau de mobilidade social no país.

Hoje, mais do que nunca, metas caras à esquerda podem ser alcançadas junto com e em virtude de nossos esforços para aumentarmos as capacidades nacionais com vistas à participação competitiva na economia mundial. Além disso, este Estado remodelado precisa ser ainda mais forte no desempenho de suas tarefas sociais e melhor preparado para regulamentar as atividades recentemente privatizadas.

As dificuldades no processo de transição do papel do Estado são sentidas em toda parte e não podem ser subestimadas. A reforma da Previdência Social na França e as difíceis negociações para a aprovação do orçamento nos Estados Unidos são exemplos dos obstáculos a serem superados pelos Governos, basicamente porque não há respostas ime-

diatas e evidentes ao desafio da transição. Abandonar as práticas tradicionais do Estado do Bem-Estar não implica deixar de lado a necessidade de melhores padrões de vida para os nossos povos.

II.2 — Algumas considerações políticas sobre a globalização

De tudo o que disse até o momento, pode-se ficar com a impressão de que o processo de globalização responderia apenas às forças de mercado. Da perspectiva tanto da alocação de recursos quanto das decisões relativas ao investimento produtivo, o mercado é, de fato, o fator decisivo. Mas devemos evitar o erro de tirar, desse fato, conclusões equivocadas.

A primeira dessas possíveis conclusões equivocadas seria considerar que a globalização, vista como resultante unicamente das forças de mercado, esgotaria o debate sobre a questão. Isto não é verdade. Os contornos dentro dos quais o mercado atua são definidos politicamente. O jogo de poder entre as nações não está ausente, assim como não o está a possibilidade de cooperação econômica definida por Governos. As negociações de comércio exterior ainda são conduzidas por meio do diálogo entre Estados em foros por eles criados, em particular as que dizem respeito à definição das regras que balizam a competição.

O poder econômico é um fator determinante nestas negociações, bem como na solução de disputas comerciais bilaterais. Em alguns casos, as potências econômicas invocam sua influência para desprezar as regras multilaterais por elas próprias propostas. A questão dos subsídios à agricultura ilustra este ponto. Por outro lado, os movimentos recentes de criação de processos de integração regional, a que os anos 90 têm assistido, são também iniciativas com as quais os Governos tentam influenciar a direção da globalização econômica.

A segunda conclusão perigosa que devemos evitar seria transformar o mercado numa forma de ideologia, segundo a qual tudo o que estivesse a favor das forças de mercado fosse visto como bom, positivo, fator de desenvolvimento, ao passo que seria vista como negativa qualquer decisão política destinada a moldar as forças da competição.

É justamente o reconhecimento de que há "limites" ao mercado que permite a nós, países em desenvolvimento, atuarmos politicamente na defesa de nossos interesses nacionais. No entanto, as formas de atuação, de regular o processo de globalização, variam entre os diferentes países em desenvolvimento.

Quiramos ou não, a globalização econômica é uma nova ordem internacional. Precisamos aceitar este fato com sentido de realismo; do contrário, nossas ações estarão destituídas de qualquer impacto efetivo. Isto não significa inércia política, mas uma perspectiva inteiramente nova sobre as formas de agir na cena internacional.

Precisamos também reconhecer nossas diferenças. O Sul não pode ser considerado como uma entidade única. A globalização acelerou e aprofundou a diferenciação entre os países em desenvolvimento em termos de sua capacidade de tirar proveito dos fluxos internacionais de investimento e comércio.

Quando escrevi meus livros sobre a teoria da dependência, a hipótese era a de que o processo internacional do capitalismo condicionava negativamente o desenvolvimento. Não o impedia, mas o tornava injusto e desequilibrado. Para muitos, os modelos econômicos autárquicos eram uma possível forma de defesa contra uma integração internacional considerada arriscada e perigosa. Esta visão mudou. Temos de admitir que a participação na economia global pode ser positiva, que o sistema internacional não é necessariamente hostil. Mas, para aproveitar as oportunidades, é preciso ir com cuidado. O sucesso da integração na economia global depende, de um lado, da articulação diplomática e da construção de parcerias comerciais adequadas, e, de outro, da realização de reformas internas em cada país em desenvolvimento, democraticamente conduzidas.

II.3 — Globalização e a questão da inclusão e exclusão

Gostaria agora de passar ao exame de outra conseqüência da globalização: a questão da exclusão e inclusão social. E minha primeira observação é a de que a globalização está dando origem a uma nova divisão internacional.

Os pontos cardeais já não explicam de forma satisfatória o mundo. As divisões Leste-Oeste e Norte-Sul eram conceitos que minha geração empregou para lidar respectivamente com a realidade política da Guerra Fria e com o desafio econômico do subdesenvolvimento. A situação internacional desta metade da década de 90 é muito mais complexa. O mundo pode ser dividido entre as regiões ou países que participam do processo de globalização e usufruem seus frutos e aqueles que não participam. Os primeiros estão geralmente associados à idéia de progresso, riqueza, melhores condições de vida; os demais, à exclusão, marginalização, miséria.

É certo que a globalização produziu uma janela de oportunidades para que mais países pudessem ingressar nas principais correntes da economia mundial. Os Tigres Asiáticos e mesmo o Japão são exemplos significativos. Estes países souberam aproveitar as oportunidades dadas pela economia mundial através da adoção de um conjunto de políticas que incluem, entre outras, o desenvolvimento de uma força de trabalho bem treinada e qualificada, aumento substancial da taxa de poupança doméstica, e implementação de modelos voltados para a exportação e baseados na intervenção estatal seletiva em alguns setores.

Para outros países em desenvolvimento mais complexos, entre os quais o Brasil e a Índia, a integração na economia global está sendo feita à custa de maior esforço de ajuste interno e numa época de competição internacional mais acirrada. Nossos avanços são conhecidos, e não tenho dúvidas de que nossos dois países estão tendo êxito em gradualmente colher os frutos dos laços econômicos mais profundos que estão estabelecendo com o resto do mundo.

O mesmo acredito será válido para as chamadas economias em transição dos antigos países comunistas, que, não obstante, estão pagando um preço alto pelo ajuste aos princípios da economia de mercado impostos pela realidade atual.

Para os países menores e mais atrasados, prevalece, porém, um grande ponto de interrogação. Serão eles capazes de algum dia poder superar os desafios da globalização? Estão seus povos condenados por uma lógica perversa a viver na pobreza absoluta, a ver suas instituições ruírem e a depender da ajuda externa num mundo menos predisposto a

oferecê-la e mal preparado para canalizá-la de modo eficiente? Reconheço que as dificuldades a serem enfrentadas por esses países são enormes. No entanto, recuso-me a aceitar que seu destino esteja predeterminedo ao fracasso, como se nada pudesse ser feito, como se a comunidade internacional pudesse conviver confortavelmente com a indiferença e a paralisia em relação aos países mais pobres. A marginalização perverte a boa consciência da humanidade.

A marginalização, todavia, não está confinada unicamente aos países ainda não integrados na economia internacional. Ela também está crescendo nos próprios países prósperos.

A globalização significa competição com base em maiores níveis de produtividade, ou seja, maior produção por unidade de trabalho. O desemprego resulta assim dos mesmos motivos que levam uma economia a ser competitiva. A situação é particularmente grave na Europa. Os que são demitidos nos países ricos podem recorrer a mecanismos de proteção social de diferentes tipos; alguns poderão ser treinados para um trabalho substituto. Mas pouco poderá fazer-se para aliviar a frustração dos jovens que querem ingressar no mercado de trabalho e não conseguem. A falta de esperança, o consumo de drogas e álcool, o desmembramento da família são alguns dos problemas trazidos pelo desemprego e pela conseqüente marginalização. Há um sentimento de exclusão, de mal-estar em vastos segmentos das sociedades ricas integradas na economia global, alimentando a violência e, em alguns casos, atitudes de xenofobia.

Como lidar com a complexa questão do desemprego é um desafio com o qual se defrontam praticamente todos os países que participam da economia global. A resposta a ele certamente não deve ser encontrada numa reação à globalização, seja mediante um fechamento da economia ao comércio com parceiros externos, o que apenas agrava a marginalização de um país, seja mediante o estabelecimento de regras muito rígidas nas relações de trabalho, passo que corre o risco de, em vez de estimular, dificultar a criação de empregos.

Apesar de que dificilmente se poderia considerar a criação de empregos uma responsabilidade direta dos Governos, estes dispõem de uma ampla gama de possibilidades de ação para atacar o problema. A

primeira e talvez mais importante medida é a promoção do crescimento econômico sustentado, através da adoção de políticas corretas. A segunda seria promover programas dos órgãos oficiais e do setor privado que sejam destinados ao retreinamento dos trabalhadores dispensados por setores nos quais já não conseguem encontrar um posto de trabalho.

Um terceiro passo seria tornar mais flexível o conjunto de regras relativas às relações de trabalho, de modo a preservar o número de empregos. Esta flexibilização deveria possibilitar, por exemplo, que empresas e trabalhadores negociassem livremente um leque tão vasto quanto possível de tópicos, tais como o número de horas de trabalho e de dias de férias, a forma de pagamento das horas extras, etc. Deveria também resultar em menores custos para a contratação de trabalhadores.

Por fim, há alguns instrumentos à disposição do Governo que podem ser atrelados à expansão da oferta de empregos, tais como a concessão de créditos pelos bancos estatais e a inclusão de incentivos na legislação tributária.

Em países de grande população como o Brasil e a Índia, deve-se também ter sempre presentes, ao pensar-se a questão da geração de empregos, as formas de funcionamento da chamada economia informal. Em que medida a economia informal reduz empregos na economia formal e em que medida oferece postos de trabalho adicionais? Um melhor conhecimento destas questões é necessário para que possamos tirar as conclusões corretas e adotar as medidas apropriadas.

III — Conclusão. O campo para a atuação internacional. A ética da solidariedade

Permitam-me agora concluir com alguns breves comentários sobre o que pode ser feito pela comunidade internacional para lidar com os efeitos negativos da globalização econômica, fenômeno que está aqui para ficar e que influenciará nossas opções nacionais no futuro previsível.

Como disse, a globalização gerou a exclusão dos países pobres que ainda não compartilham os benefícios do processo. Criou também marginalização nos países ricos e naqueles em desenvolvimento que se

encontram integrados na economia mundial. Mas a globalização também multiplicou a riqueza, desencadeando forças produtivas numa escala sem precedentes. Devemos renunciar aos elementos positivos da globalização, às possibilidades de maior riqueza por ela oferecidas, e reverter o relógio da História, supondo que seja possível fazê-lo? A resposta a esta indagação é seguramente negativa.

Como, então, podem atuar os Governos e Chefes de Estado para atenuar os dolorosos efeitos colaterais da marginalização numa época em que se modificou e de certa forma se contraiu o papel do Estado?

Assim como os Estados podem reduzir seus desequilíbrios sociais internamente, também é possível imaginar um grupo de Estados que seja capaz de propor alternativas para aliviar as conseqüências sociais da globalização. Não é tarefa simples. Sabemos que os problemas de hoje são de natureza global, como a volatilidade dos capitais mundiais, o tráfico de drogas, a proteção do meio ambiente, as migrações, etc.

O desafio reside em completarmos a transição da etapa do reconhecimento de que os problemas são globais para outra fase mais adiantada, na qual estejam criados os instrumentos concretos e estabelecida a mobilização para a mudança. Sem ter a pretensão de oferecer uma resposta completa a este desafio, parece-me que um bom começo deveria partir do reconhecimento de que as propostas de mudança devam preencher quatro condições:

a) a primeira é de que as propostas de mudança sejam universais, que possam, pela negociação, encontrar alguma forma de consenso nos interesses dos Estados, pobres e ricos, em desenvolvimento e desenvolvidos;

b) a segunda condição é de que todas as propostas sejam viáveis, que não sejam irrealistas nem ingênuas, que não exacerbem rivalidades;

c) a terceira é de que as propostas sejam capazes de mobilizar aqueles Estados e outros atores que contem com efetivo peso para influenciar o processo de negociação;

d) e a quarta condição é a de que as propostas incorporem um conteúdo ético que as torne capazes de se situar acima da mística do mercado e do jogo de poder.

É chegado o tempo de tentarmos reintroduzir a ética da *solidariedade* nas formas de atuação do Estado e, através delas, no conjunto da sociedade. Os Governos não podem fazer tudo, nem as lideranças mundiais. Não obstante, em razão do papel que desempenham, do exemplo que podem dar, os Governos e seus líderes podem ser catalisadores da mudança, trazendo de volta valores éticos numa época que parece ser deles carente.

No plano internacional, a *ética da solidariedade* pode levar a novas utopias, ainda que mais modestas, para preencher o vácuo ideológico deixado pelo colapso das grandes utopias do passado. A *ética da solidariedade* deveria inscrever na agenda internacional o tema da cooperação internacional para o desenvolvimento, agora dentro de uma nova perspectiva, que possa combater a indiferença em relação à marginalização, à exclusão, à fome e à doença, problemas que estão na raiz das questões das migrações e da violência no mundo todo.

No plano interno de cada um de nossos países, a *ética da solidariedade* deverá estar a serviço da formação de novas modalidades de parceria entre a sociedade e o Governo; deverá auxiliar, através da educação, a sociedade a organizar-se, de modo que ela se torne mais autônoma e menos dependente de Governos que têm menos recursos; deverá dar maior importância ao desenvolvimento da comunidade e à construção da nação, da cidadania. Cidadãos e elites precisam exercer sua responsabilidade social se quisermos viver num mundo melhor.

Termino aqui meus comentários, ciente de que, apesar de diferentes pela história e geografia, a Índia e o Brasil compartilham problemas e desafios semelhantes. Hoje, toquei em alguns deles. Trataremos de enfrentá-los a partir de perspectivas distintas, mas buscando os mesmos resultados: lutar pela prosperidade mundial, melhorar os padrões de vida de nossos povos e reduzir a marginalização de suas camadas mais pobres. Desejo apenas que a Índia e o Brasil tenham êxito. E que no futuro estejam unidos, trabalhando juntos.

"O Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades" — Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no 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, recorro 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 deste fenômeno, tanto do ponto de vista 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 se conhece o suficiente sobre a globalização para sabermos, 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, para potencializar as vantagens que estão surgindo para, nos próximos anos, darmos 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 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.

Este 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 isto não vale somente para o marxismo. Tanto o liberalismo clássico (em virtude das transformações na teoria das vantagens comparativas) como a social-democracia (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 isto, 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 fundos 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 seja 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" do 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 para 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 passivi-

dade. 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 tornou-se 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 *Silicon Valley*, nos EUA, que cresceu com base no conhecimento, não nos capitais, que afluíram *a posteriori*. Embora este 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”.

Este 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 diferenciadores 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 por causa da mão-de-obra abundante e barata praticamente desapareceu. Ou, mais precisamente, localiza-se nos setores mais modernos da economia. Isto reforça a dificuldade de lidar com diferenças internas em países em desenvolvimento complexos, como os nossos. Tornou-se necessário 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, isto 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-qualificado, 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 privilégio.

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 este 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 dos 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: concomitante com a internacionalização dos 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 conhecido na América Latina, no processo de substituição de importações. (Lembro que a estratégia asiática foi diferente, já que, sustentada em melhor perfil de distribuição de renda, voltada 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, retornemos ao 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, dos 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, as 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.

Isto também não é novidade. O que está ocorrendo, porém, é diferente dos anos 50, já que o modelo se altera, deixando de haver o 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 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, no principal projeto da diplomacia nacional. O MERCOSUL atrai hoje para toda a região um volume crescente de investimentos de grande porte, com impacto importante na geração de novos empregos. Estou, assim, convencido de que as políticas de integração regional podem ser mecanismos decisivos de combate aos efeitos mais danosos da globalização.

A terceira consequência 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, de forma a impedir a criação de vantagens artificiais em dado país. Exemplar nesse sentido é a introdução, na Organização Mundial de Comércio, de parâmetros internacionais para os direitos de propriedade intelectual e 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, que, se, por um lado, não podem simplesmente ignorar esses condicionantes da realidade contemporânea, por outro, têm o 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 a movimentos variados. O paradigma financeiro, por exemplo, é diferente do comercial. Neste último, as áreas de resistência são muito mais pronun-

ciadas, sobretudo nos países desenvolvidos, como prova a questão dos produtos agrícolas, da pesca, e tantos outros. Há uma clara contradição entre o discurso globalizante e 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 sustentação de condições estruturais de competitividade em escala global. Isso envolve canalizar investimentos para a infra-estrutura 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 conseqüências 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 recompor suas funções. Assim, a missão do Estado de direcionar o desenvolvimento (*steering capacity*) passa a ser muito mais importante do que a tentativa comprovadamente ineficaz de substituir a iniciativa privada na produção de bens e de serviços que não tem natureza essencialmente pública.

Este pequeno elenco de desdobramentos contemporâneos das relações econômicas internacionais fornece, em minha opinião, poderosos elementos que põem em cheque 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 em 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 das necessárias disciplina fiscal e 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 e 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 transnacionais 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 contra-arrestar 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 menos como fruto 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 pelo cumprimento do “dever de casa”, pela criação interna de condições de competitividade, antes 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 instituições que tenham efetiva capacidade de lidar com a desigualdade e à 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. Este 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 focar 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 de economia e do imperativo da competitividade e 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, desvaloriza o trabalho não-qualificado e por outro, exige 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, sindicatos de trabalhadores e 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 a uma 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 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 globaliza-

ção 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 por 4/5 da humanidade que padece 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?

Esta 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, enquanto arte de construção de consensos, pode equacionar.

Tenho a convicção que os países em desenvolvimento podem contribuir, talvez até mais do que as nações desenvolvidas, nessa passagem conceitual do domínio da economia para o mundo dos valores. Porque nós, mais do 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 penaliza 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 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.

**"A Revitalização da Arte da Política" — Conferência do
Senhor Presidente da República, Fernando Henrique
Cardoso, na Universidade de Stanford. Palo Alto,
Califórnia, Estados Unidos, 11 de março de 1996**

I — Introdução. O legado de Nabuco

Tem especial significado para mim voltar à Universidade de Stanford, onde já estive várias vezes, como conferencista e professor visitante. Reconheço na platéia velhos amigos, com quem sempre compartilhei idéias e mantive estimulante convívio intelectual.

Retorno hoje com grande alegria para proferir a *Robert Wesson Lecture* e anunciar a criação, nesta Universidade, da *Cátedra Joaquim Nabuco de Estudos Brasileiros*. Trata-se da primeira cátedra de estudos brasileiros numa universidade norte-americana, uma iniciativa possível graças à generosa doação do Grupo Safra, uma empresa privada brasileira, e à colaboração do “Center for Latin American Studies” e do “Institute of International Studies” desta Universidade.

O patrono desta cátedra, Joaquim Nabuco, foi um grande intérprete de seu tempo. Na luta pela abolição da escravatura no Brasil; no trabalho que realizou como político e diplomata; nas reflexões lúcidas, originais e atuais que nos legou; Nabuco firmou sua condição de Estadista, para quem o compromisso com valores e a justiça sempre orientou a ação pública.

Seus escritos continuam a ser instrumento indispensável para melhor compreender a própria gênese do Brasil contemporâneo. Nabuco nos mostra que o pacto do intelectual com a verdade deve também valer na interação do político com a realidade. Para mim, seu exemplo permanece como uma baliza fundamental: nunca dissociar os problemas de sua análise, a reflexão cuidadosa do desejo de solucioná-los.

Foi um dos grandes nomes da Política nacional. Usando a definição que ele mesmo empregou, foi Político com “P” maiúsculo, isto é, preocupado com os grandes movimentos da História, com os dramas

humanos e da civilização, com o interesse comum. Tinha uma compreensão sociológica da política, dos efeitos e conseqüências sociais do ato político. No caso da abolição, percebeu que a simples libertação dos escravos não era suficiente. Dizia que "a escravidão permanecerá por muito tempo como a característica nacional do Brasil", pois havia fincado raízes profundas em nossas estruturas. Dizia, sobre o movimento abolicionista, que "era um partido composto de elementos heterogêneos, capazes de destruir um estado social levantado sobre o privilégio e a injustiça, mas não de projetar sobre outras bases o futuro edifício". O triunfo da abolição, segundo Nabuco, não foi seguido "de medidas sociais complementares em benefício dos libertados, nem de um grande impulso interior, de renovação da consciência pública".

As palavras de Nabuco foram proféticas. Se trouxermos o mesmo modelo de análise para os fatos contemporâneos, verificaremos que a restauração da democracia foi um primeiro passo, necessário mas insuficiente, para corrigir os graves desequilíbrios sociais do País.

É inegável que houve avanços. O Brasil tem, atualmente, instituições políticas democráticas. Mas a reconstrução do sistema político ainda não se completou. A verdadeira "renovação da consciência pública" defendida por Nabuco e, principalmente, o revigoramento do espaço público, onde se poderia processar a discussão racional de interesses, para tomar de empréstimo as reflexões de Habermas, começam apenas a se esboçar. Temos, assim, uma dupla tarefa: uma de natureza intrinsecamente política e outra, paralela e inter-relacionada com a primeira, de natureza mais sociológica, que tem a ver com a modernização da sociedade.

Modificar a estrutura do Estado, em sentido lato, modificar as formas de relação entre a sociedade e o Estado, transformar o padrão de distribuição de renda e ter uma visão clara de que o objetivo fundamental é o de aumentar a equidade no País são os grandes desafios que temos de enfrentar. Isso não se faz do dia para a noite; é um longo processo. Mas isto não pode servir de desculpa para que deixemos de adotar agora as medidas que são possíveis e necessárias.

É sobre a importância da política para vencer esses desafios que pretendo falar nesta Conferência que intitulei "A Revitalização da Arte da Política".

II — A democracia representativa e seus paradoxos contemporâneos

Em todos os países em que vigora, a democracia representativa apresenta necessidade de renovar-se, pois se defronta com problemas tais como o desinteresse crescente da população pela política, os elevados níveis de absenteísmo e, mais grave, um certo grau de hostilidade dos eleitores em relação aos políticos profissionais. A idéia de "ir contra" os políticos tem gerado dividendos.

Paradoxalmente, é o próprio êxito da democracia enquanto idéia e sua legitimidade enquanto valor de alcance quase universal que parecem estar colocando-a sob o fogo cerrado da crítica, até mesmo de seus defensores.

O significado dessas críticas merece reflexão. Ocorrem num momento em que, no caso do Brasil, estamos passando por um aceleradíssimo processo de transformações que propõem novos dilemas a cada dia, e em que a ação do Parlamento está sendo decisiva para a mudança.

A democracia representativa é construção histórica relativamente recente, para a qual os *founding fathers* da nação norte-americana deram contribuição valiosa. A idéia de que indivíduos recebam um mandato em eleições livres para atuar em representação dos interesses da sociedade difunde-se no Ocidente a partir do século XVIII. Desde então, as instituições da democracia continuam essencialmente as mesmas, ao passo que, das sociedades comparativamente simples de então às complexas democracias de massa dos dias atuais, o mundo se transformou radicalmente. O desafio é o de aperfeiçoar a democracia, de fazer seu *aggiornamento* de modo que o ideal democrático continue a prevalecer e as instituições nele inspiradas sejam eficazes.

As sociedades deixaram de ser homogêneas. Do ponto de vista da economia, já não se pode dividir esquematicamente o tecido social em duas grandes classes: a burguesia e o proletariado, equivalentes, grosso

modo, ao capital e ao trabalho. Economicamente, os indivíduos podem situar-se num amplo espectro de combinações possíveis na relação capital-trabalho. Por exemplo, o trabalhador tornou-se sócio do capital via fundos de pensão, de modo que “diminui” seu interesse em confrontar o capital, de cujos rendimentos dependerá sua aposentadoria. Por outra parte, o trabalho diferenciou-se e o conhecimento passou a representar parcela cada vez maior do valor agregado da economia mundial. Quem detém o conhecimento pode atrair os abundantes capitais hoje disponíveis. A indústria do *Silicon Valley*, que nos circunda em Stanford, é um exemplo nítido de que o conhecimento associado ao trabalho passou a ser melhor remunerado, porque se tornou escasso em relação ao capital. Isto contrasta com o início do processo de industrialização, contemporâneo das democracias tradicionais, clássicas, quando o trabalho era abundante e pouco qualificado. Os embates entre a burguesia e o proletariado, centrais nos últimos dois séculos, e cuja essência era a distribuição da renda, diluem-se e começam a perder força mobilizadora em termos de discussão nos espaços públicos.

A complexidade do tecido social traduz-se na diversidade de metas almejadas pelos atores sociais. A noção de progresso passou a englobar objetivos variados e a própria idéia de “qualidade de vida” se aperfeiçoa a cada dia. Além disso, esses objetivos são derivados, muitas vezes, de exigências que nascem, hoje, no marco da globalização e são projetados para as sociedades nacionais, sem que estas estejam preparadas para atendê-las. Exemplo disso é a legislação ambiental adotada pelos países mais avançados, sem dúvida uma conquista importante, mas que dificilmente poderá ser aplicada nos países em desenvolvimento sem mecanismos de cooperação internacional mais eficientes e generosos.

Do ponto de vista político, a atenuação das dicotomias clássicas capital-trabalho, burguesia-proletariado e, em termos ideológicos, direita-esquerda, levou ao que Alain Touraine aponta como o “desaparecimento das categorias sociais, dos atores sociais em si”. Os indivíduos ou grupos já não se definem por seu papel nas relações sociais de produção, mas antes por suas identidades regionais (o caso do Brasil é típico), raciais, culturais ou religiosas. E o exercício dos direitos civis assegura a proliferação de “novas identidades”. Ainda segundo Tourai-

ne, “em vez de nos definirmos pelo que fazemos, passamos a nos definir pelo que somos”. E não apenas pelo que somos, mas também pelo que “queremos”, e estes desejos são muito diversos. Ampliaram-se assim os objetivos da política: oferece espaço para a adesão de grupo de cidadãos a causas mobilizadoras, como a luta pelos Direitos Humanos e pela preservação do meio ambiente.

Vivemos, em suma, a fragmentação dos indivíduos em grupos ou “guetos”. Isso tem levado a uma simplificação, à crença de que são apenas o mercado ou a cultura de massas que reúnem os cidadãos numa identidade nacional. Esmacem-se os valores que cimentam as sociedades nacionais e balizam as relações entre suas camadas. No mundo inteiro, o fascínio pelo novo, pelo retrato da realidade mostrado pela TV, desvia a atenção dos verdadeiros elementos que compõem a identidade nacional: uma história comum, uma herança cultural, uma trajetória coletiva — com seus êxitos e dificuldades — e um sentido de futuro.

É cada vez mais difícil harmonizar, dentro do espaço público, a atuação dos agentes sociais e as identidades culturais. Esta é a essência das dificuldades que enfrentam os instrumentos clássicos da representação, porque muitas demandas, embora legítimas, são parciais e não refletem o conjunto de valores vinculados a uma identidade econômica-cultural. A pólis fragmentou-se; a mediação política, na qual está assente a idéia mesma de democracia representativa, já não cumpre, senão imperfeitamente, sua função de transformar interesses individuais em coletivos. A intermediação política fica cada vez mais marginalizada, desacreditada, conforme demonstram as pesquisas de opinião.

Partindo da definição clássica de Weber, é natural que a população julgue os governos segundo uma “ética de fins”, de resultados, na medida em que crescem suas demandas na área econômica, na área da justiça e segurança, pela proteção do meio ambiente, pelos Direitos Humanos. Essas demandas ampliadas passam a ser o tecido da política. Atendê-las é uma das fontes de legitimidade do governo. Mas como conciliá-las com a responsabilidade dos governantes, que têm a difícil e complexa tarefa de alocar recursos sempre escassos? Como encontrar os meios possíveis para atender a este conjunto ampliado de reivindicações?

O diálogo, a intermediação política tem assim como campo prioritário menos a discussão do que é necessário fazer e mais o debate sobre como alocar os escassos recursos de um país na solução de demandas que, se não são conflitivas, certamente concorrem entre si. Precisamos alcançar resultados, sim, mas com responsabilidade e equilíbrio. Nesse aspecto, vale relembrar as palavras de Nabuco sobre o atributo principal do político: "adaptar os meios aos fins e não deixar periclitir o interesse social maior por causa de uma doutrina ou de uma aspiração".

Fruto da fragmentação da pólis e da agenda política é o enfraquecimento do papel tradicional reservado aos partidos políticos. O que lhes dava consistência era a identificação com um ideário que correspondia ao interesse de determinadas classes ou categorias. Faziam uma escolha ideológica que se materializava num programa de ação. Numa época em que a disputa ideológica se esmaece, em que os interesses tornaram-se menos claros e mais dispersos, os partidos políticos correm o risco de ver diminuída sua capacidade mobilizadora. Precisam assim encontrar novas formas de mobilização que transcendam o particular e tenham em vista os interesses coletivos reais, que já não se identificam tanto com ideologias.

Não que seja ilegítima a atuação partidária em causas que envolvam interesses setoriais, mas será insuficiente para a defesa dos valores maiores da nação e do bem-estar coletivo. O risco é o de que a simples veiculação de interesses paroquiais acabe por não diferenciar os partidos, de que os políticos transitem entre eles livremente, em desrespeito ao ideário e à fidelidade que devem à sua agremiação. Há riscos também de que se criem ou se desfçam maiorias precárias, suprapartidárias, instáveis, que acabam por deixar no mesmo plano indiferenciado políticos e partidos, dificultando a escolha do eleitor, cuja reação, no mais das vezes, é a de desvalorizar o papel crucial do político e da política. O público tenderá a ver os políticos como se todos fizessem parte do mesmo universo, de uma instituição que, no fundo, estaria voltada exclusivamente para seus interesses enquanto corporação. Se não forem capazes de dar capilaridade à formação dos consensos que promovam as mudanças e de impedir o uso do poder exclusivamente por grupos de

interesses, os partidos estarão deixando de cumprir sua missão de ser um ator chave no espaço público.

Outra causa dos dilemas das democracias representativas tem a ver com a própria dimensão dos países. Conforme nos recorda Robert Dahl, quando surge, a democracia representativa regia sociedades menores, em que os interesses eram menos difusos, menos complexos, e poderia haver um contato mais direto entre representante e representado. Numa democracia de massa, o elo entre os dois lados da intermediação política tornou-se mais rarefeito. A outorga do voto passa a ser vista como uma espécie de “cheque em branco”, em parte porque, na maioria dos sistemas representativos, o poder de sanção do eleitor em relação ao seu representante é limitado, podendo expressar-se, no máximo, no protesto traduzido na não-recondução do representante ao cargo. Isto ocorre com frequência no Brasil. A cada renovação do Legislativo, parte expressiva dos parlamentares não se reelege, independentemente da qualidade do trabalho que fez.

Essas limitações da democracia representativa abriram espaço para avanços da democracia participativa. A defesa das identidades de grupo e a atuação de organizações não-governamentais voltadas para temas específicos levaram a novas formas de atuação que dificultam a intermediação política. Estes grupos dirigem-se diretamente, sem mediação, ao executivo, aos empresários e a outros segmentos envolvidos no processo decisório. O crescimento da democracia participativa é um fato positivo, mas não suficiente. A crescente parceria que se estabelece entre Governo e sociedade civil é um passo à frente no processo democrático. É preciso, porém, alertar para o fato de que a participação direta não substitui a representação. Mais importante: no Estado de Direito, é a democracia representativa que elabora e aperfeiçoa o arcabouço legal que rege as relações sociais e econômicas da Nação. A participação direta não pode desprezar as normas vigentes; quando estas necessitam modificações, será sempre aos Parlamentos que se recorrerá. Grandes mudanças não se fazem sem o concurso do Congresso.

No Brasil, o Estado sempre teve um papel decisivo no campo das relações capital-trabalho. O liberalismo econômico no sentido clássico nunca foi um traço de nosso caminho histórico para o desenvolvimento.

A industrialização brasileira, desde seus primórdios, teve no Estado seu principal propulsor, seja através de investimentos diretos, seja através da proteção tarifária para a produção nacional, seja através dos monopólios e das reservas de mercado. O Estado brasileiro sempre intermediou e moldou o conflito entre capital e trabalho e, ao transformar-se também em "empresário", o Estado passou a ter interesses diretos no conflito distributivo. O vício do corporativismo no Brasil tem aí uma de suas causas principais.

O corporativismo incrustou-se nas instituições de todos os Poderes da República, nos Estados e municípios, nas estatais. Criaram-se, por exemplo, regimes especiais de aposentadoria para diversas categorias de funcionários públicos. A legislação trabalhista brasileira, concebida durante a ditadura Vargas dos anos 30 e mantida até os dias de hoje, é de cunho paternalista e criou uma Justiça do Trabalho com representação classista, reforçando a noção de que o Estado é o árbitro por excelência dos conflitos até mesmo individuais nas relações capital-trabalho. No momento em que o Estado se vai retirando da economia pelo esgotamento do modelo desenvolvimentista baseado na industrialização protegida e na participação direta do Estado na produção de bens, torna-se necessário reformular nosso arcabouço legal.

De novo, o problema capital-trabalho não desapareceu da agenda. Assumiu, isto sim, novos contornos e não deixa de exigir mecanismos de conciliação. A discussão deve centrar-se, assim, em como dar proteção real, efetiva, no longo prazo, ao trabalhador num modelo que transforme o conflito em parceria, para evitar os vícios do passado.

Uma outra causa que alimenta as dificuldades da democracia é o fato de que, muitas vezes, falta substância ou qualidade no debate público em torno de questões amplas. Não que falte circulação livre de informação; o que parece estar ausente é um bom nível na informação e cidadãos dispostos a criar e assimilar uma informação mais profunda e de melhor qualidade. O valor do debate público não se mede apenas pela qualidade da classe política, mas também pela capacidade dos cidadãos de refletirem sobre o interesse público, formularem suas reivindicações para as mudanças e se organizarem para que elas se concretizem. A cidadania consciente cobra e vigia a atuação dos atores e das

instituições políticas no cumprimento das demandas que ela, cidadania, previamente apresentou de forma organizada e clara.

Este problema da qualidade do debate público se agrava nas democracias de massa, sobretudo naquelas que têm maior desigualdade social — fenômeno que já não se restringe aos países em desenvolvimento — já que nelas existe um grande contingente de marginalizados do processo político, alguns por não se sentirem estimulados a participar, outros porque, mesmo interessados, não são capazes de construir canais apropriados de comunicação. É preciso que estes contingentes de não-participantes sejam incorporados ao espaço público se quisermos que a democracia seja fortalecida. A imprensa tem um importante papel a cumprir a este respeito, e retomarei o tema mais adiante.

Todo este quadro que procurei traçar das dificuldades por que passa a democracia em todo o mundo se vê agravado pelo crescente processo de globalização e enfraquecimento do Estado nacional. Diminui a margem de autonomia do Estado na condução da política econômica. E há temas que, por sua própria natureza, transcendem hoje as fronteiras nacionais. O Estado defronta-se com limitações em sua capacidade de atender ao conjunto das demandas sociais que durante algum tempo foi, em escalas distintas, capaz de atender. E as demandas sociais crescem pela diferenciação da população, pelo aumento da expectativa de vida, pelo agravamento do desemprego trazido pela mudança do padrão tecnológico da produção. A incapacidade momentânea de o Estado responder a um nível mais elevado de reivindicações sociais o faz ser percebido como inoperante, ineficaz, e a classe política sofre diretamente o impacto adverso dessa percepção negativa do Estado.

Desfazer ilusões e criar um maior sentido de realismo sobre as possibilidades de ação do Estado são essenciais para recuperar a viabilidade da democracia e despertar a cidadania para a parte que lhe cabe no encaminhamento de seus problemas. O Estado precisa ter formas de agir em áreas estratégicas para que ele seja percebido como instrumento político de qualidade, positivo. Talvez seja esta uma das preocupações centrais de meu Governo e, por isso, a liderança que tenho procurado exercer no processo de reformas.

III — A democracia representativa no Brasil

No Brasil, é importante que se diga, a democracia representativa teve de superar um obstáculo importante que, nos Estados Unidos, jamais se apresentou: o regime de exceção e o autoritarismo, que interromperam, por duas vezes e por longos períodos, o Estado de Direito. Na década de 80, no momento de transição democrática, acreditávamos, talvez com certa ingenuidade, que o exercício em si da democracia levaria automaticamente ao aperfeiçoamento dos seus mecanismos de mediação e das relações entre representante e representado e até mais do que isto: à solução dos problemas sociais. Progredimos na consolidação do Estado de Direito e na democracia no Brasil nos últimos anos, num percurso marcado por percalços que foram superados com maturidade e equilíbrio.

Se isto nos dá motivo de orgulho, não deve servir de pretexto para manifestações de auto-indulgência em relação ao funcionamento de nossas instituições. Há espaço amplo para melhorias e avanços. Não estamos imunes aos paradoxos da democracia representativa. De certa forma, a sociedade brasileira caminhou mais rápido do que o Estado, em termos políticos. A capacidade de auto-organização da sociedade, expressa pela multiplicação das ONGs, pela repercussão das denúncias trazidas pela liberdade de imprensa, pela força dos movimentos sociais, passou a conduzir o processo político, condicionando a ação do Estado.

No Brasil, os dilemas da democracia representativa se manifestam, por exemplo, num grande número de partidos políticos com contornos difusos perante a opinião pública, a qual se guia muito mais pelo nome do candidato do que por sua filiação partidária nas eleições. Partidos fragilizados exigem um trabalho redobrado para alcançar as mudanças, na medida em que o esforço de construção de maiorias é feito de forma mais complexa, em negociações caso a caso, que são tanto mais difíceis quanto mais específica a matéria a ser aprovada. Há questões de caráter quase plebiscitário, em que é relativamente fácil alcançar os consensos que respondem a claros anseios populares, como foi o caso da flexibilização dos monopólios e da eliminação das restrições ao capital estrangeiro. Já nas reformas previdenciária e administrativa, estamos diante de dilemas que pedem a combinação de renúncia a

interesses pessoais de curto prazo com a expectativa de benefícios coletivos de longo prazo. Na reforma fiscal, a dificuldade na negociação prende-se à repartição da arrecadação pelas regiões do País.

As reformas atendem assim as demandas da sociedade, mas só podem prosperar na medida que a cidadania participe de seu desenho. No fundo, o que é imprescindível é quebrar a conhecida distância entre o Brasil legal e o Brasil real.

Outro elemento que ainda não víamos com clareza na década de 70 era a emancipação acelerada de determinados atores políticos como as novas representações sindicais e patronais, que passaram a agir com total independência em relação às formas tradicionais e tuteladas pelo Estado. Fenômeno semelhante viria a ocorrer com as ONGs e as organizações comunitárias. Estes atores emanciparam-se num duplo sentido: de um lado, passaram a prescindir cada vez mais da intermediação do sistema partidário na defesa de seus interesses e reivindicações, buscando relacionar-se diretamente com o Poder Executivo (não obstante haver organizações com forte presença no Legislativo); por outro lado, começam a interagir em questões complexas, outrora de alguma forma arbitradas pelo Estado, nas recentes experiências de negociação em torno dos contratos de trabalho flexíveis. O risco para a democracia está em alimentar a visão de que a sociedade pode tudo fazer sem a presença do Estado; de que os poderes constituídos são, em última instância, desnecessários ou “entram” o progresso e constituem obstáculo à própria liberdade de entendimento direto entre partes num contrato ou conflito.

É necessário encontrar o equilíbrio ideal entre a participação da sociedade e o papel do Estado na definição dos princípios que regem a vida dos países. O predomínio do Estado sobre a sociedade conduz ao autoritarismo, à tecnocracia, ao clientelismo e ao paternalismo; as pressões desordenadas da sociedade sobre o Estado podem gerar a percepção de ausência de rumo. Não há receita pronta para encontrar o justo equilíbrio, mas sabemos que ele é indispensável.

Como afirmava Joaquim Nabuco, “um governo, a menos que desconheça a sua missão, não pode por amor de um interesse compro-

meter os outros interesses da sociedade: é na combinação de todos eles que consiste o grande problema da administração pública...”

Um último elemento que gostaria de assinalar sobre os dilemas da democracia representativa no Brasil diz respeito ao desafio do tempo de decisão, numa época caracterizada por grande dinâmica nas transformações. A demora para legislar, por exemplo, é associada, injustamente, a imobilismo e ineficiência, quando na verdade a agenda do Congresso Nacional está sobrecarregada por temas de grande complexidade. O Judiciário também tem tido uma sobrecarga de trabalho, que tem gerado lentidão nas decisões da Justiça, com dimensões ainda mais sérias, na medida em que o atraso da Justiça em julgar uma pendência equivale a uma denegação da Justiça (*justice delayed is justice denied*). Este fato mescla-se com o que é percebido como imobilismo no Congresso para suscitar, na população, uma descrença nas instituições, no Governo como um todo. O tempo da democracia é normalmente mais lento. O problema é tanto convencer a cidadania de que isto é natural e de que o *aggiornamento* das instituições demanda tempo quanto conseguir que se acelerem o ritmo das deliberações dessas instituições.

IV — Mídia e democracia: o papel da imprensa no fortalecimento do espaço público

É impossível, nas democracias de massa contemporâneas, querer tratar da melhoria do sistema político sem que se tenha presente a importância do papel dos meios de comunicação. Manuel Castells afirma, com propriedade, que o espaço político foi “capturado” pelos meios de comunicação, por seus fluxos e imagens. Hoje, a política que não aparece nos meios de comunicação simplesmente não existe, o que não quer dizer, de acordo com Castells, que a política seja tributária dos meios de comunicação, mas sim que, sem eles, os fatos não conseguiriam desencadear o processo mobilizador na população. A política não pode, em suma, dispensar os meios de comunicação nos dias de hoje.

Este papel acrescido dos meios de comunicação embute, porém, desafios para a democracia. É que eles não *substituem* o espaço público; são apenas um, por mais importante que seja, dos componentes do

espaço público. Sua função básica não deve ser engajada, no sentido de constituição e construção dos eventos, mas, sim, através da difusão e da análise dos fatos, auxiliar a cidadania a formar juízo sobre os assuntos em pauta. Nesse sentido, estará prestando um serviço ao público.

O risco, nos meios de comunicação de massa, é o de simplificar os fatos, de valorizar a parte em detrimento do todo, a frase em prejuízo do texto, a versão em prejuízo do fato real, a imagem em detrimento da argumentação e, principalmente, de ressaltar no acontecimento aquilo que pode despertar "impacto" e não o processo que engendrou este acontecimento. Há um perigo em se tratar a notícia de modo fragmentado, em não se ter um cuidado maior com o ritmo mais complexo do pensamento voltado para a compreensão abrangente dos eventos. O imediatismo pode fazer com que, muitas vezes, não se dê a necessária ênfase à grande notícia do dia, que ela passe até mesmo despercebida, privilegiando-se a *petite histoire*, a intriga, o boato, o "disse-não-disse".

A agilidade na transmissão da notícia é o grande trunfo dos meios de comunicação, é sua própria razão de ser. O que é preciso evitar é que, no exercício legítimo de suas funções, os meios de comunicação difundam na opinião pública uma agenda simplificada e negativa, em parte dissociada dos reais problemas da nação.

A democracia não se constrói apenas pelos impulsos da opinião pública, que podem mudar e são transmitidos de forma geralmente simplista. A democracia depende de instituições sólidas e fortalecidas, que têm seu tempo próprio, necessariamente mais lento do que a velocidade dos fluxos da informação. Para lançar mão de um neologismo, é sábio, é sensato fugir da "plebiscitarização" simplista imposta pela imprensa a temas complexos que precisam encontrar seu encaminhamento pelas instituições, como resultado do debate público.

Ao fazer esses comentários, não quero de modo algum subestimar a importância dos meios de comunicação na denúncia dos abusos de poder, da corrupção onde quer que ela ocorra, do mau funcionamento do Governo em todos os seus níveis. Reconheço o importante papel da imprensa na luta travada contra autoritarismo na América Latina. No entanto, sua função deve ir além da mera veiculação de denúncias,

especialmente no Brasil, país que, afinal, vive a plenitude democrática e um momento de otimismo com a retomada do crescimento sustentado. A imprensa precisa ir além de uma atitude “adversarial”. Seu poder mobilizador pode ser decisivo na superação de problemas e na própria construção do consenso.

V — Conclusão. A revitalização da arte da política. A expansão do espaço público. A razão na construção do consenso

Como democrata convicto e homem público que teve sua trajetória política construída em grande parte no debate cotidiano no Congresso Nacional, não posso deixar de fazer uma defesa firme, apaixonada mas também racional, do Parlamento enquanto *locus* por excelência da construção dos consensos necessários aos avanços, de preservação dos valores mais caros à nacionalidade, sem os quais ela não se reconhece.

Orgulho-me de ser político. Angustia-me testemunhar a perda de prestígio que a política, como profissão, vem experimentando em todo o mundo.

Não vejo como se possa organizar uma ação construtiva abrangente sem a crescente participação da cidadania, sem um Parlamento atuante, sem partidos políticos, sem meios de comunicação cientes de sua responsabilidade maior para com a cidadania, sem podermos cada vez mais aprimorar as negociações entre os diversos interesses, de forma que ultrapassem o mero — e condenável — “toma-lá-dá-cá”, sem um pensamento crítico capaz de elaborar e propor conceitos novos e, principalmente, sem lideranças políticas capazes de deliberar visando ao interesse comum.

A revitalização da arte da política passa por diversos caminhos, alguns dos quais quero indicar a seguir, animado pelo espírito de contribuir para o debate de uma questão que não apenas eu, como governante, mas também a Nação, considera fundamental.

Tocqueville, em sua obra *A Democracia da América*, afirma que “O governo ama o que os cidadãos amam e naturalmente odeia o que eles odeiam. Essa comunidade de sentimentos, nas nações democráticas, une continuamente em um mesmo pensamento cada indivíduo e o

soberano, e estabelece uma secreta e permanente simpatia”. Esta é a motivação que me leva a sugerir algumas linhas pelas quais deve orientar-se a revitalização da arte da política.

O aperfeiçoamento do sistema político representativo requer a constante evolução das regras que a definem. O número de partidos, os requisitos para sua constituição, os instrumentos de exercício da fidelidade partidária, o sistema eleitoral precisam ser pensados à luz das novas exigências trazidas pela democracia de massa. Nada trará mais benefícios à credibilidade da classe política do que criar mecanismos que a tornem mais responsável perante as cobranças do eleitorado. Os políticos precisam ter incentivos positivos para cumprir bem o seu mandato, e tais incentivos devem nascer naturalmente do diálogo com o eleitor. A oposição é necessária, deve ser vigorosa, porém responsável e guiada sempre pela busca do interesse público. Uma possível forma de aumentarmos o nível de *accountability* da classe política, de aproximarmos representantes e representados é, por exemplo, um sistema que vincule a base eleitoral aos que a representam, de que há exemplos em diversos países. De qualquer modo, creio que o próprio Parlamento deve ser o responsável pela implementação das medidas que contribuam para o seu melhor funcionamento. O Congresso saberá, melhor do que ninguém, encontrar os mecanismos adequados.

É imperativo alargar o espaço público de forma a incluir progressivamente aqueles que hoje estão sem voz na defesa de suas causas. Ao mesmo tempo, é necessário que todos estejam preparados para o sacrifício de seus interesses pessoais em benefício da coletividade. Porque o desenvolvimento geral acabará, num prazo mais longo do que o simples imediatismo, por repercutir favoravelmente na vida de cada um. Esta é a essência do republicanismo.

A ampliação do espaço público é fundamental também para que os conflitos de interesses sejam encaminhados de forma transparente, livre e, sobretudo, racional. Volto à idéia de Habermas de que deve prevalecer, na discussão pública, o argumento que esteja embasado nas melhores razões. É preciso argumentar para convencer, negociar para ver uma tese ampliar a base de consenso que a legitimará. A ética

pública, que deve alimentar a idéia de virtude na política, é fruto da razão, jamais expressão da força.

O êxito do Plano Real, por exemplo, é em grande parte tributário da credibilidade que ele ganhou pela decisão que tomamos de convencer, negociar, explicar cada passo de sua implementação.

Não bastam apenas o aprimoramento do Congresso e das leis do sistema representativo. Não basta a ampliação do espaço público. É preciso também que a cidadania esteja ainda mais preparada para o exercício democrático.

A educação tem aqui uma função primordial e as instituições de ensino devem, junto com a imprensa, contribuir para que os cidadãos possam bem discernir entre alternativas, compreendê-las, propor novas opções, escolher os candidatos que representem suas causas e deles cobrar resultados e coerência. A cidadania não pode esperar que o Estado atenda a suas prioridades se não apresentá-las de forma clara e se não estiver disposta a dar sua colaboração para que propostas se convertam em realidade, em prol do interesse da maioria.

Tomando de empréstimo um legado importante do pensamento conservador tradicional, tenho me referido à responsabilidade das elites, estas entendidas como aquela parcela de todos os setores da população que exerce algum tipo de liderança ou tem papel de representação pública.

Recorro mais uma vez às idéias de Alain Touraine. Para ele, não se pode esperar uma reconstrução social — e eu diria também política — a partir apenas dos atores, porque estes também precisam ser, de certa forma, reconstruídos. Em que sentido? Não que os atores sociais tenham “desaparecido”. Ao contrário, um traço das sociedades modernas é justamente a proliferação de movimentos e organizações sociais. Os temas do debate público ampliaram-se. É fundamental que se encontrem os pontos de aproximação entre fins extremamente variados — derivados da própria fragmentação das demandas da sociedade contemporânea — e a capacidade política de lhes dar rumo e sentido.

No caso brasileiro, em função principalmente da luta contra o autoritarismo, a democracia se enraizou na sociedade antes mesmo do

que na política, o que torna necessário repensar o processo de articulação entre o social e o político. Nesse sentido, a atividade puramente política deve ser revalorizada. Em dois sentidos, pelo menos: como espaço de debate para que seja capaz de garantir que as demandas se manifestem democraticamente, sem seletividades e sem limites; em seguida, como promotora de bem público, fazendo convergir objetivos dispersos na direção do interesse coletivo.

A negociação é a arte fundamental da política. Parte da aceitação genuinamente democrática das diferenças, da pluralidade, da tolerância; parte da idéia de que se chega à razão pelo debate, pela articulação de consensos. É pela negociação que podemos superar dicotomias tradicionais e já desgastadas pelo tempo, como "esquerda" e "direita", "progressistas" e "reacionários". É somente pela negociação que poderemos promover as mudanças necessárias para alcançarmos o desenvolvimento com justiça.

Reconheço que nessas minhas reflexões e propostas há uma boa dose de vontade e ideal, mas isto é da essência da própria política. Joaquim Nabuco reconheceu este fato com a sensibilidade e a acuidade do grande Estadista. Dizia em sua obra *Pensamentos Soltos* que "a Política puramente ideal é comparada a uma arquitetura que desprezasse a mecânica. No entanto essa Política será eternamente a mais popular de todas, ao passo que semelhante arquitetura ruiria no mesmo instante."

Para encerrar esta Conferência, gostaria de mencionar um belo pensamento de Octavio Paz, inscrito na obra *Corriente Alterna: "a História"* [e eu acrescentaria também a Política] "é uma invenção diária, uma criação permanente; uma hipótese, um jogo arriscado, uma aposta contra o imprevisível. Não uma ciência e sim um saber; não uma técnica e sim uma arte."

Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando
Henrique Cardoso, por ocasião do recebimento do
título de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade
Lumière-Lyon 2. Lyon, França, 30 de maio de 1996

É com grande honra que recebo o título de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Lumière-Lyon 2.

Agradeço ao Professor François La Plantine por suas palavras de apresentação, que certamente fazem justiça ao Brasil e ao seu povo, mas que, em relação a mim, terão sido de grande generosidade e motivadas por simpatia pessoal.

A maior parte de minha vida acadêmica desenvolveu-se em São Paulo. Ali me formei, iniciei minhas atividades de pesquisa, lecionei. Ali, comecei meu esforço de entender o Brasil, sua complexa formação social, suas formas de inserção no sistema internacional, sempre decisivas para a análise de tantos aspectos de sua evolução.

A USP foi concebida, nos anos 30, em torno da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, cuja criação contou com a presença inspiradora de professores franceses como Claude Lévy-Strauss, Fernand Braudel, Roger Bastide, Paul Arrousse Bastide e tantos outros.

Já se disse que a particularidade do espírito francês é sua vocação universal, a força permanente dos ideais iluministas a marcar sua melhor criação intelectual. Para mim, como para tantos colegas, a convivência com a cultura francesa foi decisiva para nossa formação. Fui aluno assistente de Bastide, devo muito às suas lições, sobretudo ao seu cuidado ao educar a sensibilidade para a pesquisa. E, desta forma, dar à investigação sociológica a dignidade científica.

Um grande professor brasileiro, Antonio Candido, mostrou como a presença francesa nos ajudou a melhor entender o Brasil. Nos anos 30, lembrava Antonio Candido, os seus mestres brasileiros usavam categorias do pensamento europeu para construir imagens abstratas de uma realidade vaga ao passo que os professores franceses obrigavam a olhar o mundo circundante, recorrer às fontes locais, descobrir documentos,

investigar a realidade próxima: "Os franceses, usando a sua língua, empregando os seus métodos, nos punham dentro do país".

Na formulação sempre clara e precisa de Antonio Candido, encontro o melhor resumo para a lição francesa: as categorias universais valem quando nos ensinam a ver a realidade concreta, quando esclarecem sobre o movimento das sociedades, quando surgem impregnadas historicamente. Braudel dizia que "o Brasil o tornou mais inteligente". Para nós, a presença francesa nos terá ensinado a ter olhos brasileiros para as coisas brasileiras, desde talvez a vinda de Debret no início do século XIX.

Nem sempre conseguimos seguir a boa lição. Muitas vezes o fascínio com as construções teóricas, nascidas na Europa, nos iludiu sobre nós mesmos. Buscamos descrever classes sociais de que esperávamos um determinado comportamento coletivo que o cotidiano desmentia. Imaginávamos conflitos onde a história impôs acomodações. Pretendíamos que a nossa evolução tivesse um tempo mais rápido do que as estruturas permitiam. De qualquer forma, aos poucos, íamos constituindo, na USP, mas também em outros centros, um tecido de pesquisa e investigação que nos dá hoje mais segurança na compreensão da realidade brasileira.

O trabalho sociológico, como todo o esforço intelectual, será sempre incompleto. Os desafios analíticos se renovam permanentemente, como se a vida das sociedades contivesse sempre um elemento de surpresa, de inesperado, que foge ao melhor modelo. Hoje, em tempo de transformações rápidas e abrangentes, essa consideração simples soa quase como truísmo. De fato, as realidades do tempo de minha formação mudaram e o Brasil mudou. Hoje, a dialética do universal e do particular se repõe no marco do que se chama a "globalização". Hoje, no Brasil, superamos as tentações autoritárias e nos voltamos para construir uma democracia real, que conduza à realização da melhor justiça social.

No plano nacional e no modo de inserção do Brasil no mundo, enfrentamos questões complexas, tanto analítica como politicamente.

As forças uniformizadoras no plano global são claras e contundentes. Atuam no plano econômico e no plano dos valores. As empresas planejam investimentos com base no mercado global. Os capitais financeiros fluem em rápida velocidade e ignoram fronteiras. As demandas em matéria de direitos humanos se universalizam.

Sabemos, porém, que as forças da globalização, econômicas e simbólicas, não existem em vazios. Não existem como entidades que valham em si mesmo. Na verdade, projetam-se sobre sociedades nacionais que as absorvem no marco de suas histórias. De novo, o fascínio, agora ainda mais facilmente explicado, por movimentos universais leva muitos analistas a esquecer a interação, sempre complexa, entre o sistema mundial e as estruturas sociais e políticas, de cada nação. De uma certa maneira, ainda que tenhamos que renovar conceitos, a lição metodológica central da "teoria da dependência" permanece válida.

A partir dessas considerações gerais, vou apresentar, como tema central de minha aula, "alguns aspectos contemporâneos da questão social".

Se me permitem, partirei de minha experiência de político para caracterizar o que é a agenda social dos tempos presentes. Existem muitas definições do fazer político, mas, no cotidiano, seja no Parlamento, seja no Executivo, o nosso trabalho permanente é aceitar demandas, ordenar-lhes, procurar orientá-las em um "rumo". Outros fariam em "um projeto", a supor abrangência e coerência que muitas vezes nos faltam no dia-a-dia. Ora, o que eu posso observar — com base na experiência brasileira e na latino-americana que refletem a universal —, é o fato de que a "agenda de demandas" sobre o sistema político tem crescido, de forma sustentada e contínua, nos últimos anos.

Nos anos 70, concentra-se na luta contra o autoritarismo e pelo respeito aos direitos humanos, já como reflexo de sociedades que ganhavam complexidade, que repeliam as soluções impostas. Atualmente, as demandas talvez tenham perdido sem foco unificador, tenham-se fragmentado, cada fragmento apoiado em atores sociais diversos. Mais precisamente, as demandas correspondem à construção de novos atores sociais com "acesso político" ou, pelo menos, com acesso à opinião pública.

As questões sociais clássicas, como a de eliminar a exclusão social, atenuar desigualdades, proteger os desvalidos, continuam. Continuam sob formas novas nos países ricos, com a persistência das taxas de desemprego e a carga de desesperança que envolve. Continuam nos países pobres, em que o drama da miséria e da fome está, em muitos casos, longe de encontrar equações simples.

Mas, não se esgotam aí. A marca contemporânea é a ampliação da agenda social. Não é mais a garantia de emprego o que se busca, mas de uma ocupação que proteja a saúde, física e moral, do trabalhador. A ocupação que permita tempo também para o lazer. O significado da "igualdade de oportunidades" se torna complexo em um mundo em que a educação básica não é mais suficiente para participar ativamente do mercado de trabalho e das opções de lazer.

Os processos migratórios e a facilidade com que se deslocam populações exigem novos padrões de tolerância e modelos novos de convivência social, orientados por um grau de solidariedade que as sociedades raramente alcançam.

A temática do meio ambiente, dos direitos humanos, da proteção das minorias, dos gêneros, da luta contra formas novas de criminalidade transnacional, a questão das drogas, as questões de seguridade social abrem um leque de demandas que se renova a cada dia.

Essas observações iniciais sugerem inúmeras indagações. A expansão da "demanda por equidade" terá sentido universal? É um dos aspectos da globalização? Reflete experiência de sociedades recentemente democratizadas que, de forma natural, ainda não disciplinaram o elenco de suas demandas? De que maneira os temas sociais se diferenciam em cada região e nação? De que meios dispomos para atender ao novo quadro de demandas?

Respostas acabadas para essas questões não são conhecidas hoje. O que sabemos, sim, é que as questões tradicionais e contemporâneas encontram a mesma origem. Nasceram com a consolidação do capitalismo na Europa, nasceram, portanto, quando as formações sociais perdem rigidez e a mudança se instala como feitio necessário da vida social. Os atores sociais deixam de ter lugar predeterminado em hierarquias: não

existem limites para a imaginação de reformas sociais. As profundas desigualdades, geradas pela Revolução Industrial, encontram em pouco tempo uma resposta política global, nas várias formas da luta socialista. Ao crescimento das injustiças corresponde a esperança da máxima justiça.

Na verdade, como sabemos, na visão marxista, a agenda social não se separa de um projeto de reforma global que desembocará no "socialismo real" já no século XX. Paralelamente, no marco do capitalismo, a partir de lutas concretas, vai-se articulando, de forma clara, um processo de avanços sociais localizados. É a redução da jornada de trabalho, as primeiras formas de previdência social, a consagração dos direitos sociais e econômicos. Os direitos políticos — e, portanto, a democracia — são o terreno em que frutifica o processo de ampliação dos benefícios sociais. Em regra, é a classe trabalhadora que comanda as reivindicações e demandas, voltadas em última instância à transformação de práticas do Estado.

Outro ponto a salientar é o da unidade do processo reivindicatório, gerado até pelas referências ideológicas que, mesmo que variassem, alimentavam-se de raízes socialistas.

O marxismo foi, para os de nossa geração, em todos os continentes, a mais acabada utopia — já que projetava um futuro de perfeição social e definia seu agente construtor. Sua falência, porém, não esgota a vontade de aperfeiçoamento das sociedades. Parece mesmo que o contrário ocorre. Se não existem causas unificadoras, existe clara consciência de que, mesmo nas sociedades desenvolvidas, há o que melhorar, que o processo de aperfeiçoamento da convivência é inesgotável.

O traço característico de nossos tempos é, porém, o de abandonar a idéia de uma sociedade qualitativamente nova, a idéia de um "homem novo", e trabalhar por aperfeiçoamentos concretos (mais saúde, mais educação, mais lazer, etc.). Assim, eu caracterizaria a "demanda de equidade" em nossos dias.

Hoje, não se articula mais uma noção, de sentido universal, dos mecanismos de exclusão social. À globalização não corresponde um projeto de transformação social — no sentido forte, de futuro orientado

pelo homem — tal como existia no marxismo. Vimos, aliás, como a própria "aplicação" do marxismo variou em função de condições históricas diferenciadas na União Soviética e na China, no Leste Europeu e no Vietnã ou em Cuba.

De outro lado, a hegemonia das perspectivas liberais leva a que se veja, no livre funcionamento das forças de mercado, a possibilidade de ganhos de produtividade em escala mundial e, conseqüentemente, uma produção maior de bens e serviços mais baratos. Desta forma, a questão social deixaria de existir como tal e a dinâmica econômica resolveria os problemas de exclusão. Não é isto que está acontecendo. A globalização reforça diferenças e desigualdades, mesmo dentro dos países desenvolvidos, e coloca desafios extremamente complexos para os países em desenvolvimento.

Estamos, assim, diante de um duplo problema. Não existe uma teoria universal que explique como redimir a pobreza. Podemos descrever formas concretas de exploração mas não dispomos mais de uma teoria geral da exploração, como as que se sustentavam na extração da mais-valia ou na teoria do imperialismo. De outro lado, sabemos que, caso o mundo continue como está, se repetir o padrão de crescimento que hoje prevalece, poderemos criar mais riqueza mas estaremos criando também mais desigualdade, até um ponto em que ou consagraremos a segregação ou os conflitos se multiplicarão insuportavelmente. São cenários perversos.

O problema do político é justamente como reverter tais tendências, como recuperar a própria noção de que é necessário intervir para modelar a sociedade para convivência mais justa. E, também, saber a medida certa da intervenção, para que se preserve a força criativa do mercado, evitando-se as distorções conhecidas.

Na minha lista de problemas, agrego ainda outro, também de caráter geral. Mesmo se aceitássemos a perspectiva liberal, teríamos que admitir que os temas sociais são historicamente, em qualquer sociedade moderna, atribuição do Estado. Os limites de atuação são dados, de um lado, pela moldura ideológica das ações de Governo, que tem variado das soluções sociais-democratas às menos intervencionistas, no

modelo anglo-saxão e, de outro, pelas próprias possibilidades reais, financeiras e gerenciais, de cada situação nacional.

O fato é que, se examinamos as sociedades desenvolvidas, um ingrediente importante da crise fiscal dos Estados deriva justamente do esgotamento de soluções — historicamente e, em alguns casos, dolorosamente conquistadas —, para problemas fundamentais, como o da seguridade social. É evidente que, em sociedades como a brasileira, a crise fiscal se desenhou quando ainda estávamos longe de oferecer serviços sociais mínimos para a população.

Nos Estados desenvolvidos, apesar das dificuldades fiscais, é quase impossível retroceder, abandonando-se conquistas sociais, salvo se alguma compensação clara estiver à vista, sob a forma hipotética de expansão de empregos. E, se isto não ocorre, a tendência que observamos em alguns países é a reedição de conflitos não por “melhorar” mas antes para “conservar” situações estabelecidas. Pode-se perder, assim, a perspectiva de encontrar soluções adequadas às realidades contemporâneas.

Nos Estados em desenvolvimento, especialmente os que estabeleceram bases democráticas, como os da América Latina, a expansão da agenda social ocorre tendo como pano de fundo uma dívida social não-resgatada. Prossegue a luta por direitos básicos, em termos de saúde, educação e, muitas vezes, pelo direito à própria vida.

O quadro de dificuldades não nos deve impor atitude pessimista. Na verdade, este quadro é ambíguo. Quais são os aspectos positivos?

Em primeiro lugar, como apontei, a própria constatação de que a agenda social se amplia. O passo inicial de qualquer mudança é a conformação de ideais e estes existem. Não tem mais a atração das construções fechadas de utopias totalizantes. Guardam, porém, a vitalidade do que tenho chamado “utopias concretas”. Algo que é possível perceber de forma muito clara e, portanto, construir.

Em segundo lugar, o fato de que a vida internacional passa a gerar pressões sobre o Estado nacional, que permanece como alvo de cobranças decorrentes de valores construídos pela comunidade internacional. Ao proporcionar maior velocidade na transmissão de informa-

ções, e mais fácil acesso a essas informações, o fenômeno da globalização opera também em favor de uma certa uniformização de valores. Esse fenômeno tem como efeito a tendência a que as condições sociais de um determinado país, e conseqüentemente as suas políticas sociais, sejam submetidas ao escrutínio e à pressão internacionais a partir de parâmetros de avaliação homogêneos.

Os resultados das conferências temáticas da ONU, o trabalho constante das ONGs, a ação dos movimentos sociais constituem a base política desse processo, que é essencialmente positivo. Pode sofrer, contudo, duas distorções, a primeira, a da seletividade (a mídia seleciona questões sociais contundentes e não dissecas as estruturas que as produzem) e, segunda, a da fragilidade dos meios de cooperação internacional, que acabam orientados por problemas episódicos.

De fato, os desafios da globalização — se pensamos, p.e., nos efeitos sobre o emprego do investimento em tecnologias de ponta, na força perturbadora dos fluxos de capital sobre padrões de crescimento, nas conseqüências sociais de crimes transnacionais, etc., não encontramos, ainda, o arcabouço de idéias e instituições reveladoras de novos e efetivos padrões modernos de cooperação. Estamos diante tanto da necessidade de correntes constantes de assistência humanitária para tantos países como da necessidade de sofisticados mecanismos para evitar os efeitos perversos da volatilidade de capitais.

Talvez um dos pontos centrais do teste das hipóteses de uma disposição dos Estados para trabalhar modelos novos de cooperação seja a reforma da ONU e das instituições econômicas multilaterais, sobretudo se entendermos que uma redefinição abrangente de seus mecanismos é o melhor caminho para darmos uma resposta politicamente inteligente aos desafios da globalização. Há diversos problemas que hoje adquiriram dimensão verdadeiramente global. No entanto, as instituições políticas, econômicas e financeiras internacionais foram concebidas e criadas no final dos anos 40, seus mecanismos decisórios elaborados num contexto político mundial completamente diferente do atual. O “aggiornamento” destas instituições é um imperativo e o Brasil está pronto a dar para tanto sua colaboração.

Em terceiro lugar, a capacidade de criação de bens da economia moderna. Talvez hoje estejamos perto de visualizar o que Marx antevia como um “reino de abundância”, determinado pelo formidável progresso das forças de produção desencadeado pelo capitalismo. É claro que a possibilidade hipotética de produzir não significa que haverá produção ou que a produção será distribuída com equidade.

O cerne do desafio econômico é político, na forma em que definirmos os modos de apropriação das imensas possibilidades de riqueza que se descortinam hoje.

O que sabemos, sim, é que as determinações de um modo de produção não são absolutas e é suficiente examinar as variações possíveis no próprio marco do capitalismo. As inequidades, que se repetem em tantas formações sociais em países em desenvolvimento, não são inflexíveis.

Como superá-las?

Passo agora ao quarto ponto de minha lista positiva, justamente a expansão da democracia. Algum analista apontava para o fato de que, hoje, cerca de 40% da humanidade vive em regimes democráticos, comparados com talvez 2 ou 3% em 1800 e 10% em 1900. É hoje possível correlacionar a expansão das instituições democráticas com os avanços sociais, nos diversos planos nacionais e mesmo no plano internacional, na medida em que se articulam formas de pressões sistêmicas que favorecem às liberdades. A possibilidade de modelar as estruturas sociais, para favorecer os excluídos, tem origem do momento em que se dá voz a estes, tarefa primeira de qualquer sociedade democrática. A rigor, não é o Estado o promotor dos benefícios sociais: será simplesmente o agente de forças que lhe são anteriores, que o modelam.

Quando o Estado assumiu autoritariamente a solução dos problemas sociais, as conquistas, ainda que reais, dificilmente conseguiram adquirir a vocação da permanência. E, mais grave, foram obtidas a um custo, em termos de liberdade, altíssimo.

É neste contexto que vejo o Brasil de hoje, sobre o qual faria uma breve referência. Tenho dito que o Brasil é um país injusto. Os exemplos mais contundentes da injustiça são conhecidos pelos brasileiros e

pela opinião pública internacional. Não é preciso descrevê-los. Mas, somos um país em movimento porque as instituições democráticas se consolidam e, mais do que isto, a sociedade se articula democraticamente. A velocidade e a difusão dos movimentos comunitários, das ONGs, a presença crítica rigorosa dos meios de comunicação de massa, o debate parlamentar abrangente são as expressões mais evidentes da situação democrática brasileira.

Não podemos escamotear a realidade de injustiça e, ao conhecê-la, a ação política terá um rumo necessário. É claro que a superação dos problemas sociais não se fará do dia para a noite, por passes de mágica, pois o Brasil de hoje é resultado de um longo processo histórico e cultural.

É claro que as mudanças dependem de luta política. Existem setores que se beneficiam das situações injustas, que prefeririam a simples reprodução dos padrões sociais vigentes. Minha convicção é a de que esses setores não serão os vencedores.

Gostaria, ainda, de examinar, para concluir, umas tantas consequências da situação brasileira, especialmente a maneira pela qual a democracia modela certas linhas de ação do Governo:

Como promover as necessárias reformas internas?

No caso de um país em desenvolvimento como o Brasil, este processo passaria por quatro pontos essenciais:

a) o primeiro desses pontos diz respeito à necessidade de tratar simultaneamente o econômico e o social. Está definitivamente superada a visão de uma política econômica que impere, autônoma e absoluta, em relação à política social, também esta vista de forma autônoma, mas subordinada, cabendo à segunda papel meramente corretivo dos efeitos perversos da primeira. Deve haver plena articulação entre ambas se aspiramos a um progresso efetivo. É inegável que não se pode avançar solidamente no plano social sem uma base econômica estável, mas é igualmente indiscutível que o crescimento econômico sem atenção prioritária ao bem-estar da população é vazio, e portanto desprovido de sentido.

b) a necessidade de que se amplie e aprofunde o debate político, alargando-se para tanto o espaço público aberto à participação da população. A razão política só será bem construída se estiver garantido o acesso livre de todos os grupos sociais no debate. A expansão da esfera pública é, pois, essencial para o desenvolvimento de mecanismos eficazes de inclusão social. É preciso dar voz a quem não tem capacidade de defender seus próprios direitos.

É preciso também reforçar o papel do homem público, do Estadista, em todos os níveis de Governo, em todos os poderes da República. Estadista é quem visa ao predomínio do interesse geral sobre o particular e quem tem capacidade de liderar o processo de transformações, construindo as coalizações e associações de interesses para tornar realidade as mudanças necessárias. O crescimento da importância do papel do Estado nos processos de mudança social decorre, principalmente, do fato de que, no mundo contemporâneo, pulverizaram-se os atores capazes de atuar no sentido da mudança, sem que um prevaleça sobre outro. Não há mais o monopólio de um determinado agente social — uma classe ou um grupo — para promover as transformações. E é por isso que, numa sociedade que define democraticamente as suas prioridades, o Estadista tem um papel de catalisador nas ações econômicas, políticas e sociais;

c) é preciso reorientar a ênfase do conjunto de ações sociais do Governo na direção de proporcionar igualdade de oportunidades para todos, promovendo, para tanto, acesso universal aos serviços públicos básicos, em especial educação e saúde. Essa característica da universalidade é essencial para que nós quebrems as assimetrias existentes. Quando defendo a igualdade de oportunidades no sentido mais nobre da social-democracia, não estou querendo dizer que chegaremos a uma sociedade igualitária, em termos de padrão de vida, de consumo, de renda. A igualdade de oportunidades é essencial para que haja maior nivelamento no início da trajetória individual de cada um dos cidadãos, permitindo que o talento e o trabalho sejam reconhecidos e justamente recompensados. A igualdade de oportunidades está assim na própria base do conceito de liberdade. E nisso sou um grande admirador de Tocqueville;

d) para desempenhar a contento o seu papel de promotor de maior igualdade de oportunidades, o tamanho do Estado não pode ser definido a priori, com base em opções ideológicas. O tamanho do Estado será aquele necessário para bem poder desempenhar sua função social. O Estado precisa ser redefinido, suas prioridades redesenhadas democraticamente para poder acompanhar os imperativos ditados por um modo de produção intensivo em conhecimento. Rediscutir o papel do Estado não significa reduzir sua importância; significa, ao contrário, dotá-lo de instrumentos mais eficazes de gestão e controle, fazê-lo prestar contas de suas atos à população de forma permanente, reforçando assim seu papel num momento em que muitos acreditaram que a globalização e as forças de mercado seriam capazes, por si sós, de ditar o ritmo da vida política, econômica e social.

Os rumos da globalização precisam ser balizados politicamente. E para isto, não podemos renunciar ao ideal de um Estado cujo poder seja o necessário para colocar o social como prioridade. Não se trata de falar de um Estado mínimo ou máximo, grande ou pequeno, mas sim do Estado necessário.

Quero terminar minhas palavras com um tributo à vida universitária francesa, de que pude participar em tantos momentos. A minha convivência com intelectuais e amigos, como Touraine, Foucault, Aron e tantos outros, as aulas no Collège de France, os seminários no Institut.... a convivência com os alunos em Nanterre nos dias dramáticos de 68, são lembranças fortes e permanentes. Depois do aprendizado com Bastide, essas passagens significaram invariavelmente a renovação de minha admiração pela França, pela inteligência francesa. Daí, a minha alegria pelo título que agora recebo.

Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando
Henrique Cardoso, na Universidade de Witwatersrand.
Joanesburgo, África do Sul, 27 de novembro de 1996

I

É com grande prazer que encontro colegas sul-africanos para conversar sobre alguns temas de política internacional.

Quero que esta palestra se acrescente aos passos iniciais que estamos dando para um intercâmbio cultural mais profundo. Ao que eu saiba, já se organizaram dois seminários que procuraram comparar as nossas realidades, e o resultado, segundo constatei, foi dos mais proveitosos. Temos muito que aprender com as semelhanças e os contrastes que existem entre os nossos dois países. Aliás, da leitura dos textos produzidos para aqueles encontros, o que impressionou é a facilidade com que se estabeleceu o diálogo entre temas tão diversos quanto os padrões de convivência étnica e as soluções econômicas que Brasil e África do Sul articulam em um mundo globalizado. A percepção de que vivemos problemas comuns, que podem ser "pensados" de forma comum, já é um passo importante para nos aproximarmos.

De muitas maneiras, nós, brasileiros, nos identificamos fortemente com a luta sul-africana contra o *apartheid*. Seu fim foi recebido também como uma vitória nossa. Agora é o momento de ampliar os temas e o foco de nosso diálogo, conhecer, em todas as suas dimensões, o que é a África do Sul de hoje, que desafios encontra, quais os seus caminhos.

Não sei, porém, qual a imagem que o Brasil terá para os intelectuais sul-africanos, de que maneira nos "olham". O que sei, sim, é que hoje, neste universo de comunicações instantâneas, mas altamente seletivas, não haverá outra alternativa para nossos dois países que não seja a de, deliberadamente, com clara intenção política, construirmos com paciência os canais de compreensão mútua. É algo que vai depender de vários movimentos simultâneos, no campo da economia, da política, da cultura. Em cada um deles, os atores serão diferentes; as lógicas de aproximação, distintas.

No campo da economia, são os empresários na busca de oportunidades de negócios e também da criação de confiança nas possibilidades da economia do parceiro. Às vezes, para os países em desenvolvimento, não se articula imediatamente esse movimento de reforço da confiança que é necessário para o estabelecimento de vínculos de longo prazo. Mas, falando pelo lado brasileiro, com o que conseguimos em matéria de estabilidade monetária, de abertura comercial, de ganhos de investimentos, a possibilidade de aproximação econômica entre os dois países encontrará terreno propício.

Se pensarmos em cultura, sabemos que nossos artistas e criadores ainda se conhecem pouco. Certamente, porém, interessará aos sul-africanos o contacto com as expressões de um Brasil em que as formas de convivência, mescla e integração de nossas raízes européias e africanas constituem o substrato mesmo da originalidade de nossa cultura e de nossa arte. Em uma palavra, a sensibilidade brasileira é o resultado de uma forma única de encontro étnico.

Do ângulo da política externa, há avanços significativos na cooperação entre as nossas diplomacias, conquistados em relativamente pouco tempo. A força com que a nova diplomacia sul-africana se projeta regional e mundialmente abre vários espaços para a ação comum em muitas atividades.

Além disso, como indiquei, há uma outra área natural de aproximação, que é a da reflexão sociológica, da reflexão política. E, neste sentido, quero propor, sem a preocupação de aprofundá-los, uns tantos temas que creio que cabem nesta perspectiva de "aproximação natural".

II

Da mesma maneira que, no século XIX, as indagações em torno do capitalismo se tornaram o centro do pensamento sociológico e, na realidade, o fundaram, é hoje em torno da "globalização" que se articula parte significativa da reflexão nas ciências sociais.

Certamente, não estamos, agora, diante de um fenômeno — ou de uma série de fenômenos — que tenha claramente propiciado o desenho de uma nova perspectiva científica, como o fizeram, em posições opos-

tas, Marx e Weber, ao propor formas novas de entender a relação entre economia e sociedade. Ainda são os clássicos que conformam o universo conceitual que nos dá as chaves para a compreensão da globalização, um fenômeno que, na verdade, leva ao extremo tendências do capitalismo.

Sabemos, todavia, que o pensamento clássico, embora forneça referências, é claramente insuficiente. De um lado, não existem mais fórmulas que dêem conta, com facilidade, dos movimentos gerais da globalização; não existe uma teoria geral da globalização, como houve para os primórdios do capitalismo. É como se o avanço do modo de produção guardasse certos traços que ainda não o descaracterizam completamente e, ao mesmo tempo, adquirisse outros que significariam talvez uma mudança qualitativa. Os modos materiais de produzir, a dispersão dos sistemas de propriedade da empresa, a expansão de classes médias, a importância dos mecanismos de comunicação de massas na política, as formas múltiplas de mobilização das sociedades, são sinais de diferença que impedem reduzir a análise do capitalismo ao que nos propõem os clássicos. De outro lado, se as melhores compreensões analíticas advertem para problemas tais como o desemprego, a marginalização e o aumento da desigualdade, não chegam ao estágio de propor claramente soluções políticas globais que levem a maior nível de igualdade, a mais emprego. O problema clássico da combinação entre expansão do mercado e exclusão não tem soluções globais, como aliás a experiência histórica das fórmulas liberais e social-democratas demonstra.

Exatamente por isto e, também, pelos ganhos da democracia no sistema de estados, os ideais de sociedades mais justas não se amortece-ram. Ao contrário, tornam-se até mais amplos. Aumenta a “demanda por equidade, por sociedades mais justas, mais equilibradas ecologicamente, mais respeitadoras dos direitos humanos”, embora nem sempre estejam indicados ou sequer claros os meios disponíveis para realizar tais ideais. Diria mesmo que o avanço do capitalismo terá mostrado que as expectativas deterministas — os desenhos das estruturas econômicas escondem o destino do povo e basta desvendar os primeiros para conhecer o que a humanidade será — arrefeceram diante de um mundo em que as escolhas sociais e, portanto, a política, reinam soberanas. A

globalização poderá ou não oferecer as condições para um mundo mais justo; mas, para tanto, não existem fórmulas acabadas ou atores privilegiados. Evitaremos o pior se soubermos fazer as escolhas políticas corretas nos planos nacional e internacional.

A afirmação pode parecer paradoxal em um momento em que a tendência predominante, entre os analistas da realidade social, é a de sublinhar os processos de uniformização, acentuados pela globalização e, de uma certa maneira, identificar um componente determinista na globalização. O velho tema da uniformização, que estava em Comte, em Marx e, modernamente, em Aron, volta, para muitos, como se agora suas “promessas”, positivas, estivessem a ponto de materializar-se.

Para países como o Brasil e a África do Sul, a globalização é uma realidade palpável. Mas, para a nossa sociologia, talvez seja também importante indagar o que, no mundo contemporâneo, “a globalização não explica”. E certamente ela não explica porque os Estados tem “reações diferentes” diante do próprio processo de globalização.

III

Valem umas poucas palavras sobre a questão.

Em primeiro lugar, na medida em que o núcleo analítico é a uniformização, a tendência natural é acreditar que o que não se encaixa dentro da globalização é o seu contrário. Neste sentido, as interpretações que opõem forças de globalização às de fragmentação, as modalidades de adaptação às de inadaptação às realidades econômicas, fazem, mais ou menos explicitamente, um contraponto de valores “positivos” e “negativos”.

Nessa ordem de idéias, as diferenças entre os Estados seriam explicadas dentro do próprio marco da globalização. Temos aí o perigo de um “reducionismo analítico” que atribuiria o êxito ou fracasso de cada sociedade, de cada nação, à sua capacidade ou não de integrar-se nos fluxos internacionais de comércio, investimento, tecnologia, capacidade esta que seria definida em termos de alguns requisitos considerados essenciais para que um país se transforme numa *success story*, outro termo da moda. Basicamente, o que se enfatiza são os “valores da

performance econômica; e a competitividade passa a ser a chave da projeção internacional”. A globalização passa da condição de um dado da realidade — que temos de reconhecer e dentro qual opções devem ser feitas — a um padrão que serve de base para juízos de valor. Os níveis “numéricos” de performance existem, diferenciam, mas não são tudo.

Neste quadro, haveria países mais ou menos preparados — em termos de grau de abertura da economia, da gestão das contas públicas, de qualificação dos recursos humanos, de capacitação tecnológica — para enfrentar os desafios impostos pela ordem internacional. A globalização valoriza um elenco, conhecido, de “boas políticas”, a partir dos quais os Estados são julgados e medidos, especialmente pelos que tomam, como referência, o mercado. Os desvios em relação às “boas políticas” explicariam, em última análise, as dificuldades individuais e, portanto, as diferenças nacionais.

Então a pergunta será a seguinte: Por que há desvios, positivos ou negativos? Dou dois exemplos. O primeiro diz respeito à extraordinária “adaptação” dos tigres asiáticos, que se deveu a opções de política bem engendradas, em tempo certo, e, em parte, a modos de aproveitamento moderno de alguns valores culturais, embora estes também estivessem vivos nos momentos em que aqueles países eram pobres. É essa combinação complexa de cultura e política, de modelos de estrutura social e posição internacional, que explicará, em última instância, o “sucesso” e, neste sentido, parte substancial do sucesso se explicará pelas diferenças nacionais.

Um segundo exemplo dirá que a referência a processos de globalização, a adesão a valores de eficiência e competitividade, não explicam, também, porque os países sul-americanos não podem explorar plenamente a sua vocação exportadora agrícola em função, entre outros motivos, do protecionismo europeu e da exportação subsidiada de gêneros agrícolas por praticamente todos os países desenvolvidos. A política agrícola comum européia, de sua parte, tampouco pode ser entendida sem uma compreensão histórica do modelo de organização espacial e social de alguns países europeus, que buscaram manter fixada a população no campo, ainda que à custa de um ônus para o contribuinte. Reverter situações como a descrita é um processo complexo, que

envolverá transformações nacionais e na própria maneira pela qual a comunidade internacional atua, sobre processos de mudança.

IV

Não será assim, por simples referência ao “global”, que poderemos entender o complexo jogo das forças em atuação no cenário internacional, nem as linhas de evolução política e econômica que têm origem em modos diferenciados de desenvolvimento. Não se pode reduzir tudo aos atributos considerados necessários para uma integração bem-sucedida nos processos de globalização.

Na realidade, volto ao mesmo recurso metodológico que inspirou a “teoria da dependência”. O capitalismo se expande de forma diferenciada e o elemento central para compreender a lógica de seu movimento está na ligação entre a dinâmica da expansão e as “situações concretas” que encontra, que dizem respeito ao modo de articulação das leis de expansão com as estruturas sociais e políticas nacionais. Agora, é certo, as leis da expansão ganham maior força e velocidade, mas as situações concretas continuam a existir, e é preciso entendê-las.

O marco da globalização é uma moldura estreita para dar conta das situações sociais de cada país, para explicar modos de inserção no capitalismo contemporâneo. Sem um conhecimento dos limites de globalização e da relevância da especificidade das histórias nacionais, qualquer análise fica imperfeita, prejudicada. Perde-se o movimento dialético entre o que é universal e o que é particular. E, politicamente, perde-se a compreensão das oportunidades positivas de integração, que apenas se concretizarão se baseadas numa visão nacional das tendências — limites, oportunidades, desafios — das forças globalizantes, do que é o capitalismo hoje no plano mundial, como se expande, como gera padrões de uniformização.

Nesse sentido, cabe uma palavra sobre o papel do Estado. A globalização não fornece elementos suficientes para situar o Estado no desenvolvimento de cada sociedade. Em geral, tende a diminuí-lo, a vê-lo, no limite, como simplesmente cumprindo funções de gestor das finanças públicas, no plano doméstico, e de negociador de tarifas sem-

pre mais baixas, no plano internacional. Em alguns casos, novamente tendo como pano de fundo o êxito dos países asiáticos, admite a “intervenção seletiva” do Estado naqueles setores em que um país poderia desenvolver vantagem comparativa.

Na verdade, parece haver atualmente uma certa confusão sobre o papel do Estado, que a referência simplista à globalização não ajuda a esclarecer. O que importa é menos o tamanho do Estado, definido *a priori* por critérios doutrinários, do que a qualidade de sua atuação, sobretudo na área social. Hoje, o Estado necessário num país como o Brasil será aquele que intervenha menos e melhor, que tenha capacidade de definir prioridades claras e mobilizar os recursos necessários para implementá-las.

De certo modo, o Estado deve, em vez de enfraquecer-se, antes fortalecer-se para que seja instrumental na promoção do desenvolvimento. Na realidade, o papel do Estado é bem mais complexo. Além das funções clássicas, como segurança, saúde e educação, tem de atender, no marco da democracia, a demandas crescentes, por mais equidade, por mais justiça, por um meio ambiente saudável, pelo respeito aos direitos humanos. A uma cidadania mais exigente deve corresponder um maior refinamento também das ações do Estado. Um Estado coeso e organizado, portanto forte, terá melhores condições de atender às necessidades oriundas da própria globalização.

Outro ponto significativo é o de que o Estado deve também estar bem aparelhado para que, na definição política das regras da globalização, os interesses nacionais que defende sejam preservados. Ou seja, o Estado que deve definir políticas de meio ambiente, escolher as melhores soluções internacionais para questões complexas de comércio e finanças, que deve lutar contra o narcotráfico, que deve equilibrar tendências contraditórias em praticamente toda a agenda política, como é natural nas democracias, deve adquirir condições de escolha e decisão que são obviamente muito mais complexas do que as que teria o Estado “forte” dos anos 30. O “Estado deve refinar-se, tornar-se mais agudo e mais aberto, porque o espectro de temas com que lida é mais complexo e difícil. Estamos longe da morte do Estado, como alguns profetizaram. Mas, precisamos de um Estado diferente do que, até hoje, existiu”.

Um tema paralelo é o da política internacional da globalização. Seria um erro grosseiro enxergar a globalização como resultante exclusiva das forças de mercado. Os contornos dentro dos quais o mercado atua são delineados politicamente, num contexto em que o jogo de poder entre as nações está sempre presente de modo inequívoco. As negociações sobre comércio, sobre as regras da competição internacional, sobre padrões de preservação ambiental, sobre mecanismos de integração regional são conduzidas através do diálogo tradicional entre Estados, em foros onde eles têm assento. Os Governos têm como influenciar a direção destes processos. Não podem renunciar a este papel em nome de uma falsa ideologia do mercado.

É do embate direto entre posições negociadoras distintas que nasce o arcabouço de regras e parâmetros que fixará os limites dentro dos quais os processos de globalização terão de operar. Nas rodadas de negociações comerciais multilaterais, por exemplo, como na Rodada Uruguai, embora se pudesse admitir como pressuposto que houvesse um interesse geral em que fossem adotados compromissos adicionais no sentido de “liberalizar” o comércio mundial, cada país tinha visões distintas sobre os ritmos e as modalidades destes compromissos, assim como os produtos a serem neles incluídos. Estas diferenças reais na mesa de negociações têm a ver, antes de tudo, com o grau diferenciado de desenvolvimento de cada país, com as peculiaridades de sua organização social e política, com a especificidade de sua trajetória, com tudo aquilo, em suma, que as forças da uniformização não são suficientes para explicar de maneira satisfatória. Neste processo, economia e política, mercado e poder, se combinam com enorme clareza.

V

A globalização não elimina, conseqüentemente, a hierarquia entre Estados, não os coloca forçosamente num mesmo patamar, num nível de igualdade. Mas há duas diferenças na maneira pela qual a hierarquia se reflete no comportamento dos atores internacionais.

A primeira é a de que agora a hierarquia não se apresenta apenas em termos de diferencial de poder militar estratégico, embora este continue a ser decisivo, como a Guerra do Golfo terá demonstrado de

maneira inequívoca. A hierarquia se estabelece em função de uma complexa equação que inclui como variáveis cada vez mais importantes o poder econômico e aquilo a que se denomina *soft power*, ou seja, a capacidade de coletar e processar informação, o poder de irradiar cultura e padrões coletivos de comportamento, a projeção diplomática e o prestígio internacional. A hierarquia se manifesta sobretudo no momento de definição das regras que compõem o quadro institucional da globalização, em que se tornam evidentes os distintos graus de capacidade de influenciá-las. Como evitar que as negociações consagrem regras que aprofundem a hierarquia? Como criar regras comuns quando existe graus significativos de diferença entre Estados? Como criar poder de barganha para poder intervir positivamente neste processo?

Fique claro, por outro lado, que é preferível dispor de regras transparentes e estáveis — ainda que não tenhamos sido protagonistas centrais em sua elaboração — que prevaleçam sobre o uso arbitrário do poder. De novo, o desafio de adaptação, de incorporação da regra como estímulo positivo, é grande para países médios, como o Brasil e a África do Sul.

A segunda é a de que os deslocamentos, as manobras dentro da hierarquia obedecem a movimentos variados. Existem diversas possibilidades de associação de interesses entre grupos de países que se unem em torno de temas específicos. Há uma ampla gama de geometrias possíveis com interesses comuns em áreas como comércio de bens agrícolas, liberalização de serviços, meio ambiente, direitos humanos. A capacidade de resistir às forças transnacionais “negativas” como o narcotráfico, o crime organizado ou aos ataques especulativos contra moedas leva também a novas formas de agrupamento, na medida em que ações nacionais isoladas sejam percebidas como insuficientes. Já não há assim uma política previsível ou predeterminada que corresponda a uma posição dentro da hierarquia.

Paradoxalmente, a globalização leva assim a que estejamos obrigados a ter uma consciência maior, muito mais aguda e profunda de nossa individualidade, daqueles elementos que nos diferenciam no conjunto das nações. Porque será a partir desta consciência que se desdobrará o leque de nossas possibilidades de atuação internacional, através

tanto de alinhamentos variados em diferentes temas da agenda internacional, quanto da construção de parceiras bilaterais que sejam promissoras para aumentar os fluxos de intercâmbio e as iniciativas de cooperação.

É o conhecimento de nossa identidade que levará a um refinamento de nossas opções diplomáticas, à busca de formas de atuação internacional condizentes com os melhores interesses da nação. É assim com base em nossa realidade específica, em nossa situação dentro da hierarquia internacional que trataremos de inserir nossa economia nos processos de globalização, obedecendo a um ritmo que seja compatível com a necessidade de modernizar nossas estruturas produtivas, de prepará-las para poderem suportar, internamente, níveis crescentes de competição e terem também condições de sucesso num mercado internacional em que cada espaço é disputado.

VI

O Brasil e a região em que está inserido, a América do Sul, sentem-se afinados com as forças de mudança no cenário internacional. Vêm com naturalidade as tendências de liberdade econômica e da democracia, porque são valores abraçados por todos os países da região. São parte de nossa história, parte, portanto, de nossa especificidade.

Vemos a globalização antes pela ótica das oportunidades que oferece do que pelos riscos que também acarreta. Já começamos a colher os frutos de um maior grau de integração nos fluxos econômicos e financeiros internacionais. Em velocidades distintas, mas num movimento coletivo, deixamos de lado os modelos econômicos de nosso passado recente, baseados na industrialização protegida para substituir importações, na forte presença do Estado no setor econômico produtivo.

A América do Sul também se engaja nos mecanismos de integração regional que se multiplicam nesta década dos 90. Sabemos que é necessário alargar nosso espaço econômico com o objetivo de proporcionar mercados ampliados, os quais são exigidos para que possam operar as economias de escala associadas aos modernos processos produtivos intensivos em tecnologia. Os países da região estão negociando

uma série de acordos comerciais bilaterais ou sub-regionais que deverão concorrer para a conformação de um espaço integrado de livre comércio na América do Sul. Mas a integração na América do Sul não se limita aos fluxos de comércio; estende-se também à infra-estrutura, o que criará vínculos mais sólidos, com sentido de permanência. Para o Brasil, o núcleo primordial de nossa integração na região é o MERCOSUL, cuja consolidação se tornou uma prioridade de nossa política externa.

Também, neste ponto, temos uma vantagem que decorre de uma tradição — que começa com a CEPAL — de refletir sobre a melhor forma de inserção econômica no sistema internacional. É outro traço específico que nos deu vantagens quando desenhamos os processos modernos de integração. Não criamos sobre o nada. Criamos sobre tentativas, frustradas algumas, é verdade, mas tentativas que engajaram a melhor vontade política das lideranças do continente.

A América do Sul é também uma região em que predominam a paz e a democracia. Nossa diferença específica é a paz entre os Estados e a capacidade de diálogo. A democracia é a melhor garantia de permanência da mudança, na medida em que, ao refletir o desejo da maioria, assegura previsibilidade, coerência e transparência ao processo de transformações. Temos, cada país sul-americano, um compromisso com a defesa da democracia em nossa área. Não preciso acentuar as vantagens da paz, da boa convivência regional, em um momento em que decisões complexas de integração à economia mundial são tomadas. A paz facilita a projeção internacional; e, não por acaso, o MERCOSUL terá origem em um processo de efetiva aproximação política entre Brasil e Argentina, processo que dissipa formas velhas de rivalidade. A paz regional é um requisito para que fluxos de investimento e comércio cresçam e ganhem contornos de permanência.

Mas também sabemos, no Brasil, que ainda há muito por fazer em nosso país, que nossos processos de mudança ainda estão de certo modo incompletos. Estamos tratando de encaminhar as reformas necessárias, dentro dos limites de tempo que impõe o funcionamento de nossas instituições democráticas. No campo social, é enorme a tarefa que temos pela frente para corrigirmos os históricos desequilíbrios de repartição da renda e melhorarmos nossos indicadores sociais. Avança-

mos muito em algumas áreas, como na consolidação da democracia e no campo da tolerância racial e religiosa. O Plano Real e a estabilização da economia proporcionaram, por outro lado, uma ampla redistribuição de renda em benefício dos menos favorecidos. Mas nossa dívida social ainda é enorme. Resgatá-la é tarefa para mais de um Governo, para mais de uma geração. Teremos de fazê-la com o melhor entendimento do que queremos, integrados na economia mundial, mas conscientes de que isto não basta como solução.

A consciência de nossas qualidades e de nossas dificuldades não nos impede de vermos como positivas as perspectivas do Brasil de participar com êxito dos processos de globalização. Mas nos baliza o caminho, nos dita ritmos próprios, nos diferencia em relação a outros países, fixa campos prioritários de ação, determina a escolha de parceiros em temas específicos da pauta internacional e para a cooperação bilateral.

VII

E um destes aliados será necessariamente a África do Sul. Temos graus similares de desenvolvimento e perspectivas também semelhantes diante do cenário internacional. A remissão ao global aproxima, em vez de diferenciar, nossos dois países. Nossas posições estão próximas na hierarquia internacional em uma série de temas. Que o Brasil e a África do Sul participem juntos da defesa de seus interesses na cena internacional é o corolário natural de nossas afinidades. Para isto vim à África do Sul.

Vim também para que possamos dar ímpeto à exploração das oportunidades de cooperação bilateral, em todas as áreas. Somos próximos em termos de geografia. O Atlântico Sul é um espaço de união entre nossos dois países. As linhas de transportes marítimos e aéreos operam a favor de uma intensificação dos fluxos de comércio e de investimentos. O MERCOSUL oferece à África do Sul uma perspectiva ampliada de negócios, assim como sabemos que este país tem laços comerciais com toda a África Meridional, é uma porta de entrada para uma série de países. Tratemos de criar um quadro normativo que propicie uma expansão dos fluxos comerciais entre o sul da África e o Cone

Sul. Tratem-se de dar vida e expressão concreta ao imenso potencial existente entre nossos países. Isto reforçará nossas credenciais para que possamos nos inserir de maneira bem-sucedida na economia internacional.

Volto ao início de minhas palavras nesta tarde, quando dizia que um passo importante para que nossos países se aproximem é o sentimento de que temos problemas comuns, que podem ser pensados conjuntamente e dar possivelmente origem a caminhos a serem percorridos também em conjunto, em particular naquelas situações concretas com que nos defrontamos nas mesas de negociação em diferentes foros internacionais. Enfrentamos o mesmo desafio da globalização, a partir de perspectivas similares. Terei cumprido a contento a missão a que me propus nesta tarde se as idéias por mim expostas tiverem contribuído para reforçar a percepção de que temos muito a fazer juntos num mundo em que ações políticas da parte de atores do peso da África do Sul e do Brasil são indispensáveis na conformação dos processos atuais de globalização.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Comunicação Social
Subsecretaria de Imprensa e Divulgação

ESTA OBRA FOI FORMATADA
E IMPRESSA PELA
IMPrensa NACIONAL,
SIG, QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900, BRASÍLIA, DF,
EM 1997, COM UMA TIRAGEM
DE 2.000 EXEMPLARES

