



Capítulo 4

Uma agenda para a era global

A partir das análises apresentadas nos capítulos anteriores, descrevemos alguns elementos fundamentais de um melhor ordenamento internacional em matéria econômica, social e ambiental. O ponto de partida desta proposta é o reconhecimento de que a América Latina e o Caribe devem adotar uma agenda positiva para a construção de uma nova ordem internacional, além de se comprometerem, efetivamente, a implantá-la. Isto reflete uma lição essencial da história: a mera resistência e, portanto, as agendas negativas adotadas em resposta a processos que têm raízes tão profundas como o atual processo de globalização acabaram fracassando. Portanto, as alternativas desejáveis são o desenvolvimento de uma globalização mais sólida e a melhor inserção neste processo.

A agenda proposta procura superar as deficiências manifestadas pelas atuais instituições. Com efeito, estas demonstraram, em primeiro lugar, uma inquietante incapacidade de produzir uma oferta adequada de bens públicos globais. A isto se agregam as tendências distributivas adversas observadas em todo o mundo e a evidência da falta ou debilidade de âmbitos institucionais que garantam a solidariedade internacional. Estas características indicam que a globalização necessita de novas instituições, que conciliem um manejo mais eficiente da interdependência global, com a adoção de princípios claros e sólidos de solidariedade internacional. Somente assim será possível, como se expressa na Declaração do Milênio das Nações Unidas, "conseguir que a mundialização se converta em uma força positiva para todos os habitantes do mundo" (Nações Unidas, 2000a).

Apesar de sua reconhecida importância, a estruturação de uma nova ordem global enfrenta grandes obstáculos. O primeiro deles é a ausência de princípios compartilhados pelos principais atores envolvidos. O segundo é a desigual influência dos que intervêm no processo, que reflete as relações assimétricas de poder características da sociedade global. O terceiro é a dificuldade para criar coalizões internacionais que compensem tais desigualdades, seja mediante alianças dos países em desenvolvimento, ou de alianças internacionais dos setores sociais que se sentem afetados pelo processo de globalização. A tudo isto se soma o que o capítulo 1 identifica como uma característica central e paradoxal do mundo atual: o contraste entre problemas globais e processos políticos que continuam sendo essencialmente nacionais e locais.

Por conseguinte, a estruturação de uma nova ordem institucional deve enfrentar enormes desafios. Este capítulo apresenta, em primeiro lugar, os quatro princípios básicos para a criação de uma melhor ordem global: objetivos compartilhados; normas e instituições que respeitem a diversidade; complementaridade entre entidades nacionais, regionais e internacionais, e participação equitativa e regras apropriadas de governabilidade internacional. A segunda seção reúne as propostas de configuração de estratégias nacionais para fazer frente à globalização: estabilidade macroeconômica num sentido amplo, criação de competitividade sistêmica, sustentabilidade ambiental e políticas sociais ativas. A terceira destaca o papel crucial que corresponde às entidades regionais num mundo global. A quarta e última apresenta alguns dos principais temas que, na opinião da CEPAL, deveriam integrar a agenda global: provisão de bens públicos, correção de assimetrias da ordem global (financeiras e macroeconômicas, de caráter produtivo e tecnológico, e de mobilidade de fatores) e consolidação de uma agenda social internacional baseada nos direitos.

Os capítulos incluídos na Parte II deste livro oferecem diagnósticos complementares, que se referem especificamente à América Latina e ao Caribe, além de descrever, em detalhes, alguns dos elementos desta agenda.

I. Princípios básicos para a construção de uma melhor ordem global

1. Três objetivos essenciais: fornecer bens públicos globais, corrigir as assimetrias internacionais e incorporar firmemente uma agenda social mundial baseada nos direitos

A globalização colocou mais em evidência a necessidade de certos "bens públicos globais", entre outros a defesa da democracia (e, por conseguinte, dos direitos civis e políticos), a paz, a segurança (incluindo o combate ao terrorismo), o desarmamento, a justiça internacional, a luta contra a delinquência e a corrupção internacionais, a sustentabilidade ambiental, a mitigação e futura erradicação das epidemias, e a cooperação sanitária em geral, a eliminação do problema mundial das drogas, a acumulação de conhecimento humano, a diversidade cultural, a defesa dos espaços comuns, a estabilidade macroeconômica e financeira global e, mais em geral, o desenvolvimento de uma institucionalidade que sirva de âmbito adequado para a interdependência econômica (Kaul, Grunberg e Stern, 1999).¹ No entanto, há um indiscutível contraste entre o reconhecimento deste fato e a debilidade das estruturas internacionais destinadas a proporcionar esse tipo de bens, assim como o volume de recursos destinados ao cumprimento dessa função.

Disso se deduz que a prestação de apoio aos organismos internacionais necessários para proporcionar ou coordenar a provisão de bens públicos globais é essencial. Neste contexto cabe

¹ A linha divisória entre "bens públicos", em sua definição tradicional —bens cujo consumo não é excludente— e bens com grandes externalidades é difusa, motivo pelo qual, na enumeração, se incluem alguns (os espaços comuns, muitas formas de expressão cultural e conhecimento humano, entre outros) que não correspondem exatamente à definição clássica.

destacar o conceito de coordenação, que prevalece sobre o de provisão porque, em muitos casos, o âmbito regional pode ser o mais apropriado para seu fornecimento e, também, porque os esforços solidários das organizações não-governamentais e do setor privado devem ser canalizados nesta direção. Por este motivo, a provisão de bens públicos globais, em geral, não é produto de organismos isolados, mas da operação eficiente de redes de instituições de diferentes índoles.

A necessidade de destinar recursos apropriados para o financiamento da provisão de bens públicos globais foi ressaltada em vários relatórios recentes (Nações Unidas, 2000b; Zedillo e outros, 2001a). Em relação a isto, cabe destacar a importância de distinguir claramente, entre essas, contribuições e a assistência oficial para o desenvolvimento, bem como reconhecer que todos os países devem contribuir para financiar os bens públicos globais, em conformidade com o princípio de “responsabilidades comuns mas diferenciadas”, consagrado na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992).

Evidentemente, a provisão de bens públicos não é o único objetivo da agenda internacional. A ela devemos agregar outros dois propósitos complementares: a superação das assimetrias da ordem global, e a formulação de uma agenda social internacional baseada nos direitos. Estes propósitos poderiam ser incluídos na agenda de provisão de bens públicos, mas isso provocaria confusão porque, em última instância, supõe a equitativa distribuição de bens estritamente privados. De fato, o fornecimento de bens públicos e o papel redistributivo correspondem a funções clássicas mas diferentes do Estado. Por outro lado, a superação das assimetrias internacionais e a agenda social baseada nos direitos respondem a enfoques diferentes: enquanto a primeira está orientada a corrigir as disparidades entre países, a segunda tem como destinatários diretos os cidadãos.

A correção das assimetrias da ordem global implica reconhecer que a aplicação das mesmas medidas ("nivelamento do campo de jogo") a situações muito distintas, como as que ocorrem num sistema internacional hierarquizado, contribuem para aumentar as desigualdades. Segundo as considerações expostas no capítulo anterior, isso exige incluir na agenda global ações simultâneas em três frentes. Em primeiro lugar, criar mecanismos que acelerem os impulsos dinâmicos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, através do comércio internacional e da transferência de tecnologia. Em segundo lugar, contribuir, através das instituições financeiras internacionais, para aumentar as margens dos países em desenvolvimento para adotar políticas macroeconômicas anticíclicas, resistir à concentração de crédito no âmbito internacional, e acelerar o desenvolvimento financeiro desses países. Em terceiro lugar, garantir que a mobilidade internacional de mão-de-obra receba a mesma atenção na agenda global que a outorgada ao movimento internacional de capitais.

O desenvolvimento de uma agenda social internacional exige, por sua vez, que todos os integrantes da sociedade global sejam reconhecidos como cidadãos do mundo e, portanto, como depositários de direitos. As expressões mais concretas destes são as declarações internacionais de direitos: civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, trabalhistas, da mulher, das crianças, dos diversos grupos étnicos e o direito ao desenvolvimento.² Os compromissos assumidos pelos países nas cúpulas mundiais, alguns dos quais recebem especial importância na Declaração do Milênio das Nações Unidas, são complementares a esses corpos jurídicos. Neles se reconhece, também, que a responsabilidade pelo cumprimento de suas disposições depende, fundamentalmente, nas nações. No entanto, enquanto compromissos internacionais, devem ser gradualmente exigíveis no âmbito internacional, dado que somente dessa maneira poderão contribuir para o desenvolvimento de uma

² O direito ao desenvolvimento foi consagrado na resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas 41/128, de 4 de dezembro de 1986. A resolução define este direito como “um processo global econômico, social, cultural e político, que tende ao melhoramento constante do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios que dele derivam”. Sengupta (2001) destaca os componentes de justiça e equidade intrínsecos deste direito, e a necessidade de que os países velem para que sua taxa de crescimento não só seja razoável, mas também sustentável, e que não signifique violação de nenhum direito humano, nem um retrocesso nos indicadores de realização. A respeito, veja também Artigas (2001).

autêntica cidadania mundial. Nesse processo deve-se levar em conta a tensão entre identidade cultural e globalização; portanto, a agenda deve responder ao desafio de conciliar os princípios de igualdade, que inspiram as declarações dos direitos humanos, com o "direito de ser diferente".

Os três objetivos centrais da agenda global já mencionados correspondem ao reconhecimento de que a interdependência implica que a atenção dos interesses de todos depende, em última instância, de um "pacto social global". Este princípio, foi amplamente aceito na constituição das nações, presuppõe o reconhecimento de que a esfera econômica não pode estar separada do tecido social e político; portanto, para sobreviver e prosperar, as forças do mercado devem se enquadrar num ordenamento institucional baseado em valores e propósitos sociais mais amplos e inclusivos.

O ordenamento internacional vigente tem grandes lacunas em termos de capacidade de consecução dos três objetivos mencionados. As Nações Unidas constituem o âmbito institucional apropriado para um diálogo orientado a velar pela coerência global do sistema, e a preencher as lacunas existentes na cooperação internacional. No entanto, as instâncias decisórias e a capacidade executiva em campos específicos correspondem a múltiplas entidades especializadas, não somente globais, mas também regionais e nacionais.

2. Regras e instituições globais que respeitem a diversidade

O caráter nacional e local das políticas tem profundas conseqüências para o ordenamento internacional. Significa que, apesar do processo de globalização, a nação e o mundo local continuarão sendo os espaços da vida democrática por muito tempo. Por conseguinte, o objetivo essencial das instituições globais deveria ser o reconhecimento e manejo positivo da interdependência, embora deva garantir, em última instância, responsabilidades e políticas nacionais, por se admitir que a soberania continua recaindo nos povos organizados em nações.

Um dos corolários destes princípios é a falta de sentido de fomentar a democracia, quando não se permite que os processos nacionais de representação e participação influam na determinação das estratégias de desenvolvimento econômico e social (Ocampo, 2001a). Por este motivo, o respeito à diversidade, dentro dos limites da interdependência e, portanto, o respeito ao bem comum da "sociedade cosmopolita", é um elemento crucial de uma ordem internacional democrática.³

Esta visão é coerente com a idéia de que o desenvolvimento institucional ("capital institucional"), a construção de consensos sociais ("capital social"), a formação de capital humano e de capacidade tecnológica ("capital de conhecimento") são processos essencialmente endógenos. Além disso, implica o reconhecimento de que não existe um caminho único que conduza ao desenvolvimento e à integração com a economia global. As diversas opções existentes obedecem à história política e institucional de cada país, e aos diferentes desafios e requisitos que devem ser respondidos (Albert, 1992; Rodrik, 1999a e 2001b; CEPAL, 2000a).

Este princípio foi reconhecido nas concepções mais recentes da cooperação para o desenvolvimento, que insistem em que sua eficácia depende do "sentido de propriedade" (*ownership*) das políticas nacionais. Também foi aceito como um requisito essencial da assistência oficial para o desenvolvimento e das políticas dos organismos financeiros internacionais (OCDE/DAC, 1996; Banco Mundial, 1999b e FMI, 2001b). No entanto, em muitos casos está acompanhado de práticas que o ignoram, e através das quais se procura, inclusive, forçar esse "sentido de propriedade" com relação às políticas que os organismos internacionais consideram apropriadas. Contudo, o "sentido de propriedade" estabelece a regra básica para o funcionamento

³ Convém recordar o apelo de Kant à constituição, através de um pacto entre Estados, de uma sociedade cosmopolita. Kant foi um dos primeiros filósofos a propor a extensão do pacto social à associação dos Estados, desde que estes cumprissem a "cláusula republicana", ou seja, que fosse garantida a liberdade e os direitos individuais, a divisão de poderes, a supremacia da lei e o sistema representativo de governo.

dos organismos internacionais: seu papel não é substituir, mas respaldar os processos decisórios nacionais.

3. Complementaridade do desenvolvimento institucional global, regional e nacional

Diante da falta de instituições adequadas, a globalização tem demonstrado ser uma força desintegradora. No âmbito nacional, há regiões, setores produtivos e grupos sociais “ganhadores” e “perdedores” no intenso processo de “destruição criativa” descrito por Schumpeter em andamento no mundo inteiro (CEPAL, 2000a). Ao mesmo tempo em que esse processo acentua a heterogeneidade dentro dos países, enfraquece a capacidade do Estado de garantir a coesão do conjunto. A isto se une o fato de que, devido às poderosas forças centrípetas que se manifestaram na economia global ao longo de vários séculos (Prebisch, 1987), os países em desenvolvimento centralizam sua atenção na conquista dos mercados dos países industrializados e competem entre si para atrair investidores suscetíveis de realocização. Isto relega a um segundo plano o fomento da integração, com o fim de formar unidades econômicas de maior tamanho. Diante dessas forças, é necessário fomentar uma complementaridade efetiva entre desenvolvimento institucional global, regional e nacional.

Os debates internacionais serviram para construir um amplo consenso sobre a influência fundamental que as estratégias nacionais exercem na determinação do êxito ou fracasso dos países em sua incorporação à economia mundial. Essas estratégias são, também, essenciais para corrigir os efeitos desintegradores que a globalização tem sobre os países e, como já foi dito, são a expressão mais importante da democracia na era global.

Contudo, se não existir um contexto internacional apropriado, a oferta de bens públicos globais será inadequada e terá conseqüências negativas para o desenvolvimento nacional. Além disso, se não forem atacadas diretamente as acentuadas tendências à desigualdade internacional que prevaleceram nos dois últimos séculos, os esforços nacionais podem resultar relativamente ineficazes. Especificamente, podem chegar a acentuar a heterogeneidade entre países, setores produtivos e grupos sociais “ganhadores” e “perdedores”, dentro de um contexto de crescimento do mundo em desenvolvimento que continuará sendo, em seu conjunto, frustrante.

Tanto a esfera regional como a sub-regional têm uma função crítica de intermediação entre as ordens global e nacional. No entanto, este âmbito em que pode ocorrer um “regionalismo aberto”, de acordo com a terminologia da CEPAL (1994), foi ignorado ou abertamente considerado negativo nas principais propostas sobre reforma econômica e social internacional. Há pelo menos quatro argumentos que reafirmam a importância desta esfera intermediária.

O primeiro é a complementaridade existente entre as instituições mundiais e as regionais numa comunidade internacional heterogênea. A defesa da democracia, da paz e do desarmamento são exemplos de esferas nas quais, em vista da heterogeneidade internacional, é aconselhável que a provisão dos bens públicos correspondentes caiba a um conjunto de organizações mundiais e regionais. Outro exemplo é a defesa de ecossistemas estratégicos e múltiplas instâncias econômicas, como a coordenação das políticas macroeconômicas e de outras que serão examinadas mais adiante.

O segundo se relaciona com a grande desigualdade existente entre os atores que intervêm nos processos globais. Em termos políticos, isto implica, em primeiro lugar, que a voz dos países menores dentro da ordem global terá muito mais força, ou provavelmente só seja levada em conta, se for considerada no plano regional. Isto se relaciona tanto com o desenvolvimento de novas normas como com a defesa de seus interesses no âmbito das normas já definidas. De fato, o paradoxo do sistema global reside no fato de que essas normas globais são mais importantes para os países pequenos, que são, porém, os que têm menor capacidade para influir na sua formulação e defesa. Em compensação, os atores mais influentes tentam evadir os compromissos ou obrigar

outros atores a aceitarem suas próprias regras. Esses problemas só podem ser solucionados mediante uma adequada organização dos países menores.

O terceiro argumento, intimamente relacionado com os dois anteriores, é o maior "sentido de propriedade" que despertam as instituições regionais e sub-regionais. Certamente, existem argumentos discrepantes, segundo os quais o poder das instituições regionais e sub-regionais é limitado em comparação com o poder de seus membros. Por este motivo, a validade do argumento depende do grau de profundidade dos acordos regionais, fator determinante de sua eficácia.

Por último, devido à crescente interdependência existente no âmbito mundial, em algumas áreas a autonomia foi deslocada para a esfera sub-regional ou regional. Este fato tem-se manifestado no âmbito da política macroeconômica. Também se tornou evidente na regulamentação da concorrência e dos serviços públicos em resposta à ação das empresas transnacionais. Em todos esses campos o âmbito regional está se convertendo na esfera crucial para exercer certo grau de autonomia, e é possível que este fenômeno se acentue cada vez mais.

A conclusão mais importante desta análise é que a provisão de bens públicos globais deve se realizar por meio de uma rede de instituições mundiais e regionais, em lugar de circunscrever-se a uma ou poucas instituições de alcance mundial. Um sistema desta natureza não só pode ser eficiente, mas também mais equilibrado em termos de relações de poder. Concretamente, é o sistema que mais favorece os países menos poderosos dentro da ordem global.

A autêntica construção de uma nova arquitetura internacional é produto do efeito conjunto das reformas das instituições globais e regionais. Lamentavelmente, grande parte das propostas apresentadas nos últimos anos, no campo financeiro e sobretudo no social, consistem quase exclusivamente na adequação das estruturas nacionais às características da era global. Isto significa que essas propostas não se referem realmente à arquitetura internacional, mas à nacional, o que constitui sua debilidade fundamental.

4. Participação equitativa e regras adequadas de governabilidade

A inadequada participação dos países em desenvolvimento nas instituições econômicas internacionais tem sido um dos temas mais debatidos nos últimos anos. Em alguns casos, entre os quais a elaboração de normas financeiras, a participação é nula ou muito reduzida; não é coerente com seu peso econômico e, menos ainda, com a magnitude de sua população, argumento apresentado particularmente com relação ao poder de voto em algumas instituições. Além disso, em certos casos, as decisões são tomadas por consenso, embora os acordos respondam a outra dinâmica, como tem sido dito em relação ao sistema mundial de comércio. Por último, vários analistas consideram que o custo da participação ativa num ordenamento mundial complexo pode ser proibitivo para os países mais pobres e pequenos.

Esta série de circunstâncias sublinha a importância de garantir uma participação adequada nos processos decisórios no âmbito internacional. No caso dos países pobres e pequenos, exige uma discriminação positiva por parte da comunidade internacional. Como mencionado na seção anterior, também exige esforços dos países menores para se organizarem em torno de suas instituições regionais ou sub-regionais.

Outro elemento digno de menção neste contexto é a preferência por mecanismos institucionais nos quais o maior número possível de atores participe ativamente. Isto significa fundamentalmente que, ainda que os agrupamentos de países com interesses particulares ou propósitos específicos possam desempenhar um papel positivo na consolidação de consensos, não

deveriam se converter num substituto dos mecanismos regulares; pelo contrário, deveriam utilizá-los como meio para que os países canalizem suas opiniões.⁴

Neste contexto, também é essencial a adoção de regras adequadas de governabilidade. Os princípios formulados nos países, tanto em matéria de governabilidade democrática como empresarial, podem servir de base para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de instituições mundiais (Marfán, 2002). Neste âmbito não existem receitas únicas, já que as constituições, leis, normas e tradições variam de um contexto histórico para outro, e vão evoluindo com o passar do tempo. No entanto, as formas de governabilidade mais eficazes e legítimas se baseiam em princípios comuns, que não surgem espontaneamente, mas exigem um esforço explícito de institucionalização.

Neste sentido, cabe destacar quatro princípios de governabilidade. O primeiro consiste em atribuir as funções governamentais a uma entidade com capacidade executiva, em lugar de atribuí-las a uma assembléia. De acordo com o segundo, os direitos civis dos governadores têm prioridade sobre as normas e regulamentos impostos pelos diversos níveis de governo. Com tal propósito, os direitos das minorias devem estar claramente consagrados, tendo presente que sua identificação e seu reconhecimento como direitos fundamentais são fruto de um processo de aprendizagem. Segundo o terceiro princípio, as autoridades devem informar, periodicamente, como resguardaram os interesses da comunidade e respeitaram os direitos de todos os seus membros. A transparência e a provisão oportuna de informação e, em termos mais gerais, a prestação de contas (*accountability*) são elementos essenciais desse processo comunitário. Conforme o quarto princípio, as autoridades devem se submeter ao escrutínio e à auditoria de entidades independentes, de confiança das minorias, e que, apesar de não governarem, têm o direito de fiscalizar quem detém o poder. Ademais, as entidades encarregadas de velar pelo respeito aos direitos devem ter a faculdade de punir os transgressores.

Um bom exemplo de aplicação destes princípios é a governabilidade política numa democracia representativa, na qual o poder executivo é exercido pelos representantes da maioria eleitoral. O executivo deve respeitar os direitos básicos do cidadão, consagrados na constituição e nas leis, aplicáveis a todos os cidadãos por igual, e, periodicamente, deve prestar contas dos fins e meios usados em sua gestão. A fiscalização de seus atos e o respeito aos direitos dos cidadãos e às leis é exercida por instâncias independentes. Dentro destas, destaca-se a auditoria exercida pela oposição no parlamento.

Outro exemplo da aplicação destes princípios é a governabilidade empresarial. Neste caso, os acionistas majoritários controlam a diretoria da empresa e sua administração, enquanto a atomização e variedade dos acionistas minoritários dificulta sua organização eficaz. Uma boa governabilidade empresarial visa a evitar o recebimento de benefícios desproporcionais ao número de ações que possui por parte de quem exerce o controle. Com tal fim, deve-se impor aos executivos e à diretoria normas sobre transparência e provisão oportuna de informação, junto à atribuição de responsabilidades. Também pode-se recorrer a avaliadores independentes, como empresas de auditoria externa e comitês internos de auditoria, normalmente integrados por diretores eleitos pelos acionistas minoritários, que complementam o trabalho de sanção das transgressões desempenhados pelos órgãos reguladores e pelo poder judicial.

A governabilidade da globalização também poderia ser substancialmente relevada se evoluísse de acordo com os princípios anunciados. Sem dúvida, as grandes nações lideram o processo de globalização e têm uma posição dominante nas instituições financeiras internacionais, nas quais o poder de voto está vinculado às contribuições de capital. As similaridades limitam-se a este âmbito, já que os demais princípios não estão claramente estabelecidos. Por exemplo, não é evidente que o controle que exercem os países maiores esteja legitimado pelo respeito aos direitos

⁴ Em relação à proliferação de grupos que se ocupam de temas financeiros ver, entre outros, Culpeper (2000).

de todos os países. Tampouco há uma institucionalidade aceita por todos, que permita velar pelo respeito aos direitos das nações com menor poder. Em muitos casos, não há sequer uma noção clara destes direitos.

A aplicação dos princípios mencionados para ressaltar a governabilidade da globalização exige, portanto, que se consagre o predomínio dos direitos básicos dos países em desenvolvimento, especialmente dos menores; que se institucionalizem mecanismos de prestação de contas e se fortaleça a auditoria através de instituições que inspirem confiança em todos os atores. Isto implicaria limitar o poder dos países que exercem maior controle, mas somente assim se poderá melhorar o ordenamento da globalização. Um de seus frutos mais importantes será o maior compromisso dos países em desenvolvimento com a institucionalidade global, graças a um reforço do sentido de propriedade.

II. Estratégias nacionais para a globalização

1. O papel e os elementos básicos das estratégias nacionais

Como destacam reiteradamente os textos sobre desenvolvimento institucional dos últimos anos, toda estratégia de desenvolvimento na era global deve ter como pilares pactos sociais sólidos e democráticos, que garantam a estabilidade política, sistemas locais não discricionários e formas de comportamento dos agentes que assegurem os contratos e a constituição de uma burocracia estatal imparcial e relativamente eficiente. Estes são, também, fatores básicos de um clima adequado de investimento.

Não obstante, estes elementos institucionais de caráter geral são insuficientes; de fato, constituem o pano de fundo do processo de desenvolvimento, mas não explicam os impulsos concretos que conduzem ao crescimento nos países em desenvolvimento nem tampouco, em muitos casos, seu esgotamento.⁵ As estratégias adotadas pelos países na era global devem ter no mínimo quatro elementos essenciais: i) políticas macroeconômicas destinadas a reduzir a vulnerabilidade macroeconômica e facilitar o investimento produtivo; ii) estratégias voltadas para o desenvolvimento da competitividade sistêmica; iii) um enérgico reconhecimento das prioridades da agenda ambiental que, por seu caráter, é essencialmente global; e iv) políticas sociais muito ativas, especialmente de educação, emprego e proteção social (CEPAL, 2000a, 2000b, 2001b e CEPAL/PNUMA, 2001).

Em nenhum destes campos existem modelos de validade universal; assim, há um amplo campo de ação para a aprendizagem institucional e, sobretudo, para a democracia. Um dos grandes erros cometidos no último quarto do século XX foi fomentar a adoção de soluções únicas em todos esses campos, baseadas no princípio de máxima liberalização dos mercados. A tendência a equiparar integração bem-sucedida no mundo global com liberalização econômica leva a ignorar a natureza de muitas estratégias igualmente bem-sucedidas que não se baseavam na liberalização irrestrita dos mercados, mas em diversas formas de articulação virtuosa de Estado e mercado. Cabe acrescentar que também é equivocada a atitude oposta, ou seja, a intenção de reviver padrões que deram bons resultados em períodos de menor integração da economia mundial, mas que correspondem a etapas claramente superadas do desenvolvimento da economia mundial.

2. A estratégia macroeconômica

O que ocorreu na América Latina e no Caribe no último quarto do século XX demonstra que todas as formas de desequilíbrio macroeconômico são onerosas em termos econômicos e sociais, o

⁵ Segundo a terminologia de Maddison (1991), esses fatores se referem à "causalidade última" e não à "causalidade imediata" do crescimento econômico. Ver, também, Ocampo (2002a).

que permite chegar a várias conclusões. De acordo com a primeira, a disciplina macroeconômica é essencial, mas deve ser considerada num sentido muito mais amplo que nos debates das últimas décadas, quando a atenção se concentrou no balanço fiscal e nos baixos níveis de inflação. Esta visão restrita ignora múltiplas e importantes dimensões da estabilidade macroeconômica: a sustentabilidade do balanço de pagamentos, a solidez dos sistemas financeiros nacionais e a estabilidade das variáveis reais, isto é, o crescimento econômico e o emprego. Em conseqüência, a gestão macroeconômica deveria se concentrar em evitar déficits insustentáveis, tanto públicos quanto privados; vigiar os desajustes financeiros, tanto nos fluxos como nas estruturas dos balanços, e controlar a inflação e a instabilidade das variáveis reais da economia.

A consecução desta série de objetivos pressupõe importantes alternativas de política; por isso, não existe uma definição simples de estabilidade, nem um sistema de gestão macroeconômica de validade universal. O desejável neste contexto é um certo grau de flexibilidade, na adoção de regras adequadas, para o manejo macroeconômico num ambiente internacional volátil. A história recente demonstra, de modo convincente, que o manejo prudente da flexibilidade é, a longo prazo, um melhor instrumento que a adoção de regras excessivamente rígidas, como indutor de confiança nas autoridades macroeconômicas.⁶

Assim, as autoridades deveriam fixar como uma de suas metas mais importantes a ampliação do horizonte temporal da gestão macroeconômica, considerando como referência o conjunto do ciclo econômico e apoiando um crescimento dinâmico de longo prazo. O primeiro destes objetivos implica resgatar as margens para adotar políticas macroeconômicas anticíclicas, orientadas tanto a evitar auges insustentáveis como a manter graus suficientes de flexibilidade para fazer frente às crises externas. As margens para adotar políticas anticíclicas são limitadas quando não há instituições internacionais que apoiem esses esforços; esta se tornou, portanto, uma das funções básicas de tais instituições na atual fase de globalização. Os objetivos de curto e longo prazo da política macroeconômica são, em grande medida, complementares, já que a maior estabilidade do crescimento econômico é um dos melhores incentivos para o investimento em capital fixo, mas também pode ocasionar difíceis dilemas.

De acordo com esses princípios, a política fiscal deve se inscrever num âmbito plurianual e ser regida por critérios de longo prazo orientados a garantir um equilíbrio fiscal estrutural, que admita superávits e déficits conjunturais moderados e contracíclicos, ou uma meta explícita para a relação entre dívida pública e PIB. O uso ativo de fundos de estabilização, ou de instrumentos equivalentes, pode ser o principal instrumento para acumular excedentes nos períodos de auge, a fim de contar com esses fundos para fazer frente às crises. O nível e a estrutura desejáveis da renda e do gasto público dependerão, no longo prazo, das demandas que receba o Estado como consequência do "pacto fiscal" vigente (CEPAL, 1998c). Nos países que têm uma carga tributária muito baixa, como vários da América Latina, esta deverá ser aumentada para financiar as funções essenciais do Estado, sobretudo na área social. De fato, como assinala o Banco Mundial em uma publicação recente (2002a), a carga tributária e os níveis de gasto público no mundo em desenvolvimento tendem a ser baixos em comparação com países desenvolvidos.

Como se sabe, o manejo da política monetária e o cambial estão estreitamente relacionado ao da política cambial. Um certo grau de flexibilidade cambial é essencial para um manejo monetário anticíclico, ou seja, para aplicar políticas restritivas durante os períodos de auge e políticas expansionistas na etapa descendente do ciclo. O grau ideal de flexibilidade é mais amplo nas economias maiores, e com mercados de capitais e cambiais bem desenvolvidos. A valorização da taxa de câmbio pode ser conveniente para absorver um excesso de divisas durante os auges, enquanto que a desvalorização pode ser necessária para incentivar a produção de bens e serviços

⁶ Esta pode ser, de fato, a lição mais importante do que ocorreu na Argentina na última década.

comercializáveis no âmbito internacional durante as crises, e para outorgar margens adequadas às políticas fiscais e monetárias adotadas com fins de reativação.

Em economias abertas, do ponto de vista financeiro, a regulamentação prudencial dos fluxos de capitais mediante a fixação de encaixes, impostos ao endividamento externo ou regulamentação direta⁷ é um elemento complementar extremamente útil, tanto para evitar um excesso de endividamento externo nas etapas de auge como uma estrutura de passivos na qual predominem os de curto prazo. Em economias que ainda não tenham aberto sua conta de capitais, a abertura deve ser cautelosa. De fato, esta não se justifica quando o país não dispõe de um desenvolvimento financeiro sólido. O fortalecimento da regulamentação e supervisão prudenciais é um pilar complementar de uma boa política macroeconômica, dado que sua função essencial é evitar o surgimento de estruturas financeiras insustentáveis nos períodos de auge.

A longo prazo, o crescimento econômico depende da combinação de sistemas fiscais sólidos que proporcionem os recursos adequados para o desempenho das funções públicas, de uma taxa de câmbio competitiva, de taxas de juros reais moderadas e de um desenvolvimento financeiro profundo. A política macroeconômica deve estar orientada para a obtenção dos três primeiros propósitos. O último é um elemento complementar.

O objetivo essencial de um desenvolvimento financeiro profundo é possibilitar recursos para o financiamento do investimento, com prazos e custos adequados. Um desenvolvimento financeiro insuficiente leva muitos investidores, especialmente os maiores, a recorrer ao financiamento internacional, substituindo os riscos de prazo pelos de câmbio. Esta válvula de escape encerra, portanto, sérios perigos, além de estar fora do alcance das empresas de menor tamanho. A liberalização dos sistemas financeiros na América Latina e no Caribe não tem dado os resultados esperados, em termos de aprofundamento ou de redução dos altos custos de intermediação. Em consequência, o setor público continua tendo uma importante função a cumprir neste âmbito, que consiste em possibilitar o surgimento de novos intermediários e mecanismos de financiamento (fundos de pensões e de investimento, mercados de bônus e hipotecários e sistemas de cobertura de riscos, entre outros) ou na provisão direta de tais serviços através de bancos de desenvolvimento bem administrados.

A esta demanda insatisfeita de financiamento para investimentos soma-se a ausência de serviços financeiros adequados para a micro e pequena empresa e para os grupos mais pobres, o que dá origem a maiores demandas de intervenção pública direta ou indireta. Os baixos níveis de poupança nacional são outro fator que restringe o financiamento do investimento na América Latina e no Caribe. O aumento da poupança pública, a adoção de incentivos à poupança das empresas, especialmente os relacionados com a retenção de lucros, e o estabelecimento de mecanismos de fomento da poupança familiar, sobretudo com fins de aposentadoria, podem ser instrumentos adequados para elevar os níveis de poupança nacional (CEPAL, 2001b, cap. 4).

3. O desenvolvimento da competitividade sistêmica

A transformação dinâmica das estruturas produtivas não pode ser vista como um elemento passivo, como um produto automático de um bom desempenho macroeconômico, mas como um componente ativo e essencial de toda estratégia de desenvolvimento, mesmo na fase atual de globalização (Rodrik, 1999a; CEPAL, 2000a). O objetivo essencial desse tipo de estratégia deve ser a criação de competitividade sistêmica. Este conceito, que começou a se desenvolver nos estudos da CEPAL há mais de uma década (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990),⁸ se baseia em três elementos de

⁷ Entre outras, normas sobre endividamento de todas as entidades do setor público e as restrições de certos fluxos de fundos privados (endividamento de curto prazo, fluxos de carteira ou endividamento externo de setores produtores de bens e serviços não comercializáveis).

⁸ Estes conceitos têm elementos similares aos desenvolvidos simultaneamente por outros autores, em particular por Porter (1990).

especial importância. O primeiro é o papel do conhecimento como pilar da competitividade, já que este fator é o único que permite produzir bens e serviços que passem na prova dos mercados internacionais, além de proteger e aumentar a renda real dos cidadãos. O segundo é a insistência com que, além dos esforços isolados das empresas, a competitividade é uma consequência do funcionamento de todo um setor, de sua interação com outros que lhe fornecem bens e serviços e, em última instância, do bom desempenho de todo o sistema econômico. O terceiro é o reconhecimento de que, devido às grandes imperfeições apresentadas pelos mercados de tecnologia e às consideráveis externalidades entre agentes econômicos associadas ao caráter sistêmico da competitividade, o desenvolvimento de bons mercados de tecnologia e de encadeamentos produtivos depende, em grande medida, dos esforços conscientes do Estado, das associações empresariais e, especialmente, das formas de colaboração entre o Estado e o setor privado com o objetivo de criar o círculo virtuoso sobre o qual se sustenta a competitividade.

Os três componentes básicos desta estratégia são i) o desenvolvimento de sistemas de inovação que acelerem a acumulação de capacidades tecnológicas; ii) a prestação de apoio à transformação das estruturas produtivas e à criação de encadeamentos produtivos, e iii) a provisão de bons serviços de infra-estrutura. O desenvolvimento de mecanismos adequados de proteção social e o manejo sustentável do meio ambiente são complementos essenciais de uma estratégia desta índole, embora correspondam a âmbitos diversos, analisados mais adiante.

Dado o papel essencial do conhecimento, toda estratégia de desenvolvimento da competitividade deve basear-se no aumento dos investimentos em educação, capacitação trabalhista e empresarial, ciência e tecnologia; corresponde ao Estado liderar esse processo, destinado a criar sistemas de inovação dinâmicos, com uma participação ativa do setor privado. Esses esforços devem assegurar uma maior capacidade de absorção de conhecimentos por parte de todos os atores, assim como o desenvolvimento de mecanismos apropriados que permitam uma adequada transferência e adaptação de tecnologia e conhecimentos empresariais, especialmente para as empresas médias e pequenas. As associações empresariais e o fomento de múltiplas formas de colaboração entre elas e as instituições dedicadas a oferecer serviços de educação e capacitação da mão-de-obra cumprem um papel fundamental nesta área. Os sistemas de inovação devem ser fortalecidos em todos os níveis territoriais: local, nacional e, cada vez mais, regional.

Tendo em vista a importância intrínseca e o caráter transversal das novas tecnologias de informação e comunicações, o esforço para garantir o uso efetivo dessas tecnologias em todo o sistema econômico, social e inclusive político (governo eletrônico) adquirem hoje em dia particular importância. O acesso a uma boa rede de telecomunicações e a equipamentos de informação e comunicações a preços competitivos é o primeiro pilar desse esforço. Os demais estão relacionados com a produção de programas de computação, a aplicação da tecnologia nos processos produtivos e comerciais e a formação de redes empresariais que apliquem efetivamente as novas tecnologias. A incorporação destas no sistema educativo e de saúde deve contar com um apoio especial do Estado e com mecanismos comunitários que permitam seu acesso a setores de menores recursos, já que a ameaça de um "hiato digital interna" (devido às diferenças de acesso dos setores sociais às novas tecnologias) é muito mais grave na América Latina e no Caribe que o hiato digital internacional.

O crescimento econômico é inseparável de uma constante transformação das estruturas produtivas, nas quais alguns setores lideram o processo de crescimento enquanto outros ficam atrasados. Esse processo nem sempre se produz de forma automática e harmoniosa, já que a expansão de novos setores implica o desenvolvimento de um conjunto complementar de atividades, o que por sua vez pressupõe um processo de aprendizagem tecnológica, a criação de redes comerciais e um alto custo de coordenação (Hirschman, 1958; Chang, 1994; Ocampo, 2002a). Portanto, a diversificação da estrutura produtiva deveria ser uma prioridade explícita de toda estratégia de desenvolvimento da competitividade, o que tem sido claramente reconhecido no mundo industrializado; neste sentido se confunde com o desenvolvimento de tecnologias de ponta.

Essa diversificação foi, também, amplamente aceita no passado, como parte das estratégias de industrialização induzidas pelo Estado nos países em desenvolvimento, e faz parte essencial das economias em desenvolvimento mais bem-sucedidas, especialmente do leste da Ásia. Em compensação, na maioria dos países da região essa estratégia tende a desaparecer.

No contexto da globalização, esse processo de diversificação produtiva tem três prioridades. A primeira é a diversificação da base exportadora e dos mercados de destino, que exige uma intensa diplomacia comercial, orientada a assegurar o acesso estável aos mercados externos, e o desenvolvimento de uma infra-estrutura de serviços competitivos e de boa qualidade —financiamento, seguros, promoção e certificação— que sirvam de complemento para as atividades de exportação de bens e serviços. Nesse contexto, é evidente a necessidade de fomentar uma maior participação da região no comércio mundial de bens e serviços com um alto conteúdo tecnológico.

A segunda prioridade é a execução de programas destinados a ampliar os encadeamentos dos setores de atividade destinados ao mercado internacional ou que se caracterizem por uma ampla participação de empresas transnacionais. A perda de impulso desses encadeamentos é um dos aspectos mais problemáticos das tendências recentes observadas na região. Por este motivo, as "políticas de encadeamentos" orientadas a elevar o valor agregado nos setores de exportação ou que concentram um grande volume de investimentos estrangeiros diretos devem figurar entre as prioridades futuras. Os encadeamentos mais importantes são os vinculados à provisão de serviços com alto conteúdo tecnológico. A aplicação das políticas mencionadas significa, de fato, passar de uma estratégia orientada a maximizar as exportações e o volume de investimento estrangeiro direto a uma estratégia que vise o melhoramento de sua qualidade.

A terceira prioridade é a prestação de apoio à formação de conglomerados produtivos (*clusters*) num determinado território. Esse processo responde ao crescente dinamismo dos espaços locais, que também caracteriza o período em que vivemos, e pode contribuir em grande medida para orientar as pequenas e médias empresas quanto à produção para o mercado internacional ou facilitar sua articulação com setores exportadores (CEPAL, 2000a, vol. III, cap. 3).

A terceira frente da política de competitividade é a provisão de bons serviços de infra-estrutura. Vários países, mediante diversas parcerias entre os setores público e privado, obtiveram avanços importantes nesta área, sobretudo nas telecomunicações, serviços portuários, transporte marítimo e, em menor medida e com certas diferenças entre um país e outro, serviços de energia (eletricidade e gás) (CEPAL, 2001a, cap. 5). Não se pode deixar de reconhecer que a participação privada nesses setores foi acompanhada de um considerável déficit regulador e, em vários casos, da acumulação de passivos contingentes por parte do Estado, que nem sempre respondem a uma lógica adequada (CEPAL 1998a; 2000a, vol. III, cap. 5). O transporte terrestre, tanto ferroviário como rodoviário, continua apresentando problemas de insuficiência da infra-estrutura. Esta é particularmente notória no segundo caso, tanto em termos de quantidade como de qualidade. Por conseguinte, as prioridades que surgem neste campo estão associadas à melhora substancial da infra-estrutura rodoviária, à correção do déficit regulador e a racionalização do manejo dos passivos contingentes, assim como com o aumento da eficiência das empresas estatais nas áreas em que o Estado continua prestando serviços diretamente.

Para avançar em todas essas frentes serão necessárias amplas medidas institucionais e de organização, que permitam formular e instrumentar políticas ativas de competitividade, já que os antigos instrumentos de intervenção no desenvolvimento produtivo foram eliminados ou debilitados significativamente na maioria dos países da região na etapa de liberalização da economia. Em todo caso, esses instrumentos seriam inadequados no contexto atual. Neste âmbito, como em outros, é necessário "inventar" novas instituições, cuja operação exigirá, indubitavelmente, um intenso processo de aprendizagem.

Além disso, como é evidente, os modelos que poderiam ser aplicados são variados, já que dependem das características de cada contexto. Uma aliança entre os setores público e privado é essencial para compensar as deficiências de informação que afetam ambos: a limitada informação microeconômica no caso do primeiro e o escasso conhecimento dos processos globais e multissetoriais no segundo. Isso obriga a um desenho institucional em que se leve em conta tanto o conjunto como os diversos elementos. Os instrumentos que convém desenvolver devem ser baseados em "mecanismos de controle recíproco" que permitam estabelecer um claro vínculo entre incentivos e resultados (Amsden, 2001) e, portanto, evitar a "captação de rendas" (*rent seeking*) por parte das empresas beneficiadas.

A adoção de medidas neste campo deve incluir diversas combinações de instrumentos horizontais e seletivos, dependendo do contexto institucional, selecionados com base em visões estratégicas comuns dos setores público e privado com respeito aos objetivos que devem receber prioridade no esforço conjunto. Esse exercício não consiste tanto, como se diz atualmente, em "escolher entre ganhadores", mas em identificar oportunidades e dirigir as ações necessárias para que algumas delas possam se materializar. Este é um exercício estratégico que realizam periodicamente todos os investidores privados com relação a seus próprios negócios. Não se entende por que em algumas variantes da análise econômica se considera ilegítimo realizá-lo num território, seja uma localidade, uma nação ou inclusive uma sub-região ou região.

4. A sustentabilidade ambiental

A agenda de sustentabilidade ambiental foi permeando gradualmente as instituições, as políticas públicas e as práticas empresariais dos países da região. Embora ainda não seja parte integral do processo de desenvolvimento, os progressos obtidos constituem uma plataforma institucional e social superior à existente há dez anos, quando se realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro. O conceito de desenvolvimento sustentável foi-se incorporando também aos programas de educação, e a mudança na percepção social dos problemas ambientais reforçou a consciência e o compromisso dos cidadãos. Os principais obstáculos que continuam a se apresentar nesta área são de caráter institucional e financeiro, entre os quais a percepção da sustentabilidade ambiental como um custo, mais que uma oportunidade, nas esferas econômicas dos países da região.

No que diz respeito aos mecanismos institucionais, é preciso consolidar estruturas normativas claras e consistentes e obter um nível de gasto público estável, que dê origem a amplas sinergias com o financiamento internacional e o investimento privado. A partir dos meios de gestão vigentes, faz-se necessário impulsionar uma nova geração de instrumentos mais eficazes e preventivos, orientados para a integração das áreas econômica e ambiental. Esse processo deve consistir fundamentalmente no uso de instrumentos econômicos que permitam oferecer incentivos adequados ao cumprimento das metas de sustentabilidade e promoção de um maior uso de tecnologias de produção limpa por parte das empresas pequenas e médias. Uma das atividades mais promissoras neste campo é a criação de verdadeiros mercados nacionais e regionais de serviços ambientais, seguindo o exemplo pioneiro do mecanismo de desenvolvimento limpo contemplado no Protocolo de Kyoto. Este tipo de instrumentos tem o duplo propósito de criar incentivos adequados para minimizar os custos ambientais (o objetivo central dos instrumentos econômicos) e de canalizar recursos a quem pode produzir serviços ambientais de forma mais eficiente.

A aplicação de uma estratégia mais dinâmica de desenvolvimento sustentável exige a destinação de um maior volume de recursos públicos às atividades pertinentes. Neste campo existem possibilidades de aplicar "impostos verdes", como se fez em alguns países industrializados. Embora já haja avanços significativos, a redução dos subsídios públicos nas atividades poluidoras também é um objetivo importante.

Além disso, é necessário adaptar as estruturas atuais, a fim de integrar as políticas ambientais explícitas às implícitas, vinculadas a políticas econômicas de caráter setorial e aos padrões de mudança estrutural que estas induzem. Dadas as tendências adversas em matéria de eficiência energética na região (veja o capítulo 9), uma das prioridades da integração e do emprego dos instrumentos mencionados deve ser a reversão destas tendências.

Por outro lado, para uma articulação efetiva das agendas econômica e ambiental é imprescindível substituir uma agenda reativa por uma agenda positiva quanto à forma de conceber a relação entre sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, isto implica identificar as oportunidades que oferece a agenda ambiental global, em particular as relacionadas com a possibilidade de que haja fornecedores líquidos de serviços ambientais globais, vinculados sobretudo às agendas de mudança climática e biodiversidade. Entre essas oportunidades destacam-se as criadas pelo mecanismo de desenvolvimento limpo no âmbito internacional. Esta visão positiva implica, também, aproveitar as possibilidades de acelerar o progresso científico e tecnológico a partir do uso sustentável dos recursos bióticos, do melhor conhecimento dos recursos naturais da região e do desenvolvimento de tecnologias próprias a fim de poder explorá-los de forma sustentável.

Isso pressupõe também um uso intensivo do investimento estrangeiro como canal de transferência de tecnologias limpas, a exportação de bens e serviços com um alto componente ambiental —produtos agropecuários orgânicos e turismo ecológico ou com certificação ecológica— e o fomento dos instrumentos de certificação internacional que são exigidos, cada vez mais, pelos consumidores dos países desenvolvidos. De fato, o investimento estrangeiro e as atividades de exportação estão demonstrando ser na região aquelas que refletem os maiores avanços na incorporação de tecnologias limpas.

As formas de produção baseadas na abundância de recursos naturais, mas com uma lenta difusão do progresso técnico, tendem a debilitar-se ante o êxito das economias cuja produção se baseia no conhecimento. Por isso é indispensável reorientar o padrão de competitividade da região para novas atividades e aumentar o valor das atividades baseadas no uso intensivo de recursos naturais. Isto implica impulsionar atividades industriais e de serviços que sejam complementares, inclusive as que permitem um desenvolvimento mais sustentável das atividades primárias correspondentes.

A isso se une o fato de que a especificidade territorial da gestão ambiental exige o estabelecimento de sólidos vínculos operacionais com as autoridades locais. A solução de problemas ambientais prioritários como a gestão de recursos hídricos, o manejo de resíduos sólidos, o ordenamento ecológico do território e a gestão urbana impõem a descentralização de políticas e instrumentos de gestão ambiental, e uma distribuição mais equilibrada do gasto público e do investimento privado no âmbito territorial e local. Precisamente neste nível é onde se cristaliza mais claramente o compromisso entre o Estado e o cidadão, o que explica a importância de continuar fomentando instâncias de colaboração social em torno da agenda ambiental, entre as quais os conselhos de desenvolvimento sustentável no âmbito estadual e municipal e a aplicação do Programa 21 local. Todos esses podem se converter em poderosos instrumentos, que permitam ordenar a ação pública e canalizar novos recursos para o fomento da sustentabilidade ambiental em áreas subnacionais.

5. Estratégias sociais diante da globalização

A globalização acentuou a necessidade de desenvolver uma competitividade internacional e a inter-relação entre competitividade e emprego, mas trouxe novos riscos sociais. Portanto, as estratégias nacionais adotadas em resposta à globalização na frente social devem se concentrar em três áreas: educação, emprego e proteção social. Os avanços nestes três campos são essenciais para

uma participação equitativa na era global, além de serem cruciais para concretizar, no âmbito nacional, uma agenda internacional baseada nos direitos.

Os progressos nesses três campos reforçam-se mutuamente. A educação é a melhor via para superar a reprodução da pobreza e da desigualdade entre as gerações, e adquire uma importância ainda maior em vista de a globalização ter aumentado a necessidade de contar com recursos humanos capazes de participar nas novas modalidades de produção, concorrência e convivência. O trabalho é um elemento-chave da integração social, como fator de realização social e como fonte de renda, motivo pelo qual define a possibilidade de consumo básico e, por conseguinte, de exercício dos direitos fundamentais. Isto é ainda mais importante quando não existem sistemas de proteção social universais. Entre os riscos que a população enfrenta estão os relacionados com a instabilidade macroeconômica, a adaptação às novas tecnologias e formas de organização do trabalho e a deterioração do emprego que a concorrência internacional produz em muitos setores.

Em educação, os esforços nacionais devem estar dirigidos a reduzir as diferenças em termos de continuidade e aproveitamento dos estudantes de diversos níveis de renda e de origens rural e urbana, ao longo de todo o processo educativo, ou seja, no ensino pré-escolar, básico, técnico e universitário. Por isso, para fortalecer a equidade é imprescindível que o sistema educativo ofereça cobertura universal, de preferência até o ensino médio, reduzindo as diferenças de qualidade da educação em função da origem socioeconômica dos estudantes.

O desenvolvimento educativo na América Latina e no Caribe enfrenta dois tipos de desafios: os tradicionais e os relacionados com as novas tecnologias. Para responder a isso, se requer um conjunto diversificado de políticas, que cada país deve adaptar às suas características e objetivos. É sem dúvida igualmente necessário aumentar os recursos públicos destinados à educação, com a meta geral de que estes alcancem níveis similares aos da OCDE: 6% do produto. Para facilitar a permanência dos estudantes no sistema educativo deve-se dar prioridade ao aumento da cobertura do ensino pré-escolar, que continua sendo comparativamente baixa; elevar a cobertura e a taxa de conclusão do ensino médio; ampliar a oferta de alternativas técnico-profissionais, e obter uma maior coerência entre o ensino técnico e universitário com as qualificações e a competitividade requeridas. Esses esforços devem ser acompanhados de medidas compensatórias e focalizadas em zonas de menor rendimento escolar, que tenham efeitos sustentados no tempo; programas de estudos mais relevantes; uso maciço dos novos recursos tecnológicos e capacitação da comunidade para que contribua à consecução dessas metas.

A inclusão social compreende novas formas de aprendizagem, que atualmente passam, em grande medida, pelo acesso ao conhecimento, e pela participação em redes e uso de tecnologias de informação e comunicação. Neste sentido, é indispensável o maior aproveitamento da indústria audiovisual cultural e educativa e a harmonização do consumo cultural através dos meios de comunicação de massa e a aprendizagem na escola, já que ambos se reforçam mutuamente. É urgente que nas escolas de zonas pobres, tanto rurais como urbanas, os alunos possam familiarizar-se com meios interativos aos quais não têm acesso em seus lares, já que a escola é o espaço mais propício para facilitar e democratizar seu emprego. Mas não basta modernizar os suportes educativos. Ainda mais necessário é desenvolver, em congruência com estes novos suportes, as funções cognitivas superiores, orientando a aprendizagem para a identificação e solução de problemas, a capacidade de reflexão, a criatividade, a distinção entre o relevante e o irrelevante e a capacidade de planejar e pesquisar, funções indispensáveis num meio saturado de informação. Além disso, é preciso avançar complementarmente no que se refere à elaboração e uso de portais (conteúdos) e à capacitação dos agentes educativos (professores, diretores e famílias).

Ante a globalização, o primeiro desafio em matéria de emprego é impedir que a expansão do comércio mundial transgrida os direitos fundamentais dos trabalhadores e evitar uma igualação que possa levar a uma deterioração dos salários e das condições de trabalho entre países com diferentes níveis de desenvolvimento. A declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no

trabalho e seu acompanhamento reitera o compromisso dos países com a liberdade de associação e de negociação coletiva, a proibição do trabalho escravo e forçado, a erradicação progressiva do trabalho infantil e a não discriminação, todos direitos fundamentais.

A criação de postos de trabalho somente é sustentável quando as atividades econômicas são competitivas a longo prazo. Isto impõe a necessidade de elevar a produtividade e, portanto, de conceber estratégias amplas para aumentar o investimento em recursos humanos e evitar que a competitividade seja obtida fundamentalmente mediante a redução dos custos de trabalho ou que os aumentos salariais se concentrem nos trabalhadores dos setores dinâmicos ou mais organizados. A transformação produtiva e a crescente mobilidade trabalhista exigem a criação de oportunidades de adaptação dos trabalhadores às novas demandas do mercado de trabalho e, portanto, o desenvolvimento da sua capacidade de emprego. Por conseguinte, deve-se investir na requalificação dos trabalhadores segundo um novo enfoque e, possivelmente, num novo âmbito institucional. A aquisição de competências básicas, mais que de habilidades específicas, é o que dota o trabalhador de uma base de conhecimentos que lhe permite adaptar-se melhor aos novos empregos. Dada a importância das atividades informais e da micro e pequena empresa na criação de emprego, convém facilitar-lhes a aquisição das ferramentas da modernização (conhecimentos de gestão e tecnológicos) e de ativos produtivos (capital e terra), assim como implantar programas orientados a articulá-las às redes de indústrias dinâmicas.

Isso implica que os Ministérios do Trabalho deveriam adotar uma política de trabalho baseada em maior medida na auto-regulação dos atores sociais (diálogo social) e dar atenção a amplos grupos de trabalhadores não incorporados aos setores modernos (informais e desempregados). Também seria conveniente um reposicionamento político e administrativo desses ministérios, que lhes permita participar no gabinete econômico e, em muitos casos, recuperar sua função de entidades dirigentes em matéria de políticas trabalhistas.

O desenvolvimento de sistemas de proteção social deve orientar-se pelos princípios de universalidade, solidariedade, eficiência e integralidade (CEPAL, 2000a). O fortalecimento da universalidade requer a diminuição de uma notável falta de equidade no que diz respeito ao acesso e qualidade dos serviços. A solidariedade deve ser garantida através de um conjunto de contribuições obrigatórias, transferências públicas e subsídios cruzados entre diversos níveis de renda e grupos de risco.

A proteção social apresenta deficiências importantes, tanto em termos de cobertura como da nova estrutura de riscos que a globalização produz. Ao atraso histórico da região na cobertura dos riscos tradicionais (enfermidade, velhice, invalidez e morte, incluindo nutrição, moradia e educação), soma-se agora a necessidade de encarar a proteção ante novos problemas, entre outros a vulnerabilidade do trabalho e da renda.

Os marcados ciclos econômicos e a rigidez dos salários reais —aguçada, de fato, pelo controle da inflação— traduziram-se em uma maior vulnerabilidade do emprego assalariado ante as variações do ciclo econômico. Como grande parte dos sistemas de proteção se desenvolveu em torno do trabalho assalariado, faz-se necessário organizar uma estrutura de proteção social que não dependa de um emprego formal e criar sistemas de seguros de desemprego mais universais. Naturalmente, nesse contexto as políticas para a criação de empregos continuarão sendo cruciais; a orientação das políticas de proteção social em alguns países europeus demonstrou claramente que seu objetivo central deve ser o aumento do nível de ocupação, para assim poder oferecer proteção social universal. Em condições de emergência, é necessário desenvolver programas especiais de emprego e alívio da pobreza destinados aos setores vulneráveis e baseados em estruturas institucionais permanentes, que possam ser acionados oportunamente e articulados com outros objetivos, quais sejam, a capacitação da mão-de-obra, a provisão de infra-estrutura e o desenvolvimento territorial.

A amplitude do emprego informal e do desemprego impõem limites à universalização da proteção social baseada nos esquemas tradicionais e, em particular, à capacidade de recorrer às contribuições associadas ao salário como fonte de financiamento. Por este motivo, é prioritário implantar sistemas de proteção em função da cidadania, e não da vinculação trabalhista. Portanto, as reformas em geral, e as do sistema de seguridade social em particular, devem incluir mecanismos combinados e complementares de seguro, que sejam compatíveis com as variadas formas de vinculação trabalhista, o que favorecerá a mobilidade e oferecerá proteção diante das comoções de origem externa.

A quantidade e qualidade dos serviços de proteção social financiados com contribuições obrigatórias, impostos gerais ou mediante uma combinação de ambos depende do grau de desenvolvimento econômico e dos pactos fiscais vigentes, que refletem os acordos políticos e sociais sobre o nível de bem-estar que se deve garantir aos cidadãos. Dado que o âmbito fiscal não é estático, um pacto fiscal orientado para a proteção dos direitos pode conter normas sobre progressividade, em virtude das quais se destine uma contribuição pública marginal crescente à proteção social e ao combate à pobreza. Além disso, para desenvolver um sistema de proteção social incluyente, deve-se atribuir especial importância à avaliação dos grupos destinatários e proporcionar informação permanente sobre as possibilidades de proteção, os mecanismos de acesso e a participação no processo decisório.

III. O papel crucial do espaço regional

A América Latina e o Caribe constituem a região do mundo em desenvolvimento que apresenta os maiores avanços nos processos de integração regional. Em épocas recentes, os avanços estiveram estreitamente relacionados com o forte impulso político que esses processos receberam no fim da década de 1980 e início da seguinte. Lamentavelmente, esse impulso foi-se debilitando de maneira evidente nos últimos anos; ademais, a institucionalidade continua sendo frágil e a convergência dos acordos vigentes para formar áreas de maior tamanho relativo, assim como a consolidação de uniões aduaneiras, continuam sendo tarefas pendentes. A renovação do compromisso político com a integração regional é uma meta imperativa, que não entra em conflito com negociações comerciais mais amplas, inclusive as correspondentes à Área de Livre Comércio das Américas e as de caráter global. Mais ainda, as possibilidades de os processos de integração existentes permanecerem, apesar da criação de uma área de livre comércio hemisférica ou do processo de globalização, dependerão de seu aprofundamento.

O dinamismo que caracterizou a integração regional em fins da década de 1980 foi paradoxal. Com efeito, segundo as correntes econômicas mais ortodoxas, a integração era e continua sendo considerada uma fonte de distorção dos fluxos de comércio. O que ocorreu na prática indica que, pelo contrário, a integração não provoca um desvio do comércio, mas é uma fonte de novos vínculos comerciais, especificamente de fluxos de comércio de alta qualidade (CEPAL, 1998b). Isto fica demonstrado pelo maior conteúdo tecnológico e os encadeamentos produtivos que caracterizam estes fluxos. As possibilidades de aproveitar economias de especialização no comércio intraindustrial entre países com níveis similares de desenvolvimento é outra das vantagens mais importantes da integração. A terceira delas consiste na maior participação das empresas de menor tamanho no comércio intra-regional, especialmente com países vizinhos, devido aos menores custos de transação. Isto contrasta com as tendências tradicionais a concentrar as operações de comércio exterior em empresas de maior tamanho dentro de cada setor produtivo ou comercial.⁹

Pelas razões mencionadas, os mercados regionais podem ser uma excelente base de aprendizagem sobre manejo dos mercados externos, especialmente para as firmas de menor

⁹ Sobre este tema, ver Berry (1992).

tamanho, podendo contribuir para o desenvolvimento de atividades de exportação de novas empresas e novos setores. Outra das vantagens da integração é a possibilidade de harmonizar um amplo conjunto de normas que pressupõem custos de transação, não só graças à proximidade geográfica mas também pela similitude das tradições institucionais.

Um fenômeno que confirma esta visão positiva é o auge do comércio intra-regional no período 1990-1997, especialmente entre os países sul-americanos, que se concentrou em produtos industriais, sobretudo com um alto conteúdo tecnológico. Não obstante, nos últimos anos este comércio foi vítima da instabilidade macroeconômica da região, motivo pelo qual mostrou uma elasticidade muito elevada diante dos marcados ciclos econômicos registrados em vários países, particularmente os sul-americanos (CEPAL, 2001d).

Por esse motivo, a cooperação macroeconômica transformou-se em um elemento essencial para consolidar os processos de integração comercial. Neste campo observam-se avanços em todos os acordos sub-regionais vigentes, que devem ser reforçados com base no diálogo, intercâmbio de informação e adoção de regras macroeconômicas comuns que conduzam à institucionalização do exame de pares com fins preventivos e à elaboração de mecanismos mais estritos de coordenação macroeconômica, que em alguns casos podem se converter em uniões monetárias. Como complemento desses esforços, existem amplas possibilidades de progredir no intercâmbio de informações, exame de pares e formulação de normas comuns de regulamentação e supervisão prudencial dos sistemas financeiros nacionais.

Segundo a CEPAL (2001b), deve-se prestar igual atenção ao desenvolvimento de instituições financeiras regionais e sub-regionais. Neste campo, a América Latina e o Caribe têm ativos importantes, já que contam com uma ampla rede de bancos multilaterais de desenvolvimento, integrada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Andina de Fomento, o Banco Centro-Americano de Integração Econômica, o Banco de Desenvolvimento do Caribe e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata. Por outro lado, a experiência acumulada pelo Fundo Latino-Americano de Reservas permite pensar na possibilidade de ampliar, com recursos regionais, a provisão de financiamento excepcional aos países em crise, seja através de uma expansão significativa dos membros e recursos do Fundo, ou mediante acordos de apoio mútuo (concretamente, *swaps* cambiais) entre os bancos centrais.

Ademais, a expansão do comércio cria uma maior necessidade de harmonização dos diversos sistemas normativos. Estes são integrados por normas técnicas, incluídas as fitossanitárias, os códigos aduaneiros, as normas sobre compras governamentais e as que regulam a prestação de serviços. Já se observou certo progresso em vários destes campos, mas é importante avançar também em outras áreas, sobretudo no que diz respeito às normas sobre concorrência e regulamentação dos serviços públicos. Com relação às primeiras, cabe assinalar que o caso da Europa permite supor que, à medida que se consolidem mercados comuns e ocorra um processo ativo de investimento intra-regional, os acordos sobre concorrência e, posteriormente, a adoção de uma política comum sobre a matéria, são sem dúvida superiores às normas sobre concorrência desleal que regulam exclusivamente o comércio exterior. Uma estrutura deste tipo permitiria, entre outras coisas, fazer frente mais eficazmente às possíveis práticas anticompetitivas das empresas transnacionais.

Por outro lado, o elevado peso dos produtos com maior conteúdo tecnológico no comércio intra-regional revela a importância de empreender ações conjuntas para desenvolver os setores correspondentes, obviamente sem a rigidez dos antigos —e em grande medida falidos— acordos de complementação setorial. A adoção de medidas dessa natureza deve visar o desenvolvimento de sistemas de inovação de caráter sub-regional e regional, e conduzir à adoção de esquemas mais amplos de cooperação em matéria educativa e em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Podem ser, ademais, o âmbito propício para alianças estratégicas sobre pesquisa e desenvolvimento ou criação de novos conglomerados produtivos, seja entre empresas nacionais dos países membros de

um acordo sub-regional ou regional, ou entre estas e empresas multinacionais. A formação de fundos regionais de promoção dessas atividades, seguindo o exemplo do Fundo de Ciência e Tecnologia criado por iniciativa do Brasil na Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul (Brasília, 2000), deve ser um elemento essencial deste processo. Esses fundos devem servir, também, para acelerar a transferência de tecnologia para os países de menor desenvolvimento relativo.

Na área da infra-estrutura física, além da formulação de normativas harmonizadas sobre transporte, energia e telecomunicações, é importante o desenvolvimento de redes de infra-estrutura e de sistemas reguladores concebidos em função da integração regional. A aplicação deste enfoque manifesta, também, a necessidade de conceber os espaços de ação com um alcance que supere o nível nacional. Um bom exemplo é a constituição em 1994 da Associação de Estados do Caribe, com o objetivo de fomentar uma maior cooperação nessa sub-região. As medidas de integração física acordadas na Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul (2000) e o Plano Puebla-Panamá também representam progressos nesta área. A elaboração de vários planos de desenvolvimento fronteiriço é outro exemplo desta nova concepção do espaço derivada da integração. No caso do desenvolvimento sustentável houve tentativas graduais para aplicar uma visão deste tipo, entre elas o manejo de ecossistemas comuns a vários países (o amazônico, o Mar do Caribe, o andino, o corredor mesoamericano) e de bacias hidrográficas compartilhadas.

Neste último âmbito, a singularidade mundial da América Latina e do Caribe tem origem tanto na riqueza e relevância mundial dos serviços ambientais relacionados com seus recursos naturais, como no risco global que implica o acelerado processo de deterioração ambiental da região. No que se refere à sua contribuição aos dois temas mais relevantes da agenda mundial de desenvolvimento sustentável —a mudança climática e a biodiversidade— há que destacar a importância de que vários países que lideraram as correspondentes negociações continuem a fazê-lo. Um exemplo claro disto foi o apoio à agenda de desenvolvimento sustentável adotada pela América Latina e Caribe nas negociações internacionais destinadas a desenvolver o mecanismo de desenvolvimento limpo do Protocolo de Kyoto, que pode trazer recursos para a região.

A possível valorização econômica dos serviços ambientais prestados pelos ecossistemas naturais da região merece uma menção especial. Projetar essa singularidade, dar coesão ao esforço regional para proteger os ecossistemas estratégicos e conseguir o apoio de todos os países com tal objetivo são ações que constituem o ponto de partida de uma agenda regional inspirada na meta de reforçar a estabilidade dos ecossistemas mais relevantes e valiosos sob uma perspectiva global.

A estrutura atual da institucionalidade ambiental na região deverá ser objeto de um processo de reforma gradual, que comece por consolidar o papel do Fórum de Ministros de Meio Ambiente e os programas ambientais das entidades vinculadas aos mecanismos de integração sub-regional, como a Comissão Centro-Americana de Ambiente e Desenvolvimento, o Tratado de Cooperação Amazônica, o acordo ambiental da Comunidade Andina e o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares do Caribe. Deve-se propiciar uma maior coerência entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais desses programas, e desenvolver uma agenda na qual se integrem as políticas setoriais relevantes e que permita incluir as visões regionais e sub-regionais nos debates globais sobre desenvolvimento sustentável.

Em matéria social, há múltiplos acordos que se enquadram nos processos sub-regionais de integração e alguns de alcance mais amplo,¹⁰ mas sua implantação é muito limitada (di Filippo e Franco, 2000). Nesta matéria, parece preferível propor objetivos mais limitados e concretos mas de alcance profundo. Há duas áreas que parecem particularmente importantes, a primeira das quais é o

¹⁰ Existem, com efeito, acordos sobre garantias individuais e sociais dos migrantes, modalidades de representação de interesses corporativos (empresários, trabalhadores, profissionais, consumidores), mobilidade trabalhista e prestação de serviços de saúde em zonas fronteiriças, homologação de títulos acadêmicos e profissionais e reconhecimento de pensões.

apoio à emigração de trabalhadores. Para favorecê-la e assegurar proteção adequada aos trabalhadores migrantes e suas famílias, é fundamental a adoção de medidas que permitam transferir os benefícios dos fundos de proteção social, sobretudo de saúde e aposentadoria, de um país a outro.

A segunda é a área da educação. Neste campo pode-se avançar na realização de intercâmbios regionais e formação de redes de especialistas, governos e organizações, seja mediante contatos diretos ou comunicação eletrônica, com o fim de compartilhar boas práticas, experiências bem-sucedidas e criativas, pontos fortes e fracos das reformas, métodos pedagógicos e programas de informatização do sistema escolar, entre outros. Também é importante o intercâmbio de idéias sobre conteúdos educativos, programas de computação, portais e livros-texto, comparação de resultados, fixação de padrões por níveis e critérios de idoneidade profissional e implantação de programas de atualização docente. Além de contribuir para o fortalecimento dos sistemas nacionais de educação, estas atividades permitiriam fortalecer os sistemas de credenciamento regional e contribuir para uma maior fluidez na homologação de títulos. Em outro terreno, também é importante “educar para a integração regional” e assim criar uma maior conscientização de pertencimento a uma região com uma cultura e uma história comuns e, possivelmente, um mesmo destino. O ensino fundamental oferece enormes possibilidades para criar conscientização acerca de pertencimento a uma região e pôr fim às atitudes xenófobas.

Por último, cabe destacar que as “cláusulas democráticas” dos acordos de integração e os foros que servem atualmente de âmbito aos encontros dos Chefes de Estado da região, assim como os incipientes parlamentos sub-regionais e latino-americano, são a base de uma ampla agenda de integração política que se encontra apenas em suas primeiras etapas.

IV. A agenda global

O processo de globalização é multidimensional, mas a análise detalhada de algumas de suas dimensões, a política e a cultural entre outras, ultrapassa os objetivos deste documento. Portanto, o exame da agenda global apresentado nesta seção e na Parte II não é exaustivo. Por exemplo, no caso dos bens públicos globais, a análise se concentra somente em dois de um amplo conjunto de temas mencionados na parte inicial deste capítulo: o ordenamento macroeconômico internacional e o desenvolvimento sustentável. A considerável importância que a CEPAL atribui à correção das assimetrias internacionais justifica um estudo mais detalhado de suas três dimensões: a dimensão financeira e macroeconômica, a produtiva e tecnológica, e a mobilidade internacional da mão-de-obra. A análise culmina com algumas considerações sobre o desenvolvimento de uma agenda social internacional baseada nos direitos.

1. Provisão de bens públicos globais de caráter macroeconômico

Nos últimos anos, adquiriu-se uma maior consciência do fato de que a estabilidade macroeconômica e financeira internacional é um bem público global, com externalidades positivas que beneficiam a todos os participantes nos mercados internacionais e que evita as externalidades negativas vinculadas ao fenômeno de contágio, tanto da euforia (“exuberância irracional”, utilizando o termo cunhado pelo presidente do Federal Reserve dos Estados Unidos, Alan Greenspan) como dos pânicos financeiros e impulsos recessivos em geral.

Isso explica a importância de certos processos de alcance mundial em várias frentes. O primeiro é o desenvolvimento de instituições que garantam a coerência global das políticas macroeconômicas das principais economias. A ausência de mecanismos que permitam internalizar claramente os efeitos dessas políticas no resto do mundo é uma deficiência básica do ordenamento internacional atual. A inconsistência das políticas se manifesta na volatilidade das taxas de câmbio das moedas mais importantes, fator que por sua vez afeta negativamente os países em

desenvolvimento. O Fundo Monetário deve desempenhar um papel central nas tentativas de coordenação macroeconômica das principais economias, além dos debates realizados em foros mais restritos, sobretudo no Grupo dos Sete.

A segunda frente é a supervisão macroeconômica de todas as economias com fins preventivos e a elaboração de códigos de boas práticas de gestão macroeconômica (política fiscal, monetária, administração da dívida pública, dívida externa e reservas internacionais, em particular). Neste campo registraram-se avanços importantes nos últimos anos, que se traduziram na nova ênfase atribuída aos critérios preventivos nas consultas realizadas no âmbito do Artigo IV dos Estatutos do Fundo Monetário, concretamente o acompanhamento da evolução dos mercados financeiros e a elaboração de indicadores de vulnerabilidade ou de alerta inicial.

Outra área que recebeu um renovado impulso é a de formulação de padrões internacionais de regulamentação e supervisão prudencial dos mercados financeiros, e de provisão de informação aos mercados. Embora este seja, sem dúvida, um terceiro campo de ação para garantir a estabilidade macroeconômica internacional, foi objeto de críticas devido a vários problemas: i) a falta de participação dos países em desenvolvimento em sua formulação; ii) a tendência a universalizar padrões, sem levar em conta as diversas tradições normativas e a capacidade de absorção dos países; iii) a tentativa de condicionar a cooperação financeira do Fundo Monetário à aplicação de códigos e padrões, sem que exista consenso internacional sobre a matéria; iv) a limitada atenção atribuída a alguns temas, em especial a regulamentação dos investidores institucionais que operam nos países em desenvolvimento, a regulamentação direta das atividades com altos níveis de alavancagem e as operações em mercados de derivativos, e v) a escassa atenção prestada à regulamentação das atividades das agências classificadoras de risco, cujas avaliações são muito procíclicas e têm recebido severas críticas. Por todos esses motivos, deve-se continuar avançando na elaboração de padrões internacionais, mas corrigindo esses problemas.

Um tema ainda mais complexo é a falta de iniciativas relacionadas com o desenvolvimento de padrões internacionais, centrados nos fluxos de capital para os países em desenvolvimento. Devido ao caráter residual desses mercados sob uma perspectiva global, eles não são o centro de atenção dos sistemas normativos dos países industrializados. Por conseguinte, sua regulamentação costuma limitar-se a padrões gerais, que poderiam reduzir drasticamente os fluxos de fundos ou elevar indevidamente o custo do financiamento. A proposta de outorgar às classificações de risco das agências especializadas uma importância fundamental nos sistemas normativos dos países industrializados, estendendo aos bancos comerciais uma norma já aplicada aos investidores institucionais, poderia criar problemas similares, dado o comportamento procíclico das classificações. Esses temas foram objeto de um amplo debate na análise das propostas de reforma das normas bancárias do Comitê da Basileia. Na adoção de novas medidas de regulamentação, deve-se evitar que se acentue a discriminação contra os fluxos de capital para os países em desenvolvimento que caracteriza o sistema atual (Reisen, 2001; Griffith-Jones e Spraat, 2001).

Ainda que num sentido estrito não se possa caracterizá-la como um bem público global, a cooperação internacional em matéria tributária tem uma importância crescente, por ser um elemento essencial para arrecadar um volume adequado de recursos que permitam financiar a provisão adequada de bens públicos e de valor social nacionais, regionais e globais (Zedillo e outros, 2001; FitzGerald, 2001). A concorrência para atrair investidores suscetíveis de realocização tendeu a reduzir a tributação ao capital, o que afetou a capacidade de captação de receita pública ou elevou exageradamente a tributação direta ou indireta imposta aos fatores de produção menos móveis, sobretudo a mão-de-obra. Isso destaca a conveniência de fomentar a adoção de acordos sobre intercâmbio de informação entre as autoridades tributárias, de dupla tributação e outros acordos —de alcance mais amplo— destinados a evitar a concorrência tributária, coordenar medidas contra a evasão de impostos e, num prazo mais longo, harmonizar os sistemas tributários. O tratamento que se dá aos centros extraterritoriais (*offshore*) merece especial atenção neste contexto.

Neste campo praticamente não existem mecanismos institucionais de caráter internacional; por isso, seria preciso não só adotar novos acordos, mas também criar um novo organismo que se encarregasse da cooperação tributária internacional. Algumas alternativas intermediárias que também valeria a pena explorar são a adoção de acordos sub-regionais ou hemisféricos e a extensão da cooperação já existente sobre esta matéria no âmbito da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico a países que não são membros da organização.

2. O desenvolvimento sustentável como bem público global

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento foi, sem dúvida, um marco histórico no processo de definição de uma agenda global de desenvolvimento sustentável, por haver materializado um consenso político do mais alto nível. Com ela se inicia a transição para um novo regime internacional sobre meio ambiente, representado por uma nova geração de convênios e um programa de ação global. Na conferência foram adotados também novos princípios destinados a dotar a cooperação internacional de bases mais equitativas. Embora a comunidade internacional tenha assumido com entusiasmo o compromisso de aplicá-los, no transcurso dos anos 1990 foi diminuindo o impulso inicial. Uma década após a realização da Conferência, os princípios adotados nessa oportunidade continuam em plena vigência. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, que deve ser realizada em Johannesburgo no decorrer de 2002, deve oferecer novas oportunidades para uma maior coesão à agenda global; deve também reforçar sua implantação e estabelecer vínculos operacionais com as agendas regionais e nacionais.

Entre os temas mais relevantes de uma agenda global derivados dos debates em curso no contexto internacional (Nações Unidas, 2002a; CEPAL/PNUMA, 2001) destaca-se, em primeiro lugar, a necessidade de modificar os padrões insustentáveis de consumo e produção, tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento. Nessa área, a eficiência energética é, sem lugar a dúvidas, um dos aspectos mais importantes da agenda, que deve contribuir para a constituição de uma aliança mundial para o emprego de fontes de energia renováveis e tecnologias convencionais limpas e eficientes. O Protocolo de Kyoto é o instrumento multilateral por excelência que pode dar impulso a essa estratégia. Os recentes acordos de Bonn e de Marrakesh, que o desenvolvem, permitem contemplar com prudente otimismo a implantação do mecanismo de desenvolvimento limpo que, com uma notória exceção, recebeu o apoio de toda a comunidade internacional. Este mecanismo representa a primeira materialização de um mercado de serviços ambientais globais, que deve estender-se neste e noutros campos no futuro. Os acordos sobre recursos energéticos devem fazer parte de um conjunto mais amplo de atividades voltadas para a promoção, a ecoeficiência e o uso de tecnologias limpas no âmbito mundial, com base no compromisso das empresas transnacionais de contribuir à consecução deste propósito; a extensão de padrões internacionais voluntários (ISO 14000); a transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento e a prestação de assistência às pequenas e médias empresas.

Um segundo campo de ação importante é a gestão sustentável dos ecossistemas e a diversidade biológica. Trata-se concretamente de estabelecer uma aliança global que permita afiançar um compromisso mundial para a conservação *in situ* da biodiversidade e dos ecossistemas pertinentes, que se expresse em metas quantitativas e meios para alcançá-las, e faça seus os principais objetivos do Convênio sobre a Diversidade Biológica. Para conseguir a implantação efetiva dessas iniciativas, seria necessário fomentar a criação de um fundo de compensação multinacional que permitisse financiar as atividades de conservação e restauração dos ecossistemas e no qual fossem reconhecidos os serviços ambientais globais prestados pelos ecossistemas naturais prioritários. Isso também exige a obtenção de sinergias entre as convenções e os instrumentos multinacionais e regionais vinculados à proteção e uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas. No que diz respeito aos recursos genéticos, é importante permitir que entre em vigor o Protocolo de Cartagena sobre a segurança da biotecnologia, mediante sua ratificação, e aplicar os

mecanismos aprovados para realizar as análises dos possíveis riscos dos organismos vivos modificados para a biodiversidade.

Para desenvolver mecanismos como os mencionados deve-se contar com um volume adequado de recursos financeiros e consolidar enfoques operacionais que possibilitem a mobilização de recursos globais para enfrentar problemas também globais, conforme o princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas. Neste âmbito, convém explorar as possibilidades de impor gravames globais a atividades de alcance internacional que possam provocar a deterioração do meio ambiente mundial, e destinar os recursos arrecadados à constituição de fundos específicos que permitam solucionar esses problemas, com um enfoque multilateral. A ampliação a novos campos de instrumentos similares ao mecanismo de desenvolvimento limpo é uma alternativa para atingir este propósito, mediante a criação de mercados autenticamente globais de serviços ambientais. O critério norteador deve ser o que serve de base ao princípio 16 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), segundo o qual quem polui deve, em princípio, arcar com os custos da poluição, mas deve-se atribuir a flexibilidade necessária para que a mitigação tenha lugar em outro espaço geográfico.

A educação, a pesquisa, o desenvolvimento, a transferência e a adaptação de tecnologias, bem como o acesso à informação farão uma contribuição cada vez mais importante à sustentabilidade. Diante da evidência de uma maior fragilidade ecológica produzida pela acumulação de danos ambientais em diferentes escalas, o princípio de prevenção adquiriu um novo e maior sentido. Haverá um momento em que os esforços de proteção serão insuficientes, enquanto a necessidade de adaptação e mitigação e, sobretudo, de desenvolvimento científico e tecnológico para fazer frente aos novos desafios aumentará constantemente. Nesta esfera, adquirem especial relevância os mecanismos de proteção da propriedade intelectual, tanto do conhecimento formal como do informal, que fazem parte do saber tradicional.

As considerações anteriores apontam para a necessidade de obter maior coerência e compatibilidade entre o sistema comercial internacional, incluindo a proteção da propriedade intelectual, e o desenvolvimento sustentável. A Declaração de Doha, aprovada na Quarta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (novembro de 2001), representa um avanço importante neste campo, por reconhecer explicitamente a necessidade de analisar as relações entre as normas da OMC e os acordos ambientais multilaterais. A declaração especifica claramente que os países podem adotar disposições destinadas a proteger a saúde humana e animal, o reino vegetal e o meio ambiente, desde que as medidas de proteção ambiental não se convertam em mecanismos de discriminação comercial ou protecionismo disfarçado. Além disso, identificam-se como temas prioritários para o Comitê de Comércio e Meio Ambiente a análise dos efeitos das medidas ambientais no acesso ao mercado, particularmente no caso dos países em desenvolvimento; as disposições relevantes do acordo sobre proteção da propriedade intelectual e a etiquetagem com propósitos ambientais.

3. A correção das assimetrias financeiras e macroeconômicas

Além dos temas "sistêmicos" associados à estabilidade macroeconômica e financeira global já analisados em seções anteriores, a reforma financeira internacional deve concentrar-se na correção das assimetrias financeiras e macroeconômicas básicas do sistema econômico internacional. Essa tarefa deve ser empreendida com um enfoque integral e abranger atividades destinadas à supervisão macroeconômica, regulamentação dos fluxos de capital, provisão de liquidez em casos de crise, elaboração de esquemas multilaterais para administrar os problemas de endividamento excessivo, fortalecimento dos bancos multilaterais de desenvolvimento e a obtenção de um novo consenso em torno do alcance da condicionalidade no que diz respeito ao acesso a recursos oficiais internacionais. Essas atividades integrais devem ter como objetivo a redução do acesso segmentado e volátil dos países em desenvolvimento aos recursos financeiros internacionais

e a abertura de espaços que lhes permitam ampliar as margens para a adoção de políticas macroeconômicas anticíclicas.

O emprego deste enfoque integral indica, em primeiro lugar, que as atividades de supervisão macroeconômica do Fundo Monetário e das instituições regionais complementares (ver a seção III) devem ter uma orientação essencialmente preventiva; ou seja, seu propósito deve ser evitar a acumulação de desequilíbrios e estruturas de endividamento de alto risco durante os períodos de auge. Os programas que o Fundo Monetário executa, em conjunto com bancos multilaterais e com o Banco de Compensações Internacionais, para dar respaldo à criação de sistemas financeiros mais sólidos nos países em desenvolvimento compreendem uma parte essencial desta tarefa. Também seria conveniente oferecer claros incentivos ao cumprimento de estritos padrões preventivos, macroeconômicos e financeiros, sobretudo no acesso automático a linhas de crédito contingente do Fundo em situações de crise. No caso dos bancos de desenvolvimento, o estabelecimento de linhas de crédito destinadas especificamente a incentivar um manejo econômico anticíclico por parte dos países em desenvolvimento.¹¹

Do ponto de vista normativo, o objetivo principal deve ser a redução do risco que podem representar as operações com países que tenham contraído dívidas líquidas, especialmente de curto prazo, cuja magnitude não guarde proporção com o tamanho da economia e os setores financeiros, como uma forma de desestimular o financiamento de alto risco em sua fonte. Isto pode exigir a adoção de normas especiais para regulamentar as operações financeiras com os países em desenvolvimento, em vez de aplicar normas gerais elaboradas em função dos mercados dos países industrializados. A avaliação de risco por parte das agências classificadoras não deveria ser utilizada com fins reguladores; o que deveria ser regulamentado são as atividades destas agências, obrigando-as a classificar o risco soberano com base em critérios objetivos de conhecimento público.

Os países em desenvolvimento devem continuar tendo plena autonomia para o manejo de sua conta de capitais. Os organismos financeiros internacionais terão que atribuir especial atenção à análise dos casos concretos de regulamentação nesta área e estimular os países a adotar medidas restritivas do endividamento externo durante os períodos de auge, quando percebem que estes, ou sua contrapartida no déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, são insustentáveis.

Por sua vez, o Fundo Monetário deveria ir-se convertendo gradualmente num quase-emprestador internacional de última instância. Isso implicaria o uso dos direitos especiais de saque como principal meio de financiamento de suas operações. Em particular, para satisfazer a maior demanda de recursos do Fundo em épocas de crise, seria necessário recorrer a emissões temporárias de direitos especiais de saque, em vez de empregar os mecanismos de financiamento especiais vigentes (*arrangements to borrow*), que dependem da discricionariedade de alguns países industrializados. No prazo mais longo, os direitos especiais de saque deveriam ser utilizados para satisfazer multilateralmente as demandas adicionais de liquidez associadas ao crescimento da economia mundial.

Nos programas de ajuste em períodos de crise deve-se levar em consideração os efeitos sobre os setores mais vulneráveis da população. Este princípio, que vem recebendo crescente aceitação internacional nos últimos anos, deve ultrapassar a criação de redes de proteção social e abranger a elaboração da política de ajuste macroeconômico, com o fim de que se adote a combinação de políticas que tenha menos conseqüências sociais negativas nos setores mais pobres (Nações Unidas, 2001a).

¹¹ Entre outras alternativas figuram, por um lado o estabelecimento de linhas de crédito caracterizadas pela “poupança vinculada” de recursos nacionais nos bancos durante os auge, que posteriormente podem ser desembolsadas junto com os empréstimos dos bancos nos períodos de crise. Por outro lado podem ser criadas linhas de crédito, que seriam colocadas à disposição dos países necessitados em épocas de crises. Essas linhas de crédito seriam regidas por cláusulas de aceleração da amortização em função de determinadas variáveis macroeconômicas.

O controle dos problemas de "risco moral" dependa da supervisão macroeconômica preventiva e de um bom regime normativo. Eles poderiam complementar-se com um elemento que ainda não faz parte do ordenamento internacional: um mecanismo que permita resolver os problemas de endividamento excessivo. Embora um mecanismo deste tipo possa ser empregado para fazer frente a problemas de liquidez, existem instrumentos mais eficazes que foram utilizados no passado com esse propósito, em particular a pressão exercida pelas autoridades normativas nos países industrializados para que os bancos mantenham abertas as linhas de crédito de curto prazo aos países afetados; em todo caso, esse deveria ser o foco do financiamento de emergência do Fundo Monetário. De fato, a inexistência de um bom financiamento de emergência pode converter os problemas de falta de liquidez em problemas de solvência. Por este motivo, os mecanismos para encarar os problemas de endividamento excessivo, cujo propósito essencial é a administração dos problemas de solvência, devem ser considerados como complemento do financiamento de emergência, e não como um substituto do mesmo.

Os principais elementos deste novo mecanismo devem ser os seguintes: i) o estabelecimento de cláusulas de ação coletiva, que facilitem a negociação com os credores e que sejam de caráter universal, para evitar que dêem origem a um novo fator de discriminação contra os países em desenvolvimento; ii) um instrumento que permita a suspensão de pagamentos com sanção internacional, que poderia ser outorgada pelo Fundo Monetário; iii) a negociação voluntária entre as partes, que envolva os passivos externos públicos e privados e que possa incluir instrumentos de mediação e, possivelmente, de arbitragem internacional, seja através de um novo organismo ou de grupos de especialistas organizados pelo Fundo; iv) a concessão de preferência no processo de reestruturação do financiamento privado em situações de crise e, em alguns casos, a exigência de proporcionar maiores recursos; e v) o apoio creditício dos organismos multilaterais de financiamento durante a fase de renegociação e o período imediatamente posterior, com o objetivo primordial de facilitar a reinserção dos países nos mercados privados de capitais. Com relação a este último objetivo, o instrumento mais apropriado poderia ser um sistema de garantias, que tivesse como respaldo um fundo especial administrado pelos principais bancos de desenvolvimento.¹²

A permanência de um forte sistema bancário multilateral de desenvolvimento é outro componente desta estratégia. Os bancos que o integram demonstraram ser essenciais para garantir a provisão de financiamento aos países que não têm acesso aos mercados privados, especialmente os mais pobres, como também para outorgar financiamento de longo prazo aos países de renda média durante os períodos de seca nesses mercados. Esta função contracíclica do financiamento multilateral, que inclui o apoio aos programas de proteção aos setores mais vulneráveis da população durante as crises, soma-se à provisão de liquidez (o objetivo central das atividades do Fundo Monetário) e, portanto, não deve ser confundida com esta. O emprego mais freqüente de garantias para alavancar recursos privados nesses períodos pode ser o instrumento mais adequado nesse contexto. A isto devem-se acrescentar outras funções cruciais dos bancos multilaterais: o estímulo de atividades inovadoras, especialmente de desenvolvimento social, e a participação do setor privado em obras de infra-estrutura; o apoio à ampliação do sistema financeiro dos países em desenvolvimento e as medidas adotadas pelos bancos nacionais de fomento com tal objetivo; a prestação de assistência técnica em geral e o respaldo à provisão de bens públicos globais, em coordenação com os organismos das Nações Unidas.

O último elemento inerente a esta visão integral é um novo acordo internacional sobre o alcance da condicionalidade, com o fim de incorporar às práticas internacionais o "sentido de propriedade" (*ownership*) das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento sobre uma base firme. Neste campo houve avanços importantes, entre os quais a análise e a discussão do tema no Fundo Monetário durante o ano de 2001. Não obstante, em alguns casos o discurso de apoio ao sentido de propriedade oculta novas formas de condicionalidade, o que explica a importância de um

¹² Ver UNCTAD (1998 e 2001), Krueger (2001) e Machinea (2001), que oferecem uma análise mais extensa deste tema.

acordo internacional explícito sobre a matéria. Dada a tendência ao predomínio de visões homogêneas nos organismos financeiros internacionais, o debate público de suas visões sobre o desenvolvimento é insubstituível enquanto mecanismo de controle além de constituir um exercício essencial para pôr em prática as diversas opções de desenvolvimento (Stiglitz, 1999). A existência de uma maior variedade de pontos de vistas nesses organismos pode ser fundamental para evitar a marcada tendência à homogeneização institucional observada nas duas últimas décadas.

4. Superação das assimetrias produtivas e tecnológicas

A transmissão dos impulsos produtivos e tecnológicos do mundo industrializado aos países em desenvolvimento consiste de dois processos básicos. O primeiro deles é a transferência gradual para estes últimos da produção de matérias-primas, de atividades industriais maduras e da demanda de serviços mais padronizados. O segundo é a transferência de tecnologia, e a participação crescente dos países em desenvolvimento em sua produção e nos setores produtivos com maior conteúdo tecnológico. A agenda comercial internacional deve estar voltada para a consecução do primeiro destes objetivos, mas a longo prazo a verdadeira superação das assimetrias internacionais depende do segundo.

Os elementos mais essenciais da agenda comercial são bem conhecidos (UNCTAD, 1999a, Third World Network, 2001, Banco Mundial, 2002b). O primeiro deles é uma ampla liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas, que inclua a eliminação gradual dos subsídios às exportações, a redução substancial dos subsídios à produção nos países industrializados, a diminuição das tarifas aplicáveis a estes produtos e a eliminação progressiva do sistema de tarifas e cotas que, na prática, equivale a uma restrição quantitativa. O segundo é a culminação bem sucedida do desmantelamento do acordo multifibras contemplado nos acordos da Rodada Uruguai, a redução das tarifas máximas e o escalonamento das tarifas em função do nível de processamento. O terceiro é a abertura dos serviços que pressupõem uso intensivo de mão-de-obra nos países industriais, a construção e o turismo entre outros, a fim de possibilitar a migração temporária de todo tipo de trabalhadores para a prestação desses serviços. O quarto é a adoção de disciplinas multilaterais mais estritas em matéria de *antidumping* e de garantias de pleno cumprimento da proibição de impor restrições voluntárias às exportações estabelecida na Rodada Uruguai.

A esses objetivos prioritários deve somar-se a necessidade de garantir uma ampla participação dos países em desenvolvimento na formulação de normas técnicas de todo tipo e facilitar uma ampla aplicação dos mecanismos de solução de controvérsias da OMC, que representam um dos avanços mais importantes de ordem multilateral na última década. O elevado custo de contar com equipes negociadoras e de empregar os mecanismos institucionais estabelecidos implica que tudo isso depende de uma organização adequada das equipes de que dispõem os países mais pobres e pequenos, de corpos jurídicos que sirvam de respaldo aos processos de solução de controvérsias nos quais participem estes países e da disponibilidade de recursos multilaterais para financiá-los.

Além destas considerações, a comunidade internacional deve reconhecer que as estratégias orientadas a criar competitividade sistêmica são um componente essencial dos processos de desenvolvimento. Neste âmbito, a Rodada Uruguai manteve certo grau de liberdade para a substituição de importações (mediante os níveis de proteção fixados e o princípio de proteção das indústrias incipientes) e para o ajuste destas indústrias a fim de fazer frente à concorrência (mecanismos de salvaguarda), mas reduziu de maneira significativa as possibilidades de fomentar as exportações através das políticas nacionais dos países de renda média. Entre outras coisas, foram adotadas disciplinas aplicáveis aos subsídios às exportações e proibida a adoção de medidas comerciais relacionadas com o investimento (convênios de desempenho e regras sobre integração nacional), que reduziram a discricionariedade para fomentar ativamente as "indústrias incipientes de exportação" e a diversificação exportadora. Além disso, e conforme ocorre em outros campos, os

acordos, via de regra, autorizam as subvenções mais empregadas nos países industrializados (tecnológicas, ao desenvolvimento regional, ao meio ambiente), ao passo que restringem as utilizadas com mais frequência nos países em desenvolvimento (zonas francas, subsídios diretos às atividades exportadoras e convênios de desempenho). Embora a transformação dos sistemas de incentivos para harmonizá-los com as conclusões da Rodada Uruguai continue sendo uma prioridade dos países em desenvolvimento, a análise do espaço de que dispõem os países para a adoção de políticas, especialmente para diversificar sua oferta de exportações, deve ocupar um lugar de destaque na agenda da "Rodada de Desenvolvimento", iniciada em Doha no fim de 2001.¹³

Em matéria de comércio de bens e serviços, as negociações multilaterais se conjugam na América Latina e Caribe com vários outros processos de negociação com países industrializados, que a região leva a cabo em conjunto, por blocos sub-regionais ou bilateralmente. Entre outras, destacam-se as negociações com os Estados Unidos e Canadá, por um lado, e com a União Européia, por outro. Esses processos são muito importantes, já que estão orientados a garantir o livre acesso aos principais mercados dos países industrializados, além dos esquemas preferenciais estabelecidos em várias sub-regiões, que por sua natureza não constituem compromissos permanentes. Essas negociações também têm outras dimensões, entre as quais cabe destacar a proteção do investimento e da propriedade intelectual.

Por conseguinte, os acordos que surgirem dessas negociações deverão garantir a consecução dos objetivos comerciais prioritários mencionados, e ao mesmo tempo proteger a autonomia dos países em desenvolvimento para adotar políticas ativas de competitividade, voltadas fundamentalmente para a diversificação da base exportadora. Os temas relativos à proteção da propriedade intelectual serão considerados mais adiante.

A Área de Livre Comércio das Américas é o esforço mais ambicioso realizado neste campo, já que tem por objetivo a criação da maior área desse tipo no mundo, formada por países com níveis de desenvolvimento e tamanho muito díspares. Do ponto de vista estritamente comercial, na medida em que as tarifas dos Estados Unidos são baixas em média (menos de 2% em 2000) e cerca de três quartos das exportações da região entram nos Estados Unidos sem pagar tarifas (CEPAL, 2002), os maiores benefícios potenciais para os países latino-americanos e caribenhos seriam provenientes da exclusão de alguns produtos que gozam de uma proteção muito elevada (produtos agrícolas, têxteis e confecções, em particular) e, sobretudo, da eliminação de barreiras não tarifárias, entre as quais se destaca o uso discricionário do estatuto *antidumping*.

É essencial que o acordo contenha disposições especiais em consideração às profundas diferenças das economias em termos do nível de desenvolvimento e de tamanho, tanto no período de transição como depois de sua vigência plena. No primeiro caso, é importante o apoio técnico e financeiro para financiar programas de reestruturação produtiva que permitam fazer frente aos desafios que o acordo representa. No segundo, é fundamental que os países da região conservem a autonomia necessária para adotar políticas ativas de competitividade.

Em todo caso, as informações apresentadas nos capítulos anteriores indicam que o livre comércio não é suficiente por si só para garantir a convergência dos níveis de desenvolvimento dos países. Nesse sentido, a experiência indica que são necessários pelo menos outros dois tipos de políticas, que desempenharam um papel importante no passado nos processos de convergência de rendas entre países industrializados, assim como no processo mais importante de integração à

¹³ Neste sentido deve-se entender o artigo 10.2 da Declaração sobre questões e preocupações relativas à aplicação, em que a Conferência Ministerial "Toma nota da proposta de considerar subvenções não recorríveis as medidas aplicadas pelos países em desenvolvimento visando a obter objetivos legítimos de desenvolvimento como o crescimento regional, o financiamento da pesquisa e desenvolvimento tecnológico, a diversificação da produção e o desenvolvimento e aplicação de métodos de produção que não prejudiquem o meio ambiente...". Estritamente, a única restrição importante dos acordos da Rodada Uruguai é a relativa à "diversificação da produção" e, mais especificamente, da oferta de exportações, já que as subvenções com os demais propósitos assinalados estão amplamente amparadas no Acordo de Marrakesh.

economia dos Estados Unidos por parte de uma economia latino-americana, especificamente de Porto Rico (ver o boxe 4.1). As primeiras são as orientadas a agilizar a mobilidade internacional da mão-de-obra, tema ao qual nos referiremos mais adiante. As segundas se relacionam com a transferência de recursos das regiões mais adiantadas para as mais atrasadas, com o propósito explícito de garantir a convergência dos níveis de desenvolvimento (que, no caso de Porto Rico, também incluiu incentivos tributários para investimentos na ilha).

Boxe 4.1

OS VÍNCULOS ECONÔMICOS ENTRE PORTO RICO E OS ESTADOS UNIDOS

As economias de Porto Rico e Estados Unidos estão estreitamente integradas. Porto Rico divide cidadania, força de defesa, moeda e mercado com os Estados Unidos, e há livre movimento de bens e fatores de produção entre ambos. Ao contrário de um Estado soberano, o Governo de Porto Rico não realiza atividades como cunhar moeda ou estabelecer impostos sobre as importações ou as exportações, já que forma uma união econômica com o continente.

Os principais pilares da estratégia de desenvolvimento, conhecida como Operação Bootstrap, que Porto Rico lançou nos anos 1940, foram os incentivos tributários, os créditos tributários contra o pagamento de impostos federais sobre a receita obtida na ilha pelas empresas dos Estados Unidos (artigo 936 do Código do Imposto de Renda dos Estados Unidos, que paulatinamente se está deixando de aplicar) e o livre comércio garantido com o continente. Alentadas por esses incentivos, muitas empresas que operavam em Porto Rico decidiram deixar seus lucros na ilha e depositá-los em instituições financeiras, com o que passaram a ser uma importante fonte de liquidez para os intermediários financeiros. Há uma década, havia 936 Fundos —assim eram chamados—, cujo montante alcançava cerca de US\$ 10 bilhões de dólares, o que representava cerca de um terço do total de depósitos em poder dos bancos comerciais. Em 2000, os 936 Fundos compunham aproximadamente 5.9% de tais depósitos.

As transferências federais também tiveram um papel preponderante na economia de Porto Rico, embora sua magnitude relativa se tenha reduzido com o decorrer do tempo. Em 2000, o total de transferências federais equivalia a 20% do PIB. As transferências a pessoas chegavam a US\$ 5,5 bilhões de dólares, ou 14.3% da renda pessoal (cifra que representa uma queda em relação a 22% da renda pessoal em 1990). Cerca de 60% destas transferências eram prestações, inclusive pensões de ex-combatentes e pagamentos do seguro médico e do seguro social. As doações, que consistem principalmente em pagamentos realizados no âmbito do programa de cupões para adquirir alimentos, atingiam 39% das transferências federais a pessoas.

Além dos fluxos de comércio e capital, a mão-de-obra também se move livremente entre Porto Rico e o continente, dado que milhares de porto-riquenhos viajam por temporadas. Em 1950, a população residente de Porto Rico totalizava 2.21 milhões de pessoas, e havia 226.000 naturais da ilha que residiam no continente. No ano 2000, estas cifras haviam subido para US\$ 3,8 milhões e US\$ 1,2 milhão, respectivamente.

Graças à Operação Bootstrap, fortaleceu-se o crescimento industrial, que transformou a base agrícola de Porto Rico numa economia impulsionada pelos serviços e manufaturas. Entre 1950 e 1990, o PIB da ilha cresceu 4,4% ao ano, e a participação do setor manufatureiro no produto total subiu de 22% para 39%. Não obstante, a convergência com os níveis de vida do continente foi parcial. Em 1990, a renda *per capita* em Porto Rico (US\$ 6,000 dólares) era quase a metade da renda do Mississippi, o estado da União de menor renda. Contudo, havia melhorado em relação à 1950, quando a renda *per capita* de Porto Rico correspondia a 39% da renda do estado em último lugar. Todavia, no ano 2000 a renda pessoal *per capita* de Porto Rico (US\$ 10,150 dólares) ainda correspondia à metade da renda do Mississippi.

A criação da União Européia foi, indubitavelmente, o processo internacional no qual este princípio se moldou mais claramente, através de uma política de "coesão social". É sintomático da filosofia política subjacente a estes acordos que o aprofundamento da integração econômica na última década do século XX tenha sido acompanhado do fortalecimento da política de coesão, em virtude de um objetivo explícito (Marín, 1999). Mais ainda, atualmente esta política está sendo aplicada também nos países da Europa central interessados em integrar-se à União Européia. A possibilidade de estabelecer um fundo de coesão ou de integração, como complemento necessário

dos acordos hemisféricos, foi proposta por vários chefes de Estado e de governo na terceira Cúpula das Américas, realizada em Quebec em abril de 2001,¹⁴ e portanto deveria receber atenção especial.

A extensão da agenda de negociações da Organização Mundial do Comércio com o objetivo de incluir novos temas foi objeto de um vasto debate. A CEPAL reconhece amplamente a necessidade de um enérgico compromisso regional com a agenda ambiental internacional, a defesa dos princípios e direitos trabalhistas fundamentais e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Todavia, também compartilha a convicção de que esses compromissos devem ser criados em outros âmbitos internacionais e não devem ser vinculados aos de caráter comercial.

Por sua vez, um acordo multilateral de investimentos pode contribuir para simplificar a complexa rede de acordos bilaterais ou regionais deste tipo assinados nos últimos anos, mas deve cumprir três requisitos essenciais: limitar-se à proteção do investimento, manter a autonomia dos países em desenvolvimento para regulamentar a conta de capitais por razões macroeconômicas e manter igualmente sua autonomia para adotar políticas ativas sobre investimento estrangeiro direto, incluindo aquelas orientadas a melhorar os encadeamentos entre esse investimento e a produção nacional. Ademais, seria útil avançar num acordo sobre concorrência global, que regulamente a acentuada tendência à concentração mundial observada em certos setores de atividade, assim como as práticas anticompetitivas das grandes empresas transnacionais.¹⁵ Um acordo desta natureza pode servir a longo prazo como âmbito para substituir os mecanismos mais discricionários de intervenção (entre eles, o estatuto *antidumping*). Não é evidente, porém, que o âmbito mais apropriado para os acordos multilaterais de investimentos ou de concorrência seja a OMC e, menos ainda, que esta seja a instância adequada para a implantação de acordos nestes campos. Neste sentido, seria mais apropriado criar uma nova organização internacional que, além destes dois acordos, tivesse a seu cargo a implantação dos acordos de propriedade intelectual e medidas de investimentos relacionadas com o comércio, concentrando assim as ações da OMC na regulamentação estrita do comércio de bens e serviços.

Outro elemento dos acordos da Rodada Uruguai, que foi objeto de um amplo debate, é o relativo à aplicação a todos os membros da OMC das disciplinas multilaterais em matéria de propriedade intelectual. Mesmo que esse acordo possa ser considerado fundamental para a provisão de um bem público global —a criação de conhecimento— só pode ser obtido mediante a concessão de um monopólio transitório, ou seja, definindo como bem privado o que é potencialmente um bem público. Como o desenvolvimento tecnológico é a atividade que mais se concentra nos países industrializados, esta forma de proteção e a conseqüente redistribuição de recursos reforçam uma das assimetrias básicas que caracterizam a economia internacional.

Devido ao alto custo que pode ter esse mecanismo para os países em desenvolvimento, o Banco Mundial (2002b, capítulo 5) assinalou que seus benefícios não são patentes para os países de renda baixa e, portanto, sua implantação deve ser gradual, dependendo do nível de desenvolvimento. Os países de renda média recebem benefícios indiscutíveis de uma maior proteção intelectual nos setores em que a denominação de origem é importante; no comércio intraindustrial, que depende da proteção das marcas; no de produtos cinematográficos e televisivos, e na indústria de programas de computação, entre outros. Essa proteção também desempenha um papel importante como garantia para o investimento estrangeiro e como mecanismo que assegura aos consumidores o acesso a uma gama ampla de produtos. Contudo, os acordos pertinentes elevam o custo da tecnologia e podem impedir sua transferência quando a proteção da propriedade

¹⁴ O Presidente do México se referiu, em particular, a um fundo de coesão, enquanto vários Primeiros-Ministros do Caribe destacaram a importância de um fundo de integração. Posteriormente, o governo equatoriano, que tem a seu cargo a coordenação das negociações, propôs a criação de um fundo pró-competitividade.

¹⁵ Com este propósito, pode-se estabelecer uma cláusula estipulando que o acordo correspondente só se aplica a empresas que mantenham uma participação superior a uma certa porcentagem dos mercados internacionais relevantes.

intelectual não é acompanhada da produção do bem ou do uso da tecnologia correspondente no país que outorga a proteção.

Os acordos adotados na Quarta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio representam um importante avanço na definição de uma área concreta —a saúde pública— na qual a proteção da propriedade intelectual pode ter efeitos nocivos. O principal problema que se apresenta neste caso é o efeito da proteção sobre os preços ao consumidor, que exclui amplos setores da população do uso dos bens ou serviços protegidos. Isto ilustra também um princípio mais geral, segundo o qual o caráter de bem público que tem o conhecimento deve prevalecer, em certas circunstâncias, sobre o caráter de bem privado que lhe outorga a proteção da propriedade intelectual.

Essa situação deu lugar a um debate mais amplo sobre áreas nas quais também deve predominar o caráter de bem público do conhecimento. Alguns dos exemplos mais evidentes são aqueles em que um conhecimento potencialmente patenteável tem caráter estritamente científico (certos conhecimentos sobre genética, essencialmente) ou em que um determinado conhecimento constitui a base para a aquisição de novos conhecimentos (fato que se reconhece, entre outros, no convênio sobre proteção de novas variedades vegetais, que garante o acesso a variedades protegidas para desenvolver outras novas). Na realidade, na medida em que o desenvolvimento tecnológico é o resultado de um processo de aprendizagem cumulativo, estreitamente dependente da experiência adquirida no âmbito produtivo, este último caso faz parte de um conjunto mais amplo, que inclui as inovações secundárias resultantes da adaptação de tecnologia e da engenharia inversa.

Como já se assinalou, o problema que se produz nesses casos é ainda mais grave quando as prioridades de diversificação produtiva de um país enfrentam proteções da propriedade intelectual de empresas que não produzem um bem ou não usam a tecnologia nesse país e, portanto, a proteção se converte em um obstáculo que dificulta a consecução dos objetivos de desenvolvimento. Nesses casos, como no da saúde pública, é necessário obter novos consensos sobre as limitações da proteção da propriedade intelectual ou formular normas mais amplas sobre o uso da licença obrigatória ou o esgotamento do direito (ver o capítulo 7).

Outra série de problemas está relacionada com alguns aspectos da agenda sobre propriedade intelectual de interesse para os países em desenvolvimento, mas que não foram criados em acordos ou instrumentados adequadamente. O primeiro está ligado à necessidade de dispor de mecanismos efetivos de transferência de tecnologia e de instrumentos que garantam uma participação mais ampla dos países em desenvolvimento na geração de novos conhecimentos. A OMC deveria dar prioridade a estes mecanismos e instrumentos, já que são necessários para compensar os efeitos distributivos adversos que a proteção da propriedade intelectual produz em todo o mundo. O segundo obedece à relação entre a proteção da propriedade intelectual e o Convênio sobre a Diversidade Biológica, e a proteção dos conhecimentos tradicionais e do folclore. Estes últimos casos demonstram, ademais, a urgência de que os países da região façam um inventário dos recursos que desejam proteger no âmbito internacional, para defender seu patrimônio cultural, intelectual, genético e geográfico.

5. Plena inclusão da migração na agenda internacional

A plena incorporação da migração na agenda internacional também é um elemento essencial de um sistema internacional destinado a superar as assimetrias da ordem global. Não existe qualquer justificativa teórica para liberalizar os mercados de bens, serviços e capitais, enquanto continuam a ser aplicadas estritas restrições à mobilidade internacional da mão-de-obra. Mais ainda, a liberalização assimétrica dos mercados tem efeitos evidentemente regressivos no âmbito mundial, já que beneficia os fatores de produção mais móveis (capital e mão-de-obra mais qualificada) e prejudica os que se caracterizam por uma mobilidade restrita (mão-de-obra menos qualificada). Esta restrição anula, também, um dos mecanismos que, segundo várias análises históricas, desempenhou

um papel fundamental na convergência de rendas entre os países atualmente industrializados (ver o capítulo 3). Por outro lado, a imposição de maiores restrições à mobilidade da mão-de-obra menos qualificada drena seletivamente o capital humano dos países em desenvolvimento, tende a acentuar as desigualdades de renda em função da qualificação e dá origem a um dos ramos de atividade mais daninhos do mundo atual: o tráfico de trabalhadores e outros indivíduos. Além de ser um fator de relevância econômica, a migração é uma fonte muito importante de enriquecimento cultural mútuo e de constituição de uma sociedade cosmopolita.

Portanto, uma das prioridades da agenda internacional deve ser o estabelecimento de acordos que ampliem a mobilidade da mão-de-obra e fortaleçam a governabilidade da migração internacional. Neste campo, o principal objetivo deve ser a adoção de um acordo global sobre políticas migratórias. Em geral, os instrumentos vigentes têm um alcance limitado. O mais amplo de todos, mas que ainda não foi ratificado, é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migratórios e de seus Familiares, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1990. É importante ratificar essa Convenção porque ela reitera os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores migrantes e de seus familiares, inclusive os direitos dos que podem encontrar-se em situação irregular. Além disso, proporciona aos Estados um instrumento legal que possibilita a articulação de legislações nacionais uniformes.

Um elemento estreitamente relacionado com o anterior é a redução dos perigos que representam a discriminação e a xenofobia, mediante a ratificação dos instrumentos internacionais correspondentes e o cumprimento do Plano de Ação firmado na Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban (África do Sul) no ano 2001.

A ampliação dos compromissos de mobilidade temporária de trabalhadores no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC também é importante. Conforme indicado, uma das prioridades neste campo é o ato de assumir maiores compromissos por parte dos países industrializados, em matéria de serviços que pressuponham um uso intensivo da mão-de-obra pouco qualificada, âmbito no qual os países em desenvolvimento podem ter vantagens comparativas.

É inegável que o tema da migração deve fazer parte da agenda hemisférica, dos acordos multilaterais entre a América Latina e o Caribe e a União Européia, e dos processos de integração regional. Existe, também, uma ampla gama de negociações e convênios bilaterais que podem contribuir com o propósito de ampliar as possibilidades de migração internacional. Um exemplo recente e promissor é o início de um diálogo entre México e os Estados Unidos sobre este tema. Todos estes acordos, sejam multilaterais ou bilaterais, devem aumentar a mobilidade temporária e permanente dos trabalhadores e avançar em outras áreas, estreitamente vinculadas à migração, como a seguridade social e o reconhecimento de estudos e qualificações pessoais.

Cabe destacar que, além dos esforços no sentido de eliminar a xenofobia e a discriminação e garantir os direitos dos imigrantes, os governos dos países receptores devem adotar medidas que visem à sua plena incorporação nas sociedades de destino. Este é, de fato, um requisito essencial para garantir a coesão social em sociedades receptoras de um grande número de imigrantes. Com tal objetivo, os Estados devem estabelecer mecanismos que facilitem sua integração à educação pública e aos serviços de proteção social, entre outros, como uma forma de contribuir para a ampliação de seus direitos econômicos e sociais. A outra face da moeda do processo de integração é a exigência de que respeitem e adotem a cultura que os acolhe e acatem plenamente as normas jurídicas do país receptor.

Os países de origem da migração também podem ser beneficiados por este fenômeno através de diversos mecanismos. Em primeiro lugar, mediante as remessas, que já constituem de fato fluxos importantes de recursos para muitos países da região. A redução dos custos de transferência das remessas, a promoção de programas de apoio que os emigrantes podem oferecer às suas comunidades de origem e o uso produtivo destes recursos são algumas das atividades possíveis

nesta frente. O emprego dos vínculos com emigrantes também pode ser importante para aproveitar sua preparação científica, profissional e empresarial, assim como para criar um mercado potencial de produtos idiossincráticos. Além disso, os países da região deveriam reconhecer o direito dos emigrantes de participarem nos processos políticos de seus países de origem.

Por último, tanto os países de origem como os de destino têm a responsabilidade de combater conjuntamente o tráfico migratório, incluindo a difusão de informação nos primeiros com o fim de alertar a população sobre os riscos destas práticas.

6. Os direitos econômicos, sociais e culturais: a base da cidadania global

Um dos principais avanços que a globalização provocou nas últimas décadas foi a extensão a todo o mundo de valores e princípios éticos, como os direitos humanos, a equidade, a democracia, o respeito pela diversidade étnica e cultural e a proteção do meio ambiente. Entre os temas mais especificamente relacionados com o desenvolvimento social, sobressaem os princípios consagrados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em virtude do qual os países se comprometem a garantir a seus cidadãos um conjunto de bens e serviços considerados essenciais para uma vida digna. No âmbito do Pacto, a construção da agenda social internacional se identifica com o reconhecimento de todo membro da sociedade global como cidadão e, portanto, como depositário de direitos. De outro ponto de vista, os bens e serviços relacionados com um nível básico de bem-estar são simultaneamente direitos e mercadorias, “bens de valor social” (meritórios) de acordo com a terminologia da economia do bem-estar, motivo pelo qual devem ser regulamentados como parte do processo de garantia de seu fornecimento; além disso, deve-se dar a conhecer publicamente seu nível de desenvolvimento e permitir sua exigibilidade real (CEPAL, 2000a). Esse processo deve ser parte essencial de um programa integral de luta contra a pobreza.

Os direitos econômicos, sociais e culturais constituem um todo indivisível e interdependente com os direitos civis e políticos. Entretanto, reconhece-se que o exercício dos primeiros dificilmente pode ser automático, exigindo esforços econômicos e políticos importantes, que garantam sua concretização progressiva. Estes esforços se confundem com os processos democráticos orientados a determinar os níveis de nutrição, saúde, educação, habitação e outros direitos ou bens de valor social que podem ser garantidos de forma sustentável a todos os cidadãos, os mecanismos de provisão (pública, privada ou mista) e os recursos públicos necessários.

Isso nos remete ao processo político de constituição de pactos sociais e fiscais nacionais, mas cada vez mais globais, nos quais se considera que o acesso a esses bens é produto de uma decisão política sobre distribuição de recursos destinados a velar pela observância dos direitos civis. Esses pactos deveriam basear-se num debate político sobre o papel do Estado e a relação entre as políticas econômicas e o desenvolvimento social, permitindo o estabelecimento de acordos sobre as prioridades e o ritmo de progresso possível na aplicação gradual dos direitos ou bens de valor social.¹⁶

Não obstante, o respeito a esses direitos continua sendo uma responsabilidade basicamente nacional, e não existem até agora políticas ou mecanismos internacionais claros, definidos e estáveis que permitam que as vontades e realizações dos países transcendam a esfera nacional. Por outro lado, a aplicação desses direitos está circunscrita aos Estados e não abrange explicitamente outros agentes importantes, como as empresas. Por último, a exigibilidade desses direitos não tem, até agora, incentivos claros, nem existem métodos que garantam sua aplicação.

¹⁶ Uma das atividades essenciais neste campo é a produção, difusão e análise de informação sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais e outros direitos, bem como o cumprimento das metas acordadas nas cúpulas mundiais, para ajudar a determinar as prioridades, criar uma cultura de responsabilidade e obter mudanças de política.

Por este motivo, a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais deve evoluir gradualmente, de avaliações regionais e nacionais sobre seu cumprimento para uma exigibilidade política muito mais clara, não só em foros internacionais mas também, e sobretudo, em foros nacionais representativos, nos quais se discutam as avaliações internacionais da aplicação efetiva dos compromissos adotados pelos países. Essa avaliação deve ser integral e abranger não só o respeito a esses direitos, mas também a outras entidades de direitos sociais reconhecidas internacionalmente (os princípios e direitos fundamentais aplicáveis na esfera do trabalho acordados na Organização Internacional do Trabalho, e os direitos das crianças, mulheres e grupos étnicos), assim como os compromissos adquiridos nas cúpulas mundiais, com os quais estão estreitamente relacionados. Essa exigibilidade política pode dar lugar progressivamente, em alguns casos, a uma exigibilidade judicial, tanto em tribunais nacionais como em tribunais internacionais competentes. Em todos os casos, os compromissos e sua conseqüente exigibilidade devem concordar com o grau de desenvolvimento dos países e, em particular, com sua capacidade para alcançar metas que possam beneficiar efetivamente a todos os cidadãos, o que permite evitar tanto o voluntarismo como o populismo.

As acentuadas desigualdades e assimetrias da ordem global indicam que um elemento essencial da materialização dos direitos é a assistência oficial para o desenvolvimento; ela deveria ser proporcionada em conformidade com os compromissos adquiridos no seio das Nações Unidas (0.7% do PIB dos países industrializados, sendo que entre 0.15% e 0.20% desse PIB deve ser destinado aos países menos adiantados) e os critérios básicos compartilhados pela comunidade internacional: atribuir prioridade à luta contra a pobreza e o sentido de identificação com as estratégias de desenvolvimento econômico e social. A cooperação para o desenvolvimento deve ser concebida sob esta perspectiva, como um apoio simultâneo à construção da democracia, o fomento dos direitos civis e políticos e a erradicação da pobreza, de acordo com um enfoque em que os direitos tenham um papel destacado. As propostas internacionais sobre o tema, entre outras a “Iniciativa 20/20”, representam um avanço importante nesta direção.¹⁷ Dado que um processo universal desta magnitude levará muito tempo para se concretizar, os programas de integração regionais ou sub-regionais estão destinados a constituir etapas intermediárias obrigatórias.

A responsabilidade pela observância dos direitos, seu desenvolvimento e sua aplicação supera as fronteiras nacional e estatal. Portanto, é fundamental o estabelecimento de alianças entre múltiplos atores. Conscientes disso, as Nações Unidas fizeram um amplo apelo ao setor empresarial de todos os países, através do Convênio Global, para promover o respeito aos direitos humanos nesse âmbito, tanto em suas práticas como através do respaldo de políticas públicas adequadas sobre direitos humanos, o respeito aos direitos trabalhistas básicos e a proteção do meio ambiente.¹⁸ Este tipo de iniciativas, e outras da sociedade civil, devem contribuir para a consolidação de uma verdadeira cultura baseada nos direitos humanos, que é a essência da construção da cidadania global.

¹⁷ Ver Ganuza, León e Sauma (2000), onde se apresenta uma avaliação desta iniciativa no contexto da região.

¹⁸ (www.unglobalcompact.org).