

CEPAL 2002

Vigésimo nono período de sessões  
Brasília, Brasil, 6 a 10 de Maio de 2002



## Globalização e desenvolvimento

### Síntese

- I. O caráter histórico e multidimensional da globalização / **3**
- II. Fatos destacados da atual fase de globalização econômica / **7**
- III. Fatos destacados na América Latina e Caribe / **15**
- IV. Uma agenda para a Era Global / **28**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Distr.  
GERAL  
LC/G.2176 (SES.29/17)  
24 de abril de 2002  
PORTUGUÊS  
ORIGINAL: ESPANHOL

**Globalização e desenvolvimento** é o documento elaborado pela Secretaria da CEPAL para o vigésimo nono período de sessões da Comissão (Brasília, maio de 2002). A presente publicação apresenta um resumo do documento anteriormente citado.

## **I. O caráter histórico e multidimensional da globalização**

O mundo atual se caracteriza pelo que se conhece como mundialização ou globalização, isto é, a crescente gravitação dos processos econômicos, sociais e culturais de caráter mundial nos âmbitos nacional e regional. Mesmo não se tratando de um processo novo, dado que tem profundas suas raízes históricas, as mudanças em termos de espaços e tempos provocados pela revolução nas comunicações e na informação vêm incorporando à globalização novas dimensões, que representam transformações qualitativas em relação ao passado.

Os historiadores modernos reconhecem no processo de globalização etapas que se destacam nos últimos 130 anos. A primeira fase de globalização, que abrange de 1870 a 1913, se caracterizou pela grande mobilidade de capitais e de mão-de-obra, junto com um auge comercial baseado numa forte redução dos custos de transporte, mais do que pelo livre comércio. Esta fase foi interrompida pela Primeira Guerra Mundial, o que deu origem a um período caracterizado pela impossibilidade de recuperar as tendências anteriores e pela notória retração da globalização nos anos trinta.

Após a Segunda Guerra Mundial se iniciou uma nova etapa de integração global, na qual convém distinguir duas fases sucessivas. O ponto de inflexão ocorreu a começos da década de 1970, como consequência da desintegração do regime de regulação macroeconômica estabelecido em 1944 em Bretton Woods, da primeira crise do petróleo, da crescente mobilidade de capitais privados, que se intensificou a partir dos dois fenômenos anteriores, e do fim da “idade de ouro” de crescimento dos países industrializados. Reconhecendo este ponto de inflexão, podemos falar de uma segunda fase de globalização, que compreende de 1945 a 1973, e que se caracterizou por um grande esforço por desenvolver instituições internacionais de cooperação técnica,

financeira e comercial, e pela notável expansão do comércio de manufaturados entre países desenvolvidos, mas também pela existência de uma grande variedade de modelos de organização econômica e pela limitada mobilidade de capitais e de mão-de-obra.

Nos últimos vinte e cinco anos do século XX se consolidou uma terceira fase de globalização, cujas principais características foram a gradual generalização do livre comércio, a crescente presença no cenário mundial de empresas transnacionais que funcionam como sistemas internacionais de produção integrada, a expansão e a considerável mobilidade dos capitais junto com a persistência das restrições ao movimento de mão-de-obra, e o acesso em massa à informação em “tempo real”, graças ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicações. Da mesma forma, se observou uma notável tendência à homogeneização dos modelos de desenvolvimento. Em conseqüência, cabe destacar que, em relação às fases anteriores de internacionalização da economia mundial, a atual fase de globalização apresenta singularidades em várias dimensões, como se aprecia no Quadro 1.

Quadro 1  
**Características das fases de globalização**

	1870-1913	1945-1973	A partir de 1974
Mobilidade de capital	Alta	Baixa	Alta
Mobilidade da mão-de-obra	Alta	Baixa	Baixa
Livre comércio	Limitado	Limitado	Alto
Instituições globais	Inexistentes	Criação	Atraso
Instituições nacionais	Heterogeneidade	Heterogeneidade	Homogeneização

O conceito do termo globalização que empregamos neste trabalho também ressalta seu caráter multidimensional. Ainda que suas dimensões econômicas sejam mais destacadas, evoluem em concomitância com processos não-econômicos, que têm as suas próprias dinâmicas.

Alguns destes processos estão ligados à esfera econômica. Um deles é a ampliação dos problemas ambientais de caráter global. Nos três últimos decênios ficou em evidência e foi documentada cientificamente uma situação planetária sem precedentes, derivada da escala crescente e acumulativa das atividades humanas, que gera efeitos de caráter mundial como o aquecimento global, a diminuição da capa de ozônio, a perda da biodiversidade, e o avanço da desertificação e da seca, que adquirem uma dimensão perversa, a de “males públicos globais”. Desta maneira,

vem se manifestando a maior vulnerabilidade ambiental e interdependência dos países, que se converteram em características da terceira fase de globalização.

Em contraste com o sistema multilateral de comércio, a administração dos assuntos ambientais internacionais tem uma institucionalidade débil e fragmentada. Nos últimos vinte anos se há produzido uma expansão de tratados multilaterais ambientais e a proliferação de instituições intergovernamentais, pertencentes ou não ao Sistema das Nações Unidas, o que chama a atenção sobre a necessidade de racionalizar a gestão internacional do desenvolvimento sustentável. Os países em desenvolvimento enfrentam, além disso, crescentes pressões para incorporar componentes ambientais a seus acordos comerciais. A recente Declaração Ministerial de Doha aumenta o âmbito e a profundidade dos assuntos ambientais que serão considerados no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

O progresso mais importante no último decênio foi o desenvolvimento de novos princípios jurídicos no âmbito internacional, sendo o mais destacado deles o Princípio 7 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento relativo a “as responsabilidades comuns porém diferenciadas”. De acordo com este princípio, se reconhece explicitamente a dívida ambiental que os países desenvolvidos têm adquirido com o restante da comunidade internacional como conseqüência do conjunto de externalidades e efeitos acumulativos produzidos em sua trajetória de industrialização. Sobre este princípio se assentam as bases políticas para que os países industrializados assumam maiores compromissos que os países em desenvolvimento no âmbito dos acordos multilaterais relativos ao meio ambiente. É importante destacar que este princípio é o reconhecimento explícito de que no campo ambiental não é possível nem desejável uma “nivelção do campo de jogo”. Isto contrasta, como veremos, com os princípios que prevalecem nos âmbitos econômicos do reordenamento internacional.

Há outros processos que têm uma dinâmica relativamente independente da globalização econômica. Um dos mais positivos é o que a CEPAL denominou “globalização dos valores”, entendida como a extensão gradual de princípios éticos comuns, cujas manifestações mais importantes são as declarações sobre os direitos humanos –em sua dimensão dupla de direitos civis e políticos, e, de direitos econômicos, sociais e culturais– e as declarações das Reuniões de Cúpulas Mundiais das Nações Unidas, incluindo, especialmente, a Declaração do Milênio. Como no plano econômico, esta “globalização dos valores” mostra uma

longa trajetória, enraizada nas lutas da sociedade civil internacional: enquanto os direitos civis e políticos consagrados na Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas têm sua origem histórica nos movimentos liberais de fins do século XVIII, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é o produto dos movimentos sociais dos séculos XIX e XX, e os princípios de igualdade de gênero são o resultado da longa luta dos movimentos feministas internacionais.

A prolongada história dos movimentos sociais tem adquirido nos últimos anos uma nova dimensão: a luta pelo direito à identidade dos povos e grupos sociais que se sentem ameaçados pela tendência à homogeneização cultural que caracteriza a globalização. Este “direito a ser diferente” interage de diversas maneiras com os direitos humanos no sentido tradicional, que reconhecem a igualdade dos cidadãos, entre si e ante o Estado. Igualdade e identidade têm, assim, uma complexa relação no plano global. Por um lado, o dinamismo atual do processo de globalização ameaça com converter o enriquecedor diálogo de culturas em um monólogo e, pelo outro, a interação abre oportunidades culturais a novos e variados grupos e pessoas, incluídas as relacionadas com a mistura de distintas culturas. Esta incorporação, através de mecanismos de participação e exclusão se expressa em novas redes, virtuais e de outros tipos, que substituem as tradicionais formas de organização dos movimentos contestadores.

As relações políticas internacionais também sofreram mudanças de grande envergadura nos últimos decênios. O fim da guerra fria marcou uma grande virada no clima imperante entre Estados soberanos. A acentuação da primazia dos EUA, os esforços europeus para criar um bloco protagônico na economia e na política mundial, o atraso do Japão, o surgimento da China e da Índia e a abrupta transição dos países socialistas foram seus elementos mais destacados. Estas profundas mudanças políticas outorgaram à democracia representativa uma preponderância nunca antes vista.

Estes desenvolvimentos políticos são restringidos pelo reconhecido déficit de governabilidade global. Este déficit se reflete em outro conflito profundo: o contraste entre problemas globais e processos políticos locais. Não existem mecanismos de tomada de decisões a nível mundial que tornem possível uma representação adequada dos interesses dos países e dos setores sociais menos poderosos. Esta situação provoca tensões, devido a que os espaços para o exercício da cidadania e da democracia continuam sendo nacionais e locais.

## **II. Fatos destacados da atual fase de globalização econômica**

### **1. Volatilidade financeira**

A volatilidade que caracterizou os mercados financeiros internacionais nos três últimos decênios não é um fato novo, mas algumas características contemporâneas dos mercados vêm tendendo a acentuá-la. Seu principal reflexo tem sido a ocorrência frequente de crises financeiras, que caracterizou tanto o mundo industrializado como os países em desenvolvimento desde a década de 1970. Dado que nos mercados financeiros se realizam operações essencialmente intertemporais, a falta de informação sobre o futuro é a “falha de mercado” fundamental que explica esta volatilidade. Os mercados dependem, portanto, das mudanças de opiniões e expectativas, que flutuam entre o otimismo e o pessimismo, devido à variação do “apetite de risco”. Suas repercussões se ampliam devido ao efeito de “contágio” dessas opiniões e expectativas de um mercado a outro.

As assimetrias de informação entre emprestadores e devedores são outra falha de mercado, que se traduz numa distorção a favor dos devedores considerados de baixo risco e numa grande susceptibilidade dos mercados pela desconfiança na informação imperfeita que dispõem os emprestadores sobre seus demais devedores, especialmente os de maiores riscos. Como esta confiança tem também uma evolução pró-cíclica, as margens dos empréstimos que aparecem como de maiores riscos nos mercados também o são, o que gera sucessivos períodos de “apetite” por atividades de alto risco e de “fuga para a qualidade”.

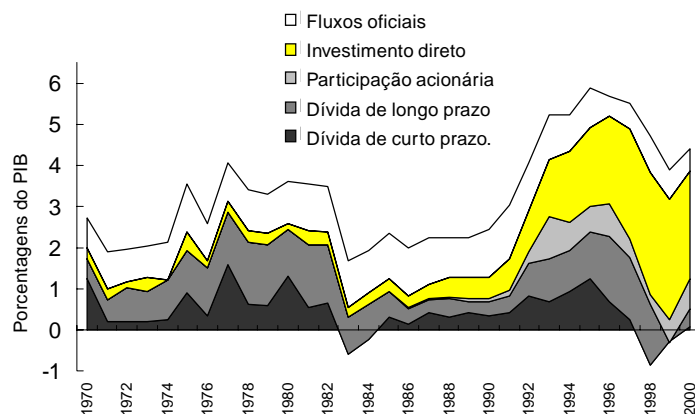
Entre as características contemporâneas dos mercados financeiros que tendem a acentuar a volatilidade, cabe destacar, em primeiro lugar, a insuficiente regulação, que afeta tanto as atividades bancárias como as dos investidores institucionais e agentes que operam no mercado de derivados, e o carácter pró-cíclico da regulação vigente. Segundo, os problemas de contágio provocados pelas restrições de liquidez que os investidores institucionais enfrentam em diversos mercados, que são maiores quanto mais instituições, com elevados níveis de alavancagem, participam no mercado. Terceiro, o uso por vários agentes do mesmo sistema de avaliação de riscos, e sua aplicação com horizonte de curto prazo, que tende a acentuar o efeito de contágio, e ao qual se soma o comportamento pró-cíclico das instituições qualificadoras de riscos.

À diferença dos decênios anteriores, o investimento estrangeiro direto e a colocação de bônus foram as principais fontes de financiamento nos anos noventa. O primeiro mostrou durante todo o decênio um

importante crescimento e aportou, em média, três quartos dos fluxos líquidos de capitais para os países em desenvolvimento. Em geral, o investimento estrangeiro direto teve uma tendência ascendente, com pouca volatilidade. Cabe destacar que um componente significativo do mesmo foram as fusões e as aquisições, em prejuízo da criação direta de nova capacidade produtiva.

Em claro contraste com o IED, as emissões de bônus foram flutuantes e suas condições de financiamento muito sensíveis aos vaivéns dos mercados internacionais. Os fluxos líquidos dos bancos comerciais mostraram características similares. Por sua vez, os fluxos de participação acionária e a colocação de títulos de depósitos nos mercados internacionais (ADRs e instrumentos similares), têm sido os mais instáveis. À diferença do IED, o agregado de todas estas outras fontes de financiamento foi notavelmente pró-cíclico nos anos noventa (gráfico 1).

Gráfico 1  
Fluxos líquidos de capital aos países em desenvolvimento



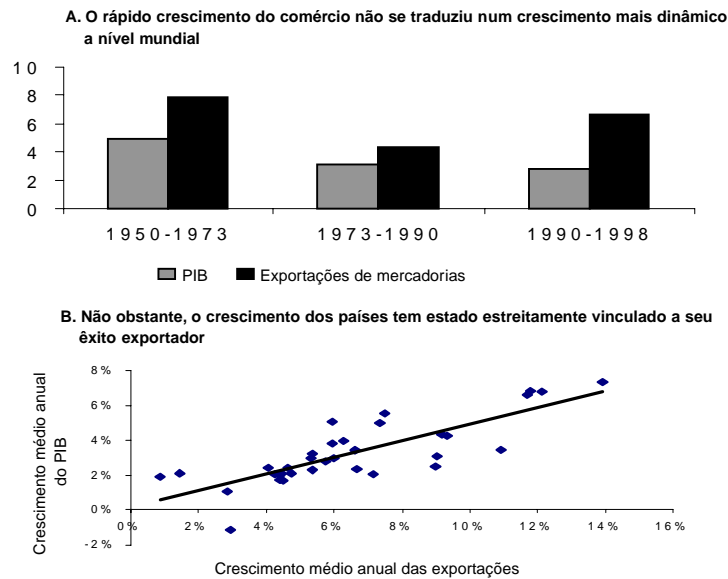
Fonte: CEPAL, com base em Banco Mundial, *Global Development Finance 2001*.



## 2. Reestruturação produtiva e tecnológica

A relação entre estratégia de desenvolvimento, comércio exterior e crescimento econômico tem sido variável desde fins da Segunda Guerra Mundial. As análises comparativas demonstram que a política comercial cumpre um papel importante nas estratégias de desenvolvimento, mas que não há uma relação simples que se possa aplicar a todos os países em todas as épocas ou a um mesmo país em distintos períodos. Em particular, durante a fase atual de globalização, a liberalização e a expansão do comércio mundial **não** se traduziram num crescimento global mais dinâmico, porém o êxito de diferentes países **sim** tem estado estreitamente vinculado à sua capacidade para inserir-se em forma adequada nas correntes de comércio mundial (gráfico 2). Não obstante, o êxito nas estratégias comerciais não obedece a um modelo único mas, pelo contrário, a diversas combinações de ortodoxia e heterodoxia econômicas.

Gráfico 2  
Associação entre exportações e crescimento



Fonte: Cálculos da CEPAL, com a base de dados de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos de Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), 2001.

Por sua vez, a composição do comércio mundial, por categoria de bens, tem mostrado mudanças substanciais nos últimos quinze anos. O escasso dinamismo dos produtos primários, e também dos manufaturados baseados em recursos naturais, é um dos fenômenos mais destacados. Por outro lado, a crescente competição nos mercados tem se traduzido na grande deterioração dos preços das matérias-primas. Entre os manufaturados, os baseados na aplicação de tecnologia avançada mostram um dinamismo muito superior ao conjunto. Os maiores incrementos correspondem à maquinaria e equipamento, especialmente elétricos e relacionados com a indústria da informação e das comunicações.

A análise do dinamismo do comércio internacional pode combinar-se com a da “competitividade revelada” das distintas regiões, que se reflete na sua participação em diferentes setores. Para este fim, se utilizam dois critérios: dinamismo da demanda de cada bem (maior ou menor que a média) e participação de cada país no mercado (crescente ou decrescente). A combinação de ambos critérios dá origem a quatro grupos, como se pode apreciar no Quadro 2. Os Estados Unidos e Canadá, assim como os países em desenvolvimento da Ásia, tendem a especializar-se na exportação de produtos dinâmicos dentro do comércio internacional. Ao contrário, a América Latina e o Caribe se distinguem pela importância de produtos pouco dinâmicos, que representam mais de dois terços das suas exportações nos anos noventa.

Quadro 2  
**Participação de produtos dinâmicos nas exportações  
das distintas regiões do mundo**

(Segundo padrões de crescimento mundial de 1990 e 2000)

		Productos dinâmicos	Productos não-dinâmicos
Europa ocidental	1990	40.6	59.4
	2000	50.5	49.5
Estados Unidos e Canadá	1990	44.6	55.4
	2000	58.0	42.0
América Latina e Caribe	1990	20.8	79.2
	2000	39.1	60.9
Ásia em desenvolvimento	1990	35.3	64.7
	2000	53.1	46.9
África	1990	11.1	88.9
	2000	15.7	84.3

Fonte: CEPAL, *Análisis de la competitividad de los países* (CAN), 2001, a partir de informação da base de dados estatísticos do comércio exterior (COMTRADE).

A estreita relação existente entre comércio internacional e investimento estrangeiro direto tem sido outra das características destacadas nas últimas décadas. Mesmo que a participação de empresas transnacionais no comércio internacional não seja um fato recente, o fenômeno adquiriu maior relevância depois da Segunda Guerra Mundial. O processo de transformação estrutural da economia internacional está vinculado, por um lado, com a extensão da lógica empresarial e industrial a todos os setores da economia e, pelo outro, com a evolução da especialização do trabalho ao interior da empresa e às mudanças em suas estratégias de expansão. O movimento para a globalização de algumas indústrias, e a criação de sistemas internacionais de produção integrada, quer dizer, de “fábricas globais”, reproduz em escala mundial os processos de especialização e contratação externa de uma empresa no mercado local.

A crescente competição que enfrentam as empresas, os avanços tecnológicos que permitem estabelecer enlaces, em tempo real a grande distância, e a liberalização das políticas de comércio exterior têm impulsionado maior dispersão geográfica de todas as funções empresariais. Nestes sistemas complexos as atividades mais simples, como a montagem e o *ensamble*, se alocam a áreas menos industrializadas, enquanto as funções que exigem conhecimentos especializados e de tecnologia se trasladam a áreas industrialmente mais avançadas, segundo modalidades de internacionalização que dependem das características do produto e de seu mercado. Nos setores mais intensivos em ciência (por exemplo, a indústria farmacêutica), o comércio tende a ser intra-empresa, enquanto que em indústrias intensivas em escala e de tecnologia mais madura (automotriz e eletrônica de consumo, entre outras) predominam as operações de *ensamble* e o comércio intra-regional. Os produtos intensivos em recursos naturais se caracterizam por baixos níveis de comércio intra-empresa, e a integração internacional tende a ser horizontal, ou seja, mediante o comércio de produtos homogêneos.

É importante insistir em que a mobilidade que oferecem os avanços tecnológicos transforma as filiais das empresas transnacionais, que anteriormente operavam geograficamente dispersas, mas com produção autocontida, em redes de produção e distribuição integradas no âmbito regional e global. Nestas redes, as empresas podem adquirir os insumos que necessitam e produzir para o mercado local ou regional, ou podem ainda integrar atividades econômicas dispersas em diversas regiões. Em tal sentido, a regionalização da economia mundial é, paradoxalmente, um corolário da globalização.

Em termos dos grandes setores da atividade econômica, o que mais se ressalta é o notável crescimento dos serviços, que concentram mais da metade do investimento estrangeiro direto acumulado na atualidade. Este processo tem caminhado em paralelo com o de transformação estrutural das economias industrializadas. Assim, as atividades propriamente manufatureiras vêm perdendo peso dentro do preço final dos bens, chegando a corresponder a menos da quarta parte, enquanto as atividades de serviços que intervêm desde a concepção do produto até a sua comercialização final equivalem ao restante. Isto tem levado alguns autores a se referir a um “encapsulamento” dos serviços nos produtos manufaturados. Junto com a crescente participação do setor serviços e da perda de peso relativo do setor manufatureiro, vem se reproduzindo um padrão de grande concentração geográfica da produção industrial de alto conteúdo tecnológico. O panorama resultante é claro: quanto mais avançado é o nível tecnológico da indústria, maior é a sua concentração geográfica em um reduzido número de países.

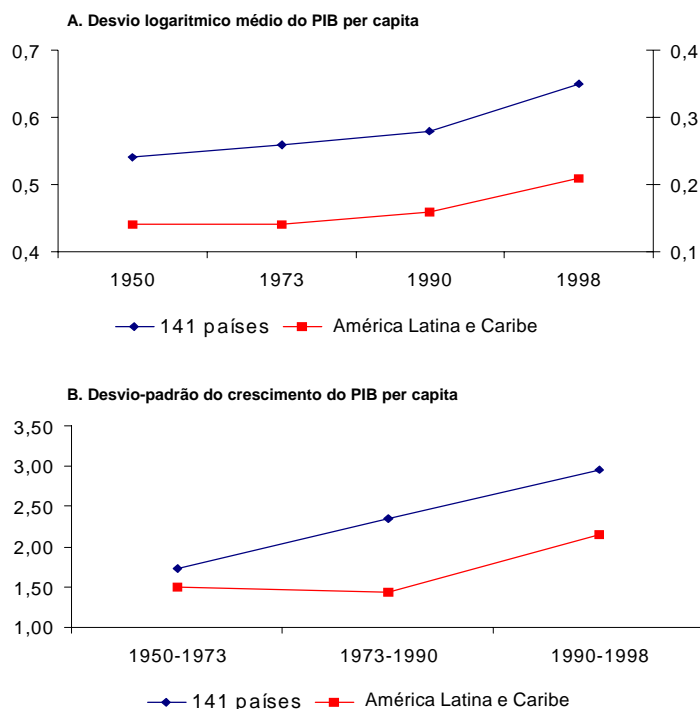
### 3. Desigualdades e assimetrias da ordem global

A globalização deu origem não só a uma crescente interdependência, mas também a acentuadas desigualdades internacionais. Em contraste com um conceito amplamente utilizado nos debates recentes, se poderia dizer que a economia mundial é um “campo de jogo” essencialmente **desnivelado**, cujas características distintivas são a concentração do capital e a geração de tecnologia nos países desenvolvidos, e sua forte gravitação no comércio de bens e serviços. Estas assimetrias da ordem global constituem a base das profundas desigualdades internacionais da distribuição de renda.

A ampliação das disparidades entre regiões e países tem sido uma característica da economia mundial nos dois últimos séculos. A tendência ao aumento das desigualdades entre o produto por habitante dos países mais e menos desenvolvidos, que foi muito acelerada durante o século XIX e na primeira metade do século XX, se freiou na segunda fase de globalização, porém se renovou durante a terceira e se acelerou particularmente durante o decênio de 1990 (gráfico 3a).

Esta tendência secular tem estado acompanhada de outros dois fenômenos que têm sido particularmente intensos durante a terceira fase de globalização. O primeiro é a acentuada e crescente dispersão dos ritmos de crescimento dos países em desenvolvimento durante os últimos vinte e cinco anos do século XX, isto é, a coexistência de “ganhadores” e “perdedores” que caracteriza todas as agrupações de países, tanto os de

Gráfico 3  
Tendência à desigualdade da renda per capita dos países e frequência de ganhadores e perdedores



Fonte: Cálculos da CEPAL, sobre a base de dados de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Estudos de Desenvolvimento, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), 2001.

rendas baixas como médias (gráfico 3b). O segundo é o notório incremento das desigualdades dentro dos países. De fato no período 1975-1995, 57% da população incluída numa amostra de 77 nações viviam em países que apresentaram uma crescente desigualdade na distribuição de renda. Somente 16% viviam em nações nas quais a desigualdade se reduziu. A porcentagem restante corresponde à população de países com níveis estáveis de desigualdade ou com tendências não identificáveis.

Desta maneira, não se observa nenhuma tendência à convergência nos níveis de renda dos países. E quando esta ocorreu, se limitou a países desenvolvidos e a etapas específicas da evolução da economia mundial.

As tendências à divergência nos níveis de desenvolvimento, às “convergências truncadas” e à estagnação nos níveis de renda média são muito mais comuns.

Assim como a nível nacional a ação redistributiva do Estado é essencial para garantir a igualdade de oportunidades, no plano mundial os esforços nacionais só podem frutificar plenamente se complementados por regras de jogo equitativas e estáveis, e de uma cooperação internacional destinada a corrigir as “assimetrias” que caracterizam a ordem global.

Estas assimetrias são fundamentalmente de três tipos. A primeira, é a altíssima concentração do progresso técnico nos países desenvolvidos. Sua propagação dos países originários ao resto do mundo tem sido lenta e irregular e sujeita ao pagamento de patentes de inovação, cada vez mais protegidas pela generalização de normas rigorosas de proteção à propriedade intelectual. O efeito combinado destes fatores explica por que, no plano mundial, a estrutura produtiva continua mostrando uma alta e contínua concentração do progresso técnico nos países industrializados, com um sustentado predomínio nos setores mais dinâmicos do comércio internacional e influência hegemônica na conformação das grandes empresas transnacionais.

A segunda assimetria está associada à maior vulnerabilidade macroeconômica dos países em desenvolvimento ante os choques externos, que contrasta, ademais, com os menores e limitados instrumentos que dispõem para fazer-lhes frente. O efeito global é a existência de maiores margens nos países industrializados para adotar políticas anti-cíclicas e induzir uma resposta estabilizadora dos mercados financeiros e, ao contrário, as economias dos países em desenvolvimento praticamente não dispõem dessas margens, já que os mercados financeiros tendem a agudizar as variações do ciclo e os agentes do mercado esperam que as autoridades nacionais também se comportem em forma pró-cíclica.

A terceira assimetria se deriva do contraste entre a elevada mobilidade dos capitais e a restrição dos deslocamentos internacionais da mão-de-obra, especialmente da menos qualificada. Esta assimetria é específica da terceira fase de globalização. Não se manifestou na primeira, caracterizada pela grande mobilidade deste fator, e nem na segunda, período em que ambos fatores mostraram escassa mobilidade. Estas assimetrias nos graus de mobilidade dos fatores produtivos dão origem a distorções na distribuição de renda, que prejudicam os fatores menos móveis.

A “niveleção do campo de jogo” normativo não corrige as assimetrias antes mencionadas; pelo contrário, pode chegar a agudizá-las, tanto pela grande desigualdade da capacidade institucional para assimilar e tornar efetivas as referidas normas (custo do desenvolvimento de instituições), como pela distribuição desigual de seus custos e benefícios (como resultado, entre outros fatores, da proteção da propriedade intelectual e dos efeitos diferenciais da regulação financeira sobre países e agentes considerados pelo mercado de alto e baixo risco). Contudo, os debates e negociações internacionais mais recentes deixam entrever o início de uma nova etapa, cujas características ainda não estão plenamente delineadas e, por isso, a conjuntura atual é particularmente propícia para um debate construtivo sobre a cooperação para o desenvolvimento. A cooperação deveria dirigir-se, então, a corrigir as assimetrias básicas da ordem econômica internacional, no contexto de uma economia mundial muito mais aberta atualmente que quando se realizaram os debates sobre cooperação para o desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970.

### **III. Fatos destacados na América Latina e Caribe**

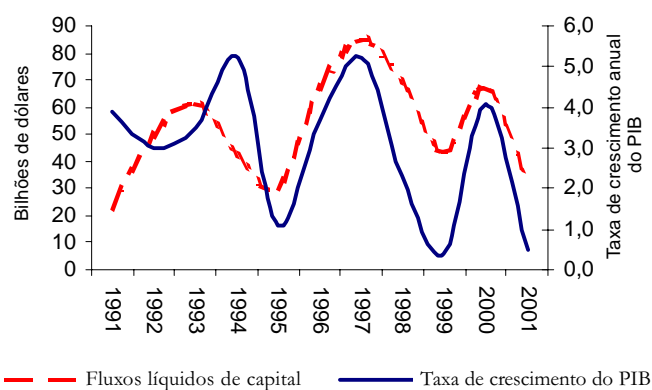
#### **1. Vulnerabilidade macroeconômica**

A volatilidade dos fluxos de capitais tem afetado a estabilidade do crescimento econômico na América Latina e Caribe. As autoridades têm enfrentado dificuldades para conciliar as variações de liquidez e as políticas de estabilização real. Os logros em termos de inflação foram notáveis, porém a instabilidade da economia real tem se acentuado. Durante os anos setenta a expansão do crédito internacional permitiu às economias crescerem com importantes déficits comerciais, com estruturas de preços e gastos não sustentáveis, que culminaram na crise da dívida. Na década de 1980, a transferência líquida de recursos se tornou negativa e, em consequência, se restringiram as atividades econômicas e o crescimento. Nos anos noventa, o renovado acesso aos fluxos internacionais de capitais permitiu uma recuperação do crescimento, que alcançou 2.7%, como média anual, entre 1990 e 2001.

Esta situação não só é frustrante quando comparada com as taxas médias de crescimento anteriores à crise da dívida, como também é muito mais volátil, alternando ciclos de alto crescimento e períodos de estagnação, ou de franca recessão. O estreito vínculo entre o ciclo econômico e a evolução da transferência líquida de recursos, responde a uma série de mecanismos que opera através do sistema financeiro nacional. Nos períodos de auge das entradas de capitais, as economias

caem num excessivo crescimento do crédito doméstico e da liquidez. Durante as recessões, ocorre o contrário e se produz uma exagerada contração da liquidez. Estes poderosos amplificadores financeiros tendem a acentuar os auges e também aumentam a severidade das recessões (gráfico 4).

Gráfico 4  
ALC: Crescimento do PIB e transferência líquida  
de recursos, 1990-2001



Fonte: CEPAL.

A evolução do risco soberano e, portanto, da percepção da vulnerabilidade das economias com independência da qualidade dos fundamentos macroeconômicos de cada país, é uma ilustração do fenômeno de contágio, que tem caracterizado tanto os períodos de auge como os recessivos. As lições que surgem da análise das crises experimentadas por vários países na segunda metade da década de 1990, sugerem que os requerimentos de liquidez de curto prazo e as reservas internacionais líquidas, que tenham os países para fazer frente a estes compromissos, passaram a ser considerados importantes indicadores de vulnerabilidade.

A instabilidade dos fluxos de capital privado afetou a capacidade de reação da economia real ante as crises, já que os instrumentos de proteção comercial e de promoção de exportações perderam importância e a taxa de câmbio se transformou no principal determinante da competitividade. O atraso cambial, ao desestimular o desenvolvimento tecnológico e a



conquista de mercados, deu lugar a perdas de capacidade produtiva e de redes de comercialização que, como indicado na literatura sobre a “doença holandesa”, chegou, em muitos casos, a ser duradouro. Assim também, a instabilidade dos fluxos de capital induziu efeitos negativos sobre a dinâmica de investimento, já que as taxas de investimento continuam abaixo dos níveis registrados antes da crise da dívida. Em forma retrospectiva se observa que o leve incremento do investimento registrado nos anos noventa foi obtido mediante o maior financiamento externo, sem que se expandisse em forma complementar a poupança nacional, ou se ampliasse o acesso dos investidores domésticos, especialmente médios e pequenos, ao financiamento interno ou externo de longo prazo.

Por sua vez, a utilização da política cambial como âncora nominal nos períodos de abundante oferta de recursos financeiros externos, levou a significativas reduções da taxa de inflação às custas de uma crescente valorização da taxa de câmbio real, gerando importantes “efeitos riqueza”, que finalmente resultaram efêmeros. Sem um acesso fluido aos recursos externos, a utilização da âncora cambial para garantir a estabilidade tem sido difícil de sustentar. No final, quando os fluxos de capital diminuíram, a valorização cambial se transformou no calcanhar de Aquiles destes tipos de estratégia de estabilização.

A partir de fins da década de 1980, os programas de estabilização outorgaram alta prioridade à redução do déficit fiscal. Os progressos foram notáveis, particularmente durante a primeira metade do decênio de 1990, quando inclusive a média da região alcançou o equilíbrio fiscal. A adoção de leis de responsabilidade fiscal nos últimos anos representou um avanço adicional. No entanto, a programação fiscal em base anual trouxe como resultado que o gasto fiscal seja altamente pró-cíclico. A fixação de metas de caráter estrutural para as finanças públicas e a ampliação de fundos de estabilização de receitas públicas nos últimos anos são progressos no sentido de corrigir este comportamento pró-cíclico da política fiscal.

Por outro lado, em períodos de crise vários governos da região tiveram que intervir nos sistemas financeiros nacionais, recorrendo à função de “emprestador de última instância” de seu respectivo banco central. Dessa maneira, o setor público termina assumindo os riscos contraídos pelos agentes privados endividados no exterior, ou os riscos associados ao financiamento externo de agentes não-financeiros que, invariavelmente, se traduzem em perdas fiscais ou quase-fiscais de grande magnitude.

## **2. Comércio, investimento e padrões de desenvolvimento tecnológico**

O rápido processo de internacionalização dos mercados e da produção que caracteriza a atual fase de globalização tem estado acompanhado na América Latina e Caribe por drásticas modificações nos regimes de incentivos ao investimento, à produção e ao comércio. Depois de mais de um decênio destas novas modalidades de integração à economia global, é evidente, que a região conseguiu dinamizar seus setores de exportação e converter-se num importante pólo de atração do investimento estrangeiro direto.

Nos anos noventa a região mostrou uma das maiores taxas de crescimento do comércio mundial de mercadorias, tanto em termos de volume como de valor. Entre 1990 e 2001, as exportações de bens cresceram em média, por ano, 8.5% em volume e 9.2% em valor. Estas taxas só foram superadas pela China e pelos países mais dinâmicos da Ásia. No entanto, as importações da região cresceram a taxas ainda mais elevadas (12.0% em volume e 11.9% em valor), cifras consideravelmente superiores às de outras regiões, com exceção da China, que mostra uma taxa próxima à da região. Tanto o dinamismo das exportações como o das importações superou por margem considerável o crescimento do PIB, que registrou um modesto avanço, equivalente a um terço da expansão das exportações e a um quarto do crescimento das importações.

Por sua vez, os fluxos de investimento estrangeiro direto que a região recebeu cresceram a um ritmo sem precedentes. Estes fluxos se multiplicaram mais de cinco vezes entre a média do período 1990-1994 e o valor máximo alcançado em 1999, mas apresentaram uma queda tanto em 2000 como em 2001. Mesmo assim, os montantes continuam triplicando os correspondentes ao primeiro lustro do decênio de 1990. O efeito acumulado destes fluxos representou uma substancial mudança nos padrões do investimento estrangeiro na região, que contrastam com aqueles que prevaleceram desde os primeiros decênios da pós-guerra até fins dos anos oitenta, quando o investimento estrangeiro direto se concentrava as atividades manufatureiras para o abastecimento de mercados nacionais protegidos. De forma diferente, na última década as empresas transnacionais têm facilitado a maior integração dos países da América Latina e do Caribe à economia internacional. Cabe também destacar a sua contribuição à modernização de alguns setores da infraestrutura fundamentais para a construção de competitividade sistêmica. No entanto não há evidências de que as empresas transnacionais tenham adotados planos orientados ao desenvolvimento de capacidades estratégicas (por exemplo, pesquisa e desenvolvimento) na região, à

diferença do que ocorre nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos e em algumas economias asiáticas.

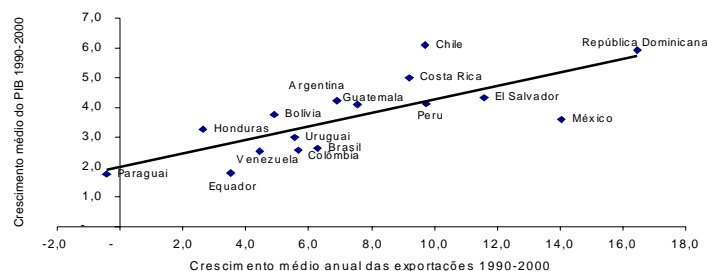
A dinâmica exportadora e a orientação do investimento estrangeiro direto têm sido diversas nos distintos países da região. A especialização exportadora regional na última década apresentou três padrões básicos. O primeiro, vigente principalmente no México, mas também em alguns países da América Central e do Caribe, se caracteriza pela inserção em redes verticais de comércio de manufaturados de alguns sistemas internacionais de produção integrada, orientados basicamente ao mercado dos Estados Unidos. No segundo, que corresponde aos países sul-americanos, consiste na integração a redes horizontais de produção e comercialização mundiais, especialmente de produtos homogêneos baseados no processamento de recursos naturais (*commodities*). Esta categoria de países se caracteriza também por um comércio intra-regional altamente diversificado, com forte presença de empresas transnacionais, e pela menor concentração dos mercados de destino. O terceiro padrão se baseia na exportação de serviços, principalmente turísticos, mas também financeiros e de transporte, e é o que predomina em alguns países do Caribe e no Panamá.

O contraste entre o forte dinamismo exportador e, também a grande capacidade da região de atrair investimento estrangeiro direto, o débil dinamismo da atividade produtiva geral é, sem dúvida, um dos fatos mais destacados do panorama regional no último decênio. A nível agregado, este resultado pode ser visto como o efeito final dos impactos contrapostos sobre a demanda agregada da expansão exportadora e do forte aumento no coeficiente de importações. Assim, mesmo existindo uma clara associação positiva entre o dinamismo exportador e o ritmo de crescimento econômico (ver gráfico 5a), o efeito da inédita intensidade que alcançou a penetração das importações tendeu a prevalecer sobre o do maior dinamismo exportador. Uma das conseqüências foi a deterioração estrutural da relação entre crescimento econômico e balança comercial (ver gráfico 5b), fato que também contribuiu para que as necessidades de financiamento externo sigam sendo elevadas, mesmo em contextos recessivos.

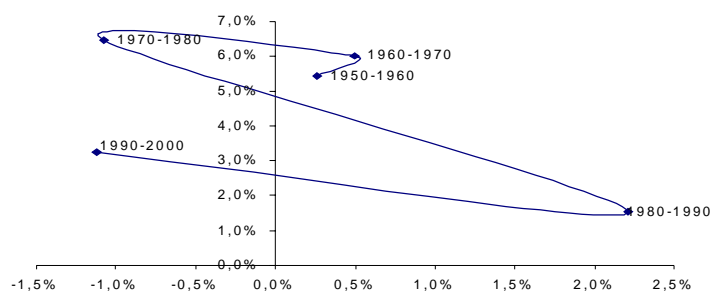
Apesar da região haver logrado aumentar sua participação nos mercados mundiais e na atração de investimentos estrangeiros no último decênio, os encadeamentos produtivos destas atividades dinâmicas têm sido débeis. E ainda, o uso cada vez mais freqüente de bens intermediários e de capital importados, característico dos sistemas internacionais de produção integrada, deu origem a um enfraquecimento das cadeias

Gráfico 5  
Exportações, balança comercial e crescimento econômico

A. Crescimento das exportações e crescimento econômico, 1990-2000



B. Balança comercial e crescimento econômico



Fonte: CEPAL.

produtivas e dos sistemas nacionais de inovação herdados da etapa anterior de desenvolvimento, que não foram substituídos por outros, pelo menos ao mesmo ritmo. A transição aos referidos sistemas internacionais de produção integrada determinou, de fato, a transferência para o exterior das funções de engenharia e atividades de pesquisa e desenvolvimento previamente realizadas por empresas locais. O anterior se agrava ante o reduzido gasto em ciência e tecnologia, que continua oscilando em torno a meio ponto do PIB (com algumas exceções notórias, Brasil e Cuba, em particular), e que se caracteriza pela exígua participação do setor privado e pelo distanciamento existente entre a pesquisa acadêmica e a atividade produtiva. Neste panorama sobressai, pelo contrário, o rápido crescimento da “conectividade” em anos recentes, que permitiu que a comunidade de Internet da região tivesse o

crescimento mais acelerado do mundo. No entanto, é preocupante o desigual acesso dos distintos setores sociais às novas tecnologias. Neste sentido, o risco de ampliação da “brecha digital interna” é maior na América Latina e no Caribe que a ameaça de incremento da brecha que existe entre a região e o mundo desenvolvido.

Devido ao anterior, o efeito multiplicador e as externalidades tecnológicas geradas pelas atividades dinâmicas, associadas às exportações e ao investimento estrangeiro direto, têm sido débeis. Neste contexto de insuficiente empuxo dos setores dinâmicos e de lento crescimento econômico global, a heterogeneidade estrutural (dualismo) dos setores produtivos tem se acentuado: atualmente há muito mais empresas de “categoria mundial”, das quais a maioria é subsidiária de empresas transnacionais porém, ao mesmo tempo, uma proporção crescente do emprego se concentra em atividades informais de baixa produtividade. Este fato tem grande relevância para a região, dado que na última década, sete de cada dez novos empregos nas áreas urbanas latino-americanas foram criados no setor informal.

### **3. Sustentabilidade ambiental**

No caso da América Latina e do Caribe, a relação entre reestruturação produtiva e sustentabilidade ambiental tem sido dependente dos padrões de exploração dos recursos naturais, do perfil exportador e da importância que veio adquirindo o investimento estrangeiro direto. Neste contexto, a região continua acumulando pressões derivadas de antigos processos produtivos e de ocupação territorial. Num numeroso grupo de países se observou, ademais, um aumento no volume de exportações de produtos ambientalmente sensíveis durante nos anos noventa e, na medida em que optaram por uma estratégia de abertura e de crescimento baseado nas exportações, enfrentam pressões para ajustar seus sistemas produtivos às exigências ambientais de seus principais mercados de exportação. Os consumidores vêm contribuindo para que a excelência ambiental se converta num novo elemento de competitividade entre as empresas. As tendências descritas implicarão importantes mudanças que a região deverá incorporar a seus procedimentos e legislação ambientais, não só para adaptar-se aos sinais que provêm dos mercados internacionais, mas também para assegurar a continuidade de sua base produtiva.

É difícil conhecer com precisão o impacto ambiental do investimento estrangeiro direto, já que, por um lado, as empresas estrangeiras promovem grandes projetos de exploração de recursos naturais, que poderiam afetar o meio ambiente, e por outro, podem facilitar o processo

de transferência e utilização de tecnologias que não provocam deterioração ambiental e aperfeiçoar a gestão ambiental. Por outro lado, as repercussões dependem da estratégia das empresas e da normativa e institucionalidade ambiental do país receptor. Em todo caso, a ainda escassa evidência disponível indica que o investimento estrangeiro direto tem alguns efeitos positivos no que diz respeito à gestão ambiental.

A reestruturação produtiva e tecnológica geralmente tem consequências a médio ou longo prazo, e com características dinâmicas, acumulativas e difíceis de quantificar. As novas tecnologias, a ampliação da exploração de recursos naturais renováveis e não-renováveis, a criação e propagação de novas variedades biológicas e a emissão de novas substâncias têm grande impacto ambiental. Atualmente, também o potencial técnico para o uso sustentável dos ecossistemas, controle da poluição ambiental, adaptação das tecnologias às condições sociais e ecológicas locais e o aumento exponencial da produção de bens e serviços, visando satisfazer as necessidades humanas são maiores que nunca. Algumas tendências econômicas e tecnológicas começam a ser favoráveis ao ambiente, sobretudo na indústria e nos serviços, e mesmo em algumas novas atividades do setor primário.

Cabe também destacar que a América Latina e o Caribe constituem uma região exposta a fenômenos naturais que podem trazer graves consequências. Os desastres de origem climáticos ocorridos nos últimos quatro anos têm posto em evidência a grande vulnerabilidade de muitos países, sobretudo os insulares, atribuível à insuficiente preparação e limitada capacidade de resposta. O padrão de desenvolvimento seguido pela maioria dos países, nos que se observa um alto índice de pobreza, infra-estrutura inadequada, exclusão socioeconômica e deterioração ambiental, é um fator determinante desta elevada vulnerabilidade.

Por último, o desenvolvimento institucional e a capacidade de gestão ambiental dos países da região têm sido insuficientes para reduzir os custos ambientais da expansão econômica e da concentração urbana registradas nas últimas décadas. Se requer, portanto, de um considerável fortalecimento da plataforma institucional e da capacidade necessária para controlar efetivamente as externalidades negativas. No orçamento ambiental público se observam os efeitos da fragilidade e descontinuidade da plataforma da institucionalidade ambiental. As doações e créditos internacionais representam uma porcentagem limitada deste orçamento, sobretudo nos maiores países, e ambos mostram uma tendência decrescente. Nos países de menor tamanho, especialmente do Caribe, a ajuda externa é fundamental.

#### **4. A migração internacional**

O fenômeno migratório retomou impulso na terceira fase de globalização, depois de mais de meio século de baixa mobilidade da mão-de-obra. Neste período se incrementaram os fluxos para quase todos os países da OCDE, mas eles foram de menor magnitude que os correspondentes à primeira fase de globalização (1870-1913), período também conhecido como a “era da migração em massa”. Também se observam mudanças importantes no que concerne às regiões e países de origem dos imigrantes, que cada vez mais são os países em desenvolvimento, porém o traço mais destacado é que estes movimentos migratórios estiveram inseridos em significativas mudanças da legislação que, em geral, se traduziram em normas muito mais restritivas que as do passado e mostram a clara preferência pela mão-de-obra qualificada. Se instrumentaram, também, programas especiais para facilitar a residência temporária, normalmente associada a licenças de trabalho em áreas específicas, seja para dar maior flexibilidade ao mercado ou para fazer frente à escassez de oferta em determinados segmentos.

A relação entre a acentuada propensão migratória dos países em desenvolvimento e as restrições à livre mobilidade da mão-de-obra levou a um considerável incremento da migração ilegal aos países da OCDE na década de 1990 e que, por sua própria natureza, é impossível detectar plenamente. As estimativas sobre migração aos Estados Unidos indicam que há 5 milhões de imigrantes ilegais no país, dos quais três quartas partes provêm da América Latina e do Caribe. A grande maioria dos países da OCDE responderam a esta persistente corrente de migração irregular reforçando os controles aplicáveis à entrada, residência e ao emprego de estrangeiros. Junto com isso, em alguns casos se aplicaram programas para regularizar a situação dos residentes em situação irregular.

Na América Latina e no Caribe coexistem dois padrões de migração internacional: o que tem como destino os países fora da região e a migração intra-regional. O primeiro padrão é o dominante e se orienta preferentemente aos Estados Unidos, onde se registra um total de cerca de 15 milhões de latino-americanos e caribenhos, que representam mais da metade da população imigrante desse país. Levando em consideração ambos padrões, se estima que cerca de 20 milhões de latino-americanos e caribenhos moram fora do seu país natal, cifra que corresponde a 13% dos migrantes a escala mundial.

A emigração aos Estados Unidos se expandiu, em meio de constantes revisões e emendas às normas e políticas migratórias desse país, e é um

assunto prioritário nas suas relações com os países da região. Os imigrantes de origem latina formam um grupo heterogêneo. Os mexicanos, que superam os 7 milhões, são uma evidente maioria do total e equivalem a 7% da população do México. Ainda também sendo numerosos, os imigrantes cubanos, dominicanos e salvadorenos não chegam, cada um deles, a um milhão de pessoas; estes últimos equivalem a mais de 10% da população de El Salvador. Os oriundos do México e da América Central se observa uma elevada proporção de pessoas com níveis relativamente baixos de qualificação profissional; entre os sul-americanos e caribenhos este perfil tende a ser diferente, o que explica sua maior inserção em serviços profissionais e suas menores diferenças com a população nativa. Os emigrantes a outros países somam um pouco mais de 2 milhões de pessoas. Alguns dos principais países de destino são o Canadá, com mais de meio milhão de imigrantes; vários países europeus (Reino Unido, Países Baixos, Espanha e Itália), e Austrália e Japão.

A migração entre países da própria região registra menores magnitudes e sua intensidade se reduziu nas duas últimas décadas. Estas tendências estão influenciadas pela diminuição do caráter atrativo de dois dos principais países de destino (Argentina e Venezuela, que concentravam quase dois terços da migração intra-regional), o que não tem sido compensado pela aparição de novos pólos de atração, em que se destacam Costa Rica, Chile e República Dominicana. Um fato distintivo do padrão de migração intra-regional é a surgimento de territórios de trânsito nas rotas ao norte, o que afeta o México e alguns países centro-americanos. No Caribe se registra uma intensa circulação de pessoas entre os territórios insulares.

Estes grandes fluxos migratórios aumentaram a importância das remessas enviadas pelos migrantes a vários países da região; estas superaram os US\$ 17.000 milhões em 2000, e apresentam uma vertiginosa expansão. Em valores absolutos se destacam as remessas enviadas ao México e, em relação ao PIB ou às exportações, as transferidas a El Salvador, Nicarágua, República Dominicana, Equador e Jamaica.

##### **5. Atrasos educativos, precariedade do emprego e vulnerabilidade social**

Os atrasos sociais da região se tornaram mais evidentes ante as demandas crescentes de competitividade, característica da atual fase de globalização, e dos novos riscos derivados da instabilidade macroeconômica e da reestruturação produtiva. Dentre estes atrasos, os de maior relevância para a inserção internacional são aqueles relacionados com a educação, emprego e a proteção social.



Os países da América Latina e do Caribe continuam avançando para a universalização da educação primária e puderam aumentar a cobertura da educação secundária, até chegar à média de 70%, ainda que com muita disparidade, dado que ela flutua entre 90% no Chile e menos de 45% em alguns países centro-americanos. Apesar destes progressos, a brecha existente neste âmbito entre a região, por um lado, e as economias desenvolvidas e as economias emergentes da Ásia, por outro, se ampliou, tanto em relação à cobertura da educação secundária e superior como ao nível de instrução (ver quadro 3). Igualmente inquietante é o fato de que as diferenças de cobertura da educação secundária e superior entre os grupos de altas e baixas rendas tenderam a ampliar-se na última década na maior parte dos países.

Quadro 3  
Matrícula no ensino de Segundo grau e Superior, 1985 a 1997

Grupos de países	Taxas brutas de matrícula					
	Segundo grau			Superior		
	1985	1997	Aumento da taxa de matrícula (em pontos percentuais)	1985	1997	Aumento da taxa de matrícula (em pontos percentuais)
América Latina e Caribe	50.2	62.2	12.0	15.8	19.4	3.6
Países da OCDE	92.3	108.0	15.7	39.3	61.1	21.8
Economias da Ásia de industrialização recente <sup>a</sup>	57.3	73.1	15.8	14.8	30.5	15.7
Ásia oriental e sul-oriental <sup>b</sup>	41.5	66.3	24.8	5.4	10.8	5.4

Fonte: Beverly Carlson, "Education and the Labour Market in Latin America: Confronting Globalization", documento de trabalho, Santiago do Chile, 2001, inédito.

<sup>a</sup> Economias de recente industrialização (ERI) da Ásia: China, Hong Kong, Malásia, Coreia, Singapura e Tailândia.

<sup>b</sup> Só os países em desenvolvimento, incluindo as ERI da Ásia.

O acesso a redes informática e meios audiovisuais veio se convertendo em um fator de crescente relevância no que diz respeito à produção de conhecimentos e ao desenvolvimento de capacidades essenciais para lograr uma inserção adequada na sociedade da informação. O uso destes meios permite que se outorgue maior importância à capacidade de aprendizado que aos conhecimentos adquiridos. Ainda que vários países realizem esforços para proporcionar suportes informáticos aos alunos e professores como parte da infra-estrutura escolar, este processo de transformação não é tão rápido como seria necessário. Evidentemente deveriam ser acelerados, dado que a escola é o lugar mais apropriado para superar a "brecha digital interna".

A análise das variações na estrutura da produção e do emprego permite detectar que os padrões de especialização existentes na região têm diversos efeitos. Concretamente, o emprego cresceu a um ritmo muito mais acelerado no México e nos países centro-americanos e do Caribe, que se especializaram na exportação de manufaturados (3.7% anual ao longo dos anos noventa) do que nos países sul-americanos, onde as exportações de produtos intensivos em recursos naturais têm um maior peso (2.9% anual no mesmo período). Este padrão é ainda mais acentuado na geração de emprego em setores produtivos de bens transáveis, sobretudo industriais, que é dinâmico no primeiro grupo, enquanto se estagna ou retrocede no segundo (ver quadro 4). De acordo com este padrão, os principais aumentos do desemprego aberto ocorreram nos países sul-americanos. Em todo caso, a geração de emprego de qualidade foi um problema generalizado na região, o que fica em evidência na evolução do desemprego aberto e, especialmente, da informalidade.

Quadro 4  
**América Latina (16 países): Evolução do emprego total  
 e assalariado 1990-1999**  
*(Taxas médias de variação anual)*

País	Emprego total			Emprego assalariado		
	Total	Setor tran-sável <sup>c</sup>	Setor não-tran-sável <sup>d</sup>	Total	Setor tran-sável <sup>c</sup>	Setor não-tran-sável <sup>d</sup>
México e América Central <sup>a</sup>	3.7	2.3 (4.0)	4.8 (2.8)	3.7	3.5 (4.8)	3.7 (2.9)
América do Sul <sup>b</sup>	2.9	1.2 (1.1)	3.6 (3.0)	2.9	0.9 (0.7)	3.6 (3.2)
Total América Latina	3.3	1.7 (2.3)	4.1 (3.0)	3.2	2.0 (2.4)	3.7 (3.1)

Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países

<sup>a</sup> Inclui Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá

<sup>b</sup> Inclui Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

<sup>c</sup> Entre parênteses se apresentam as cifras referentes à indústria manufatureira.

<sup>d</sup> Entre parênteses se apresentam as cifras referentes aos serviços governamentais, sociais, comunais e pessoais.

Cabe observar que estas mudanças foram acompanhadas da ampliação da brecha salarial entre trabalhadores com altos e baixos níveis de escolarização. Este padrão é relativamente geral e, portanto, não responde às estruturas de especialização, senão à conjunção das mudanças relacionadas com os avanços nas tecnologias da informação e nas comunicações, e a novos padrões de transformação produtiva. Dentre

estes cabe destacar a reestruturação e expansão de determinados serviços (sobretudo serviços financeiros e às empresas e, inclusive, serviços sociais, comunais e pessoais), processo que gerou a demanda de pessoal com alto grau de qualificação.

A recente fase da globalização gerou também a demanda de sistemas trabalhistas mais flexíveis, já que a reestruturação dos modos de organização do processo produtivo impulsou o surgimento de vínculos trabalhistas heterogêneos. Neste sentido, a flexibilidade na relação do trabalho está se transformando num requisito para a geração de emprego. Este processo também obedece ao reconhecimento e busca de uma “adaptação normativa” ao funcionamento real dos mercados de trabalho da região, nos que as atividades informais ocupam um importante lugar. Seu caráter negativo se radica principalmente em que propiciou a criação de empregos de baixa qualidade, que se reflete na crescente expansão da informalidade trabalhista e no aumento dos empregos temporários, na redução da cobertura da previdência social dos trabalhadores ocupados pelas pequenas empresas e, em alguns países, inclusive, no aumento da proporção de trabalhadores sem vínculos contratuais.

Os sistemas de previdência e assistência social da região enfrentam simultaneamente os problemas derivados da cobertura inadequada do sistema tradicional e os novos desafios que impõem, por um lado, a dinâmica demográfica e epidemiológica e, por outro, a globalização e a volatilidade macroeconômica e instabilidade e precariedade do emprego e dos rendimentos do trabalho que ela provoca. Os maiores riscos macro e microeconômicos se traduziram, portanto, em maiores riscos sociais e em maiores demandas de proteção social frente a sistemas insuficientemente desenvolvidos.

Os setores pobres ou próximos à linha de pobreza apresentam alta vulnerabilidade ante a precariedade do emprego e da renda dos domicílios. Assim, além dos 35% dos domicílios (44% da população) que se encontram em situação de pobreza, na maioria dos países existe uma grande proporção de domicílios (entre 25% e 30%) expostos a cair na pobreza, já que suas rendas oscilam entre uma e duas linhas de pobreza. As tendências distributivas, em geral adversas, que continuam predominando na região afetaram, em alguns casos, os setores pobres, em outros, os grupos de renda média e, ocasionalmente, ambos.

A magnitude e a profundidade do risco social e econômico imperante na região põem a prova a capacidade fiscal dos países. Frente às restrições fiscais, mais severas num contexto de abertura, a proteção social tendeu a ser financiada mediante esquemas que privilegiam a

relação benefício-contribuição (esquemas de seguro). Estes esquemas, que reduzem o potencial redistributivo do sistema, influem negativamente sobre a equidade. Vários países vêm criando programas especiais de ocupação e renda para atender os problemas críticos que enfrentam os setores sociais mais pobres frente à incerteza macroeconômica e a instabilidade laboral. O sistema de mais ampla aplicação nos países industrializados para fazer frente a estes problemas, os seguros de desemprego, ainda mostram um incipiente desenvolvimento na região.

#### IV. Uma agenda para a Era Global

As propostas apresentadas neste documento se baseiam no reconhecimento de que a América Latina e o Caribe devem adotar uma agenda positiva para a construção de uma nova ordem internacional e comprometer-se a instrumentá-la efetivamente. Esta convicção resgata uma lição essencial da história, segundo a qual a mera resistência a processos tão poderosos, como a globalização, ao final fracassam. As alternativas desejáveis são, portanto, o desenvolvimento de uma globalização mais sólida e equitativa e uma melhor inserção neste processo. Mediante a agenda proposta se busca superar as atuais deficiências institucionais, para ser possível “conseguir que a mundialização se converta numa força positiva para todos os habitantes do mundo”, como expressado na Declaração do Milênio das Nações Unidas.

A globalização pôs em evidência a necessidade de progresso na consecução de três objetivos essenciais: **garantir um suprimento adequado de bens públicos globais, superar gradualmente as assimetrias de caráter global e construir uma agenda social internacional baseada nos direitos.** Sobre o primeiro destes temas, há um contraste entre o crescente reconhecimento da importância dos bens públicos globais e a debilidade das estruturas internacionais destinadas a fornecê-los. As fortes tendências à desigualdade que derivadas das assimetrias internacionais já mencionadas leva a reconhecer, também, que a aplicação das mesmas medidas a diferentes situações pode resultar num aumento das desigualdades. Por isso, o princípio de “responsabilidades comuns mas diferenciadas”, consagrado na Declaração do Rio, constitui uma guia mais adequada para a construção de uma melhor ordem global do que a “niveação do campo de jogo”, conceito que tem guiado o reordenamento econômico internacional nos últimos anos. O desenvolvimento de uma agenda social internacional

exige que todos os integrantes da sociedade global sejam reconhecidos como cidadãos do mundo e, portanto, como titulares de direitos. Além disso, a referida agenda deve responder ao desafio de conciliar os princípios de igualdade com o “direito a ser diferente”.

O ordenamento internacional vigente tem grandes vazios em termos de capacidade de consecução destes três objetivos, e por isso o seu fortalecimento deverá consistir fundamentalmente no desenvolvimento de **instituições globais que respeitem a diversidade**. O objetivo destas instituições globais deveria ser a articulação da interdependência, respeitando simultaneamente as responsabilidades e políticas nacionais, responsabilidades, já que a soberania continua recaindo nos povos organizados em Estados. Este é, ademais, um corolário do fomento da democracia a nível mundial. Assim, o fomento da democracia como valor universal exige que os processos nacionais de representação e participação influam na determinação das estratégias de desenvolvimento econômico e social, e exerçam uma mediação eficaz nas tensões próprias do processo de globalização. Este princípio foi reconhecido nas mais recentes concepções da cooperação para o desenvolvimento, onde se ratifica que sua eficácia depende do “sentido de inclusão” (*ownership*) das políticas nacionais.

Ante a falta de instituições adequadas, a globalização está demonstrando ser uma força desintegradora. Em resposta a esta pressão se torna necessário fomentar a **complementariedade virtuosa entre desenvolvimento institucional global, regional e nacional**. Existe consenso sobre a influência determinante das estratégias nacionais no êxito ou no fracasso dos países em sua incorporação à economia mundial. Não obstante, não dispondo de um marco internacional adequado, a insuficiente oferta de bens públicos globais e as desigualdade derivadas das assimetrias internacionais influirão negativamente no desenvolvimento dos países. Este marco deve consistir numa **rede** de instituições mundiais e regionais, em vez de circunscrever-se a uma ou poucas instituições de alcance mundial. Um sistema desta natureza não só pode ser eficiente, senão também mais equilibrado em termos das relações de poder. As instituições regionais, assim como as sub-regionais, cumprem um papel muito importante de intermediação entre as ordens global e nacional, que obedece a quatro razões diferentes: a complementariedade existente entre as instituições mundiais e as regionais numa comunidade internacional heterogênea; a desigualdade entre os atores que participam nos processos globais, e que obriga criar entidades que representem a região; o maior “sentido de inclusão” que despertam as instituições regionais e sub-regionais; e o fato de que a autonomia

efetiva das políticas econômicas em algumas áreas foi deslocada (a macroeconômica, entre outras) da esfera nacional para a sub-regional ou regional.

O reordenamento internacional deve garantir, por último, uma **participação eqüitativa dos países em desenvolvimento e regras adequadas de governabilidade**. No caso dos países pobres e pequenos, a aplicação deste princípio exige uma discriminação positiva por parte da comunidade internacional, e que se organizem em torno a suas instituições regionais ou sub-regionais. A adoção deste critério leva, entre outras coisas, a dar preferência aos mecanismos institucionais amplamente participativos. Por último, a adoção de regras adequadas de governabilidade exige garantir os direitos básicos dos países em desenvolvimento, especialmente dos menores, no ordenamento internacional; institucionalizar mecanismos de prestação de contas e fortalecer a auditoria através de instituições que dêem confiança a todos os atores. Isto significaria limitar o poder dos países que exercem maior controle sobre as instituições internacionais, mas só assim se poderá melhorar a governabilidade da globalização. Como consequência desta limitação, os países em desenvolvimento estarão mais comprometidos com a institucionalidade global, graças a um reforçado sentido de inclusão.

### 1. Estratégias nacionais ante a globalização

Toda estratégia nacional de desenvolvimento na era global deve ter como pilares, pactos sociais sólidos e democráticos, que garantam a estabilidade política; sistemas locais não arbitrários e formas de comportamento dos agentes que concedam segurança aos contratos; e a constituição de uma burocracia estatal imparcial e relativamente eficiente. Estes são, também, fatores básicos de um clima adequado ao investimento. Não obstante, estes elementos institucionais de caráter geral constituem o pano de fundo do processo de desenvolvimento, mas não explicam os impulsos concretos que conduzem ao crescimento dos países em desenvolvimento, nem permitem enfrentar as antigas e as novas formas de vulnerabilidade social e ambiental. Por este motivo, as estratégias que os países adotem devem ter no mínimo outros quatro elementos: políticas macroeconômicas destinadas a reduzir a vulnerabilidade macroeconômica e facilitar o investimento produtivo; estratégias orientadas ao desenvolvimento da competitividade sistêmica; reconhecimento das prioridades da agenda ambiental; e políticas sociais ativas, especialmente na educação, emprego e proteção social. Nestes campos não existem modelos únicos, havendo um amplo campo de ação para o aprendizado institucional e, sobretudo, para o exercício da democracia.

*a) Estratégia macroeconômica*

A experiência da América Latina e do Caribe nos últimos vinte e cinco anos do século XX demonstra que todas as formas de desequilíbrio macroeconômico são onerosas em termos econômicos e sociais. Em consequência, a estratégia macroeconômica deveria centrar-se em evitar os déficits insustentáveis, públicos e 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. O logro deste conjunto de objetivos supõe importantes decisões políticas e, por isso, não existe uma definição simples de estabilidade nem de um sistema de administração macroeconômica com validade universal. A história recente demonstra que a utilização prudente da flexibilidade é, no final, um melhor instrumento que a adoção de regras excessivamente rígidas, como meio para criar confiança nas autoridades macroeconômicas.

Dentro deste marco, as autoridades deveriam fixar como meta a ampliação do horizonte temporal da gestão macroeconômica, tendo como referência o conjunto do ciclo econômico. Isto implica recuperar as margens para adotar políticas macroeconômicas anti-cíclicas, baseadas em políticas fiscais plurianuais, que estabeleçam objetivos de déficit ou endividamento público de caráter estrutural; a administração anti-cíclica das taxas de juros, facilitada por margens adequadas de flexibilidade cambial (que variam de acordo com o tamanho dos países e a complexidade dos mercados de capitais); e uma orientação igualmente contra-cíclica das regulações prudenciais dos setores financeiros e dos fluxos internacionais de capital. Este tipo de gestão macroeconômica deve ser apoiada explicitamente pelas instituições financeiras internacionais. Os objetivos de curto e longo prazo da política macroeconômica são, em grande medida, complementares, já que a estabilidade do crescimento econômico é um dos melhores incentivos para o investimento em capital fixo.

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 sólido desenvolvimento financeiro. A política macroeconômica deve estar orientada a obtenção dos três primeiros propósitos. O objetivo do sólido desenvolvimento financeiro é facilitar recursos para o financiamento do investimento, com prazos e custos adequados. A liberalização dos sistemas financeiros na América Latina e no Caribe não obteve os resultados esperados, em termos de fortalecimento do sistema ou de redução dos custos de

intermediação e, em consequência, o setor público continua tendo uma importante função a cumprir neste âmbito, proporcionando serviços financeiros que o setor privado concede em escala inadequada e, sobretudo, apoiando a criação de novos agentes e segmentos no mercado de capitais. Por sua vez, 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 para fins de aposentadoria podem ser instrumentos adequados para elevar os níveis de poupança nacional.

*b) Criação de competitividade sistêmica*

O crescimento econômico é inseparável da constante transformação das estruturas produtivas. Este processo não é o resultado automático de um bom desempenho macroeconômico nem se produz em forma harmônica, já que a expansão de novos setores implica o desenvolvimento de um conjunto complementar de atividades, processos de aprendizado tecnológico e formação de redes comerciais, tudo o qual envolve altos custos de coordenação. A transformação das estruturas produtivas deve ser, portanto, uma prioridade explícita de toda estratégia de desenvolvimento. Seu objetivo essencial deve ser a criação de competitividade sistêmica, com base em três pilares básicos: o desenvolvimento de sistemas de inovação que acelerem a acumulação de capacidades tecnológicas; o apoio à diversificação e à formação de encadeamentos produtivos; e a oferta de serviços de infra-estrutura de qualidade.

Dado o papel chave do conhecimento, toda estratégia de competitividade deve estar baseada no aumento dos investimentos públicos e privados em educação, capacitação, para o trabalho e empresarial, e em ciência e tecnologia. Estes investimentos devem fazer parte de uma estratégia liderada pelo setor público, mas com ampla participação das associações empresariais e instrumentada através de múltiplas formas de colaboração entre Estado e o setor privado, que tenham como objetivo a criação de sistemas de inovação dinâmicos. Dada a importância intrínseca e o caráter transversal das novas tecnologias de informação e comunicação, os esforços dirigidos a garantir o uso ativo destas tecnologias em todo o sistema econômico, social e inclusive político, têm um papel destacado nos sistemas de inovação contemporâneos.

No atual contexto das economias da região, a estratégia de diversificação produtiva tem três claras prioridades: a diversificação da



base exportadora e dos mercados de destino, que exige uma intensa diplomacia comercial e o desenvolvimento de serviços competitivos e de boa qualidade que respaldem as atividades exportadoras (financiamento, seguros, promoção e certificação); a execução de programas destinados a ampliar os encadeamentos com a produção dos setores nacionais orientados ao mercado internacional ou com alta participação de investimento estrangeiro direto, ou seja, de “políticas de encadeamentos”; e o apoio à formação de aglomerações produtivas (*clusters*), em resposta ao crescente dinamismo dos espaços locais e à necessidade de articular as pequenas e médias empresas na produção para o mercado internacional.

A terceira frente da política de competitividade é a oferta de serviços de infra-estrutura adequados. Em vários países, mediante diversas combinações público-privadas, foram obtidos importantes avanços, sobretudo nas telecomunicações, nos serviços portuários, no transporte marítimo e, em menor medida e com diferenças entre um país e outro, nos serviços de energia (eletricidade e gás). As prioridades neste campo se relacionam com o melhoramento substancial da infra-estrutura vial, a correção do déficit na regulamentação da prestação dos serviços correspondentes e com a maior eficiência das empresas estatais nas áreas em que o Estado continua prestando estes serviços diretamente.

Para avançar em todas estas frentes se requerem novas instituições, cujo desenvolvimento exigirá um intenso processo de aprendizado. Uma aliança entre os setores público e privado é essencial para compensar as deficiências de informação que afetam a ambos setores: a limitada informação microeconômica no caso do primeiro e dos processos multisetoriais no do segundo. Os instrumentos que convêm desenvolver devem estar baseados em claros vínculos entre incentivos e resultados, para evitar a captação de recursos (*rent seeking*) por parte das empresas beneficiadas. Também se devem incluir, em forma pragmática, diversas combinações de instrumentos horizontais e seletivos, selecionados com base em visões estratégicas compartilhadas pelos setores público e privado.

*c) Prioridades da agenda ambiental*

A agenda de sustentabilidade ambiental vem gradualmente permeando as instituições, as políticas públicas e as práticas empresariais dos países da região. O conceito de desenvolvimento sustentável veio-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 se apresentando nesta área são de caráter institucional e financeiro, e a percepção existente nas esferas econômicas região de que a sustentabilidade ambiental representa um gasto, em lugar de uma oportunidade.

No que diz respeito aos mecanismos institucionais, há que consolidar marcos reguladores claros e consistentes e lograr 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, é necessário impulsar uma nova geração de instrumentos mais eficazes e preventivos, orientados à integração das áreas econômica e ambiental. 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.

A aplicação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável mais dinâmica exige a alocação de maior volume de recursos públicos às atividades pertinentes. Neste campo existem possibilidades de aplicar “impostos verdes”, como ocorre em alguns países industrializados. Também é um objetivo importante a redução dos subsídios públicos às atividades poluentes. Também é necessário integrar as políticas ambientais explícitas com aquelas implícitas, vinculadas a políticas econômicas de caráter setorial e aos padrões de mudança estrutural que estas induzem como, por exemplo, em termos de eficiência energética.

Por outro lado, para uma articulação efetiva das agendas econômica e ambiental é imprescindível deixar de aplicar uma agenda reativa para adotar uma positiva a respeito da relação entre sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico. Isto significa identificar as oportunidades que oferece a agenda ambiental global, em particular as relacionadas com o fornecimento de serviços ambientais globais, as criadas pelo mecanismo de desenvolvimento limpo, e as orientadas a acelerar o progresso científico e tecnológico a partir do uso sustentável dos recursos bióticos, do maior conhecimento dos recursos naturais da região e do desenvolvimento de tecnologias próprias a fim de explorá-los em forma sustentável. Isto supõe também um uso intensivo do investimento estrangeiro como canal de transferência de tecnologias limpas, a exportação de bens e serviços com alto componente ambiental e o fomento dos instrumentos de certificação internacional que são exigidos, cada vez mais, pelos consumidores dos países desenvolvidos.

As formas de produção baseadas na abundância de recursos naturais, mas com lenta difusão do progresso técnico, tendem a debilitar-se ante o êxito das economias cuja produção está baseada no conhecimento. Por isso é indispensável, junto com incrementar o valor agregado dessas exportações, reorientar o padrão de competitividade da região para novas atividades. Ao anterior se junta a necessidade de estabelecer sólidos vínculos operativos com as autoridades locais para a solução de problemas ambientais prioritários, administração dos recursos hídricos e dos resíduos sólidos, ordenamento ecológico do território e gestão urbana. Todo o anterior impõe a descentralização de políticas e instrumentos de gestão ambiental, e uma distribuição mais equilibrada do gasto público e do investimento privado a nível territorial e local.

*d) Políticas sociais ativas*

A globalização acentuou a necessidade de desenvolver sistemas econômicos mais competitivos, cautelar a inter-relação entre competitividade e emprego, e reagir ante os novos riscos sociais. Portanto, as estratégias sociais frente à globalização devem focalizar sua atenção em três áreas: educação, emprego e proteção social. Os progressos nestes três campos se reforçam mutuamente. A educação é a melhor via para superar a reprodução intergeracional da pobreza e da desigualdade, e ainda adquire maior importância em vista de que a globalização aumentou a necessidade de dispor de recursos humanos capazes de participar nas novas modalidades de produção, competição e convivência. O emprego é um elemento chave da integração social, como fator de realização social e como fonte de renda, dado que define as possibilidades de consumo. Entre os riscos que a população enfrenta se encontram os relacionados com a instabilidade macroeconômica, a adaptação às novas tecnologias e formas de organização do trabalho, e com a deterioração do emprego que a competição internacional produz em muitos setores.

Em educação, é necessário avançar para a cobertura universal, de preferência até a educação secundária, e reduzir as diferenças de qualidade que existem em função da origem socioeconômica dos estudantes. Para responder a estos desafios se requer um conjunto diversificado de políticas: programas de estudos mais relevantes, uso massificado dos novos recursos tecnológicos, habilitação da comunidade para que contribua ao logro destas metas, programas focalizados em zonas com menor rendimento escolar e canalização de recursos públicos em medida equivalente, pelo menos, aos padrões da OCDE (5% do PIB), dentre outros. Por sua vez, a inclusão social envolve novas formas de

aprendizado, que atualmente consiste, em particular, no acesso ao conhecimento, a participação em redes e o uso de tecnologias de informação e comunicação. Porém não basta modernizar os suportes educativos: é ainda mais necessário desenvolver as funções cognitivas superiores, orientando o aprendizado para a identificação e solução de problemas, a criatividade, e as capacidades de reflexão, o discernimento e a pesquisa, indispensáveis num meio saturado de informação.

O primeiro desafio em termos de emprego é pleno respeito à declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho. A elaboração de políticas laborais ativas deve partir do reconhecimento de que a criação de postos de trabalho só é sustentável quando as atividades econômicas são competitivas a longo prazo. A reconversão produtiva e a crescente mobilidade da mão-de-obra exigem, portanto, criar oportunidades de adaptação dos trabalhadores, mediante uma política agressiva de capacitação e de apoio à modernização das pequenas e microempresas. Os Ministérios do Trabalho devem adotar uma política que fomente, também, a auto-regulação dos atores sociais (diálogo social) e dê atenção preferencial aos trabalhadores não incorporados aos setores modernos (informais e desempregados). Para isso, devem recuperar seu papel de entidades reitoras da política trabalhista.

O desenvolvimento de sistemas de proteção social deve orientar-se pelos princípios de universalidade, solidariedade, eficiência e integralidade. O fortalecimento da universalidade exige diminuir a notável falta de equidade no que diz respeito ao acesso e à qualidade dos serviços. A solidariedade deve ser garantida mediante um conjunto de contribuições obrigatórias, transferências públicas e subsídios cruzados entre distintos estratos de renda e grupos de risco. A proteção social apresenta importantes deficiências. Ao atraso histórico da região na cobertura dos riscos tradicionais, se soma atualmente a necessidade de estudar a proteção ante novos problemas, entre outros a vulnerabilidade do trabalho e de renda. No entanto, a amplitude do emprego informal e do desemprego impõem limites à universalização da proteção social baseada nos esquemas tradicionais. Por isso, é prioritário instrumentar mecanismos combinados e complementares de seguro, coerentes com os diversos tipos de vínculos trabalhistas, o que favoreceria a mobilidade e ofereceria proteção ante perturbações macroeconômicas de origem externa ou interna.

## 2. O papel crítico do espaço regional

A América Latina e o Caribe é a região do mundo em desenvolvimento que mostra os maiores progressos em termos de integração regional. A renovação do compromisso político com estes processos é uma meta imperativa, que não entra em conflito com negociações comerciais mais amplas, incluídas as correspondentes à Área de Livre Comércio das Américas e as de caráter global. De fato, a vigência dos processos de integração regional no âmbito de uma área de livre comércio hemisférica ou do processo de globalização dependerá de seu próprio grau de profundidade.

A *cooperação macroeconômica* se transformou num elemento essencial para consolidar os processos de integração comercial. Neste campo, se observam avanços em todos os acordos sub-regionais vigentes, que devem continuar reforçando-se com base no diálogo, no intercâmbio de informação e na adoção de regras macroeconômicas comuns que conduzam à institucionalização do “crivo dos associados” com fins preventivos e a criação de mecanismos mais ajustados de coordenação macroeconômica e de regulação e supervisão prudencial dos sistemas financeiros nacionais.

Igualmente, se deve prestar atenção ao desenvolvimento de instituições financeiras regionais e sub-regionais. Neste campo, a América Latina e o Caribe têm ativos importantes, já que dispõem de uma ampla rede de bancos multilaterais de desenvolvimento (o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, a Corporação Andina de Fomento-CAF, Banco Centro-Americano de Integração Econômica-BCIE, Banco de Desenvolvimento do Caribe-BDC e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata-Fonplata). Por sua vez, a experiência acumulada pelo Fundo Latino-Americano de Reservas permite pensar na possibilidade de ampliar, com recursos regionais, a concessão de financiamento excepcional aos países em crise, através de uma expansão significativa dos membros e recursos do Fundo, ou mediante acordos de apoio mútuo (*swaps* cambiais) entre os bancos centrais.

A expansão do comércio cria também maior necessidade de *harmonização dos sistemas regulamentários*. Já se observa algum progresso em vários campos, mas é importante avançar no que diz respeito às normas sobre fomento à competição e a regulação dos serviços públicos. Cabe assinalar que a medida que se consolidem mercados comuns e se concretize um processo ativo de investimento intra-regional, os acordos sobre competição e, posteriormente, a adoção de políticas comuns, sem dúvida prevalecerão sobre as normas de competição que regulam

exclusivamente o comércio exterior. Um marco desta natureza permitiria, também, enfrentar mais eficazmente as 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 tais setores. A adoção de medidas desta índole deve estar orientada ao desenvolvimento de sistemas de inovação de carácter sub-regional e regional, e conduzir à adoção de esquemas mais amplos de cooperação em termos educativos, e em pesquisa e desenvolvimento tecnológicos. A criação de fundos regionais de promoção destas atividades, seguindo o exemplo do Fundo de Ciência e Tecnologia criado por iniciativa do Brasil, deve ser um elemento deste processo.

Na área da infra-estrutura física, além da formulação de normativas harmonizadas sobre transporte, energia e telecomunicações, é essencial o desenvolvimento de redes de infra-estrutura e de sistemas reguladores concebidos em função da integração regional. O acordo sobre integração física decidido na Reunião de Presidentes da América do Sul (2000) e o Plano Puebla-Panamá na área centro-americana representam os progressos mais importantes nesta direção. A elaboração de vários planos de desenvolvimento fronteiriço é outro exemplo desta nova concepção do espaço derivada da integração.

No caso do *desenvolvimento sustentável*, a singularidade da América Latina e do Caribe se radica 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. A possível valoração econômica dos serviços ambientais que prestam os ecossistemas naturais merece menção especial. Projetar esta singularidade, dar coesão ao esforço regional para proteger os ecossistemas compartilhados e conseguir o apoio de todos os países com tal fim são ações que constituem o ponto de partida de uma agenda regional inspirada pelo objetivo de reforçar a estabilidade dos ecossistemas mais relevantes e valiosos do ponto de vista global. A estrutura atual da institucionalidade ambiental na região deverá ser objeto de um processo de reforma gradual que permita unificar as visões regionais e sub-regionais nos debates globais sobre desenvolvimento sustentável.

Com relação ao *social*, parece preferível propor objetivos limitados e concretos, mas de profundo alcance. Há duas áreas com particular importância. A primeira é a proteção dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, mediante acordos que permitam transladar os benefícios

dos fundos de proteção social de um país a outro. A segunda é a educação. Neste campo se pode avançar na realização de intercâmbios regionais e formação de redes de especialistas, governos e organizações, com o fim de compartilhar práticas e padrões. Além de contribuir ao fortalecimento dos sistemas nacionais de educação, estas atividades permitiriam fortalecer os sistemas regionais de reconhecimento de títulos e contribuir à maior fluidez na homologação de diplomas. Em outro terreno, também é importante educar para a integração regional e assim formar indivíduos mais conscientes de sua “inclusão” numa região com cultura e história em comuns e um destino compartilhado.

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

### **3. A agenda global**

No caso dos bens públicos globais, a análise deste documento se centra em dois temas: o ordenamento macroeconômico internacional e o desenvolvimento sustentável. Estes temas não esgotam, como é óbvio, a vasta agenda correspondente, que inclui também temas relacionados à defesa dos direitos civis e políticos, à paz e à segurança, ao combate das pandemias e à luta contra a criminalidade internacional, entre outros. A considerável importância que a CEPAL outorga 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 proposta culmina com algumas considerações sobre o desenvolvimento de uma agenda social internacional baseada nos direitos.

#### *a) Suprimento de bens públicos globais de caráter macroeconômico*

Nos últimos anos ficou evidente o fato de que a estabilidade macroeconômica e financeira internacional é um bem público global, com externalidades positivas que beneficiam todos os participantes nos mercados internacionais e que evitam as externalidades negativas vinculadas ao fenômeno de contágio. Isto 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 os efeitos que estas políticas têm

no resto do mundo é uma deficiência básica do atual ordenamento internacional. Na medida em que a inconsistência das políticas se manifesta na volatilidade das taxas de câmbio das moedas mais importantes, é outro fator que afeta negativamente os países em desenvolvimento. O Fundo Monetário Internacional deve desempenhar um papel central nas tentativas de coordenação macroeconômica das principais economias, independentemente dos debates que surjam em foros mais restringidos, 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 práticas de gestão macroeconômica (política fiscal, monetária, administração da dívida pública, dívida externa e reservas internacionais, em particular). Neste campo se registraram importantes progressos nos últimos anos, que se traduziram na nova ênfase dada aos critérios preventivos (acompanhamento da evolução dos mercados financeiros e elaboração de indicadores de vulnerabilidade ou de pré-alerta).

Outra área que recebeu um renovado impulso foi a de formulação de padrões internacionais de regulação e supervisão prudencial dos mercados financeiros, e de fornecimento de informação aos mercados. Em tal sentido, um tema complexo é como evitar que as medidas de regulação vigentes nos países industrializados acentuem a discriminação contra os fluxos de capital orientados aos países em desenvolvimento. Devido ao carácter residual que estes fluxos têm desde uma perspectiva global, sua regulação costuma estar protegida por padrões gerais, que castigam os investimentos considerados como de alto risco. Este tipo de normas poderiam reduzir os fluxos de fundos ou elevar indevidamente o custo do financiamento para os países em desenvolvimento, especialmente durante períodos de crise. A proposta de outorgar às qualificações de risco das instituições especializadas importância fundamental nos sistemas reguladores dos países industrializados (estendendo aos bancos comerciais uma norma já aplicável aos investidores institucionais) poderia criar problemas similares, dado o comportamento pró-cíclico de tais qualificações.

Ainda que a rigor não poderia ser caracterizada como um bem público global, a cooperação internacional em temas tributários tem uma importância crescente. A competição por atrair investimentos suscetíveis de realocização tendeu a reduzir a tributação do capital, o que afetou a capacidade de arrecadação de recursos públicos ou elevou exageradamente a tributação direta ou indireta imposta aos fatores de produção menos móveis, sobretudo a mão-de-obra. Neste campo



praticamente não existem mecanismos institucionais de caráter internacional, pelo que não só haveria que adotar novos acordos, senão criar também um novo organismo que se dedique à cooperação tributária internacional. Algumas alternativas intermediárias poderiam ser a adoção de acordos sub-regionais ou hemisféricos e a extensão da cooperação já existente sobre esta matéria no marco da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico a países que não são membros da organização.

*b) O desenvolvimento sustentável como bem público global*

Uma década depois da celebração da Conferência do Rio, os princípios adotados naquela oportunidade se mantêm em plena vigência. Entre os temas mais relevantes de uma agenda global se destaca a necessidade de modificar os padrões insustentáveis de consumo e produção, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento. Nesta área, a eficiência energética é, sem dúvida, um dos aspectos mais importantes da agenda, e que deve contribuir à constituição de uma aliança mundial para o uso de fontes de energia renováveis e tecnologias convencionais limpas e eficientes. O Protocolo de Kyoto pode dar impulso a esta estratégia, já que representa a primeira materialização de um mercado de serviços ambientais globais, que deve estender-se neste e em outros campos no futuro.

Uma segunda importante esfera de ação é a gestão sustentável dos ecossistemas e da diversidade biológica. Concretamente trata-se de estabelecer uma aliança que permita afiançar um compromisso mundial para a conservação da biodiversidade e dos ecossistemas pertinentes, que se expresse em metas quantitativas e meios para alcançá-las. No que diz respeito aos recursos genéticos, é importante propiciar a entrada em vigor do Protocolo de Cartagena sobre a segurança da biotecnologia, e aplicar os mecanismos aprovados para realizar as análises de risco para a biodiversidade que poderiam representar os organismos vivos modificados.

Para estabelecer mecanismos como os mencionados há que dispor de um volume adequado de recursos financeiros e consolidar focagens operativas que possibilitem a mobilização de recursos globais para enfrentar problemas também globais, de acordo com o princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas. Neste âmbito, seria conveniente explorar a possibilidade de impor sanções globais a atividades de alcance internacional que pudessem provocar a deterioração do meio ambiente mundial, e destinar os recursos arrecadados por este conceito

à constituição de fundos específicos que permitam dar solução a esses problemas, com uma focagem multilateral. O critério reitor deve ser “quem polui paga”, mas permitir que esses recursos possam ser utilizados em outro espaço geográfico.

Medidas no âmbito da educação, da pesquisa e desenvolvimento, da transferência e adaptação de tecnologias e do acesso à informação podem fazer uma contribuição cada vez mais importante à sustentabilidade. Ante a evidência da maior fragilidade ecológica produzida pelo acúmulo de danos ambientais a diferentes escalas, o princípio preventivo adquiriu um novo e maior sentido. Chegará um momento em que os esforços de proteção serão insuficientes, e a necessidade de adaptação e correção e, sobretudo, de desenvolvimento científico e tecnológico para fazer frente aos novos desafios serão crescentes. Nesta esfera, adquirem especial relevância os mecanismos de proteção da propriedade intelectual, tanto do conhecimento formal como do informal, que forma parte do saber tradicional.

As considerações anteriores indicam a necessidade de dar maior coerência e compatibilidade entre o sistema comercial internacional (incluindo as normas sobre propriedade intelectual) e o desenvolvimento sustentável. A Declaração de Doha representa um importante avanço neste campo, por reconhecer explicitamente a necessidade de analisar as inter-relações entre as normas da OMC e os acordos ambientais multilaterais. Na declaração se especifica claramente que os países podem adotar disposições destinadas a proteger a saúde humana e animal, o reino vegetal e o meio ambiente, sempre e quando as medidas de proteção ambiental não se convertam em mecanismos de discriminação comercial ou protecionismo disfarçado. Também se identificam como temas a análise dos efeitos das medidas ambientais no acesso ao mercado, as disposições relevantes do acordo sobre proteção da propriedade intelectual e a etiquetagem com propósitos ambientais.

*c) A correção das assimetrias financeiras e macroeconômicas*

Aparte dos temas “sistêmicos”, a reforma financeira internacional deve centrar-se na correção das assimetrias financeiras e macroeconômicas básicas do sistema econômico mundial. Esta tarefa deve ter uma focagem integral, tendo como objetivos básicos modificar o acesso segmentado e volátil dos países em desenvolvimento aos recursos financeiros internacionais e abrir espaços para que estes países adotem políticas macroeconômicas anticíclicas.

Isto exige, em primeiro lugar, atividades de supervisão macroeconômica do Fundo Monetário Internacional e de instituições regionais, orientadas a evitar a acumulação de desequilíbrios e estruturas de endividamento de alto risco durante os períodos de auge. Para isso devem oferecer claros incentivos pelo cumprimento de rigorosos padrões preventivos, macroeconômicos e financeiros, em especial o acesso automático às linhas de crédito contingente do FMI em situações de crise. No caso dos bancos de desenvolvimento, isto supõe o estabelecimento de linhas de crédito destinadas especificamente a estimular um comportamento econômico anticíclico por parte dos países em desenvolvimento.

Do ponto de vista da regulação, o objetivo principal deve ser a redução do risco que envolvem as operações com países que tenham contraído dívidas líquidas, especialmente de curto prazo, cuja magnitude não guarde proporção com o tamanho da economia e dos setores financeiros, com o propósito de desestimular o financiamento de alto risco em sua origem. Ainda que os países em desenvolvimento devam continuar dispendo de plena autonomia para a administração de sua conta de capitais, os organismos financeiros internacionais deveriam incentivar os países a adotarem medidas restritivas de endividamento externo durante os períodos de auge, quando percebam que estes, ou a sua contrapartida no déficit em conta corrente da balança de pagamentos, são insustentáveis.

Por sua vez, o Fundo Monetário Internacional deve converter-se gradualmente num (*quasi*) prestador internacional de última instância. Isto determinaria o uso dos direitos especiais de giro como principal meio de financiamento de suas operações, em vez de empregar os mecanismos de financiamento especiais vigentes (*arrangements to borrow*), que dependem da arbitrariedade de alguns países industrializados. Nos programas de ajuste em períodos de crise, se devem tomar em consideração seus efeitos sobre os setores mais vulneráveis da população. Este princípio, que vem tendo crescente aceitação internacional, deve ampliar-se além da criação de redes de proteção social e abranger o delineamento da própria política de ajuste macroeconômico, com o fim de adotar a combinação de políticas que tenha menos conseqüências sociais negativas nos setores mais pobres.

O controle dos problemas de “risco moral” depende da supervisão macroeconômica preventiva e de um bom regime de regulação, que poderiam complementar-se com um elemento que ainda não forma parte do ordenamento internacional: um mecanismo que permita resolver os

problemas de sobreendividamento. Os principais elementos deste novo mecanismo devem ser: o estabelecimento de cláusulas de ação coletiva de caráter universal, que facilitem a negociação com os emprestadores; a suspensão de pagamentos com sanção internacional, que poderia ser outorgada pelo Fundo Monetário Internacional; a negociação voluntária entre as partes, que pode incluir instrumentos de mediação e, talvez, de arbitragem internacional; a preferência aos emprestadores que proporcionem recursos frescos durante as crises e, em alguns casos, a exigência aos emprestadores de proporcionar novos fundos; e 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.

A manutenção de um sistema multilateral de bancos de desenvolvimento forte é outro componente desta estratégia. Os bancos que o integram demonstraram ser essenciais para garantir a concessão de financiamento aos países que não têm acesso aos mercados privados, especialmente os mais pobres, assim como para outorgar financiamento de longo prazo aos países de renda média durante períodos críticos nesses mercados. A estas funções de caráter macroeconômico do financiamento multilateral, devem agregar-se outras: o estímulo de atividades inovadoras de desenvolvimento social e, sobretudo, de luta contra a pobreza; o apoio aos novos esquemas de participação do setor privado em obras de infra-estrutura; o impulso às políticas de desenvolvimento financeiro dos países em desenvolvimento e, em particular, às ações que em tal sentido adotem os bancos nacionais de fomento; a prestação de assistência técnica em geral e o respaldo ao suprimento de bens públicos globais, em coordenação com os organismos das Nações Unidas.

O último elemento desta visão integral é a pactação de um novo acordo internacional sobre o alcance da condicionalidade, com o fim de incorporar nas práticas internacionais o “sentido de inclusão” das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento sobre uma base firme.

*d) Superação das assimetrias produtivas e tecnológicas*

A transmissão dos impulsos produtivos e tecnológicos desde o mundo industrializado aos países em desenvolvimento é feita através de dois processos básicos: a translação gradual a estes últimos da produção

de matérias-primas, de atividades industriais maduras e da demanda de serviços mais padronizados; e 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 orientada à consecução do primeiro destes propósitos, mas a longo prazo a verdadeira superação das assimetrias internacionais depende do segundo.

Os principais elementos da agenda comercial são bem conhecidos: ampla liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas; o desmantelamento do acordo multifibras e a redução dos picos tarifários e do escalonamento das tarifas em função do nível de processamento; a abertura, por parte dos países industriais, dos serviços com uso intensivo de mão-de-obra com menores níveis de qualificação, que inclua mecanismos apropriados de migração temporária de desta mão-de-obra; e a adoção de disciplinas multilaterais mais severas em relação ao *antidumping* e de garantias de pleno cumprimento da proibição de impor “restrições voluntárias” às exportações. A estes objetivos prioritários deve-se somar a necessidade de garantir uma ampla participação dos países em desenvolvimento na formulação de normas técnicas de todo tipo e facilitar o uso, por parte destes países, dos mecanismos de resolução de controvérsias da OMC, que representam uma das melhoras mais importantes da ordem multilateral no último decênio.

Além destas considerações, a comunidade internacional deve reconhecer que as estratégias orientadas a criar competitividade sistêmica são um componente básico dos processos de desenvolvimento. Em tal sentido, uma das prioridades mais claras é o espaço para adotar políticas orientadas a fomentar ativamente as “indústrias nascentes de exportação”, para permitir uma diversificação exportadora dinâmica. A análise dos espaços de que dispõem os países para a adoção de políticas deste tipo e, mais em geral, de diversificação produtiva, deve ocupar um lugar destacado na agenda da “Ronda de Desenvolvimento” iniciada em Doha.

Em relação ao comércio de bens e serviços, as negociações multilaterais se conjugam na América Latina e Caribe com vários outros processos de negociação com países industrializados. Estes processos são muito importantes, já que estão orientados a garantir o livre acesso aos principais mercados do mundo. A Área de Livre Comércio das Américas é o esforço mais ambicioso neste campo, já que tem como propósito a criação da maior área desse tipo do mundo, integrada por países com níveis de desenvolvimento e tamanho muito díspares. Do

ponto de vista comercial, na medida em que a média das tarifas dos Estados Unidos já é baixa (menos de 2%), os maiores benefícios potenciais para os países da América Latina e do Caribe procederiam da exclusão de alguns produtos que gozam de proteção muito elevada (produtos agrícolas, têxteis e confecções, em particular) e, sobretudo, da eliminação de barreiras não tarifárias, entre as que destaca o uso arbitrário do estatuto *antidumping*. É essencial que o acordo contenha disposições especiais em consideração das profundas diferenças das economias quanto ao nível de desenvolvimento e de tamanho, tanto no período de transição como depois de sua plena entrada em vigor. No primeiro caso, é importante a prestação de apoio técnico e financeiro para programas de reestruturação produtiva que permitam fazer frente aos desafios que o acordo suscita. No segundo, é fundamental que os países da região conservem a autonomia necessária para adotar políticas ativas de competitividade.

É evidente que o livre comércio não é suficiente para garantir a convergência dos níveis de desenvolvimento dos países. Em tal sentido, a experiência indica que se necessitam pelo menos outros dois tipos de políticas: as orientadas a facilitar a mobilidade internacional de mão-de-obra, tema a que nos referimos mais adiante, e a transferência de recursos das regiões mais adiantadas às mais atrasadas, com o propósito explícito de garantir a convergência dos níveis de desenvolvimento, tendo como modelo os fundos de coesão da União Européia. A possibilidade de estabelecer um fundo de coesão ou de integração, como complemento necessário dos acordos hemisféricos, foi exposta por vários chefes de Estado e de governo na Terceira Reunião de Cúpula das Américas, celebrada em Quebec em abril de 2001, e deveria, portanto, receber atenção especial.

A ampliação da agenda de negociações da Organização Mundial do Comércio com o objetivo de incluir novos temas foi objeto de amplo debate. Um acordo multilateral de investimentos pode contribuir para simplificar a complexa rede de acordos bilaterais ou regionais existentes, mas deve cumprir com três requisitos: limitar-se à proteção do investimento, manter a autonomia dos países em desenvolvimento para regular a conta de capitais por razões macroeconômicas, e, da mesma forma, manter sua autonomia para adotar políticas ativas para esse investimento, incluídas aquelas orientadas a melhorar os encadeamentos entre o investimento e a produção nacional. Por outro lado, pode ser útil avançar num acordo sobre competição global que regule a forte tendência à concentração mundial observada em determinados setores, assim como as práticas anticompetitivas das grandes empresas transnacionais.

Ademais, um acordo deste tipo, a longo prazo, pode servir como referência para substituir mecanismos mais arbitrários de intervenção (como o estatuto *antidumping*). Não é evidente, no entanto, que o âmbito mais adequado para os acordos multilaterais de investimento ou de competição seja a OMC e, menos ainda, que esta seja a instância apropriada para instrumentar qualquer acordo nestes campos. Em tal sentido, seria mais próprio de uma nova organização internacional que, além destes dois acordos, tivesse a seu cargo a instrumentação dos de propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas com o comércio, concentrando assim as ações da OMC na estrita regulação do comércio de bens e serviços. No caso da propriedade intelectual, uma alternativa é concentrar toda a ação na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

Outro elemento dos acordos da Ronda Uruguai que foi objeto de amplo debate é o relativo à aplicação a todos os membros da OMC das disciplinas multilaterais em relação à propriedade intelectual. Ainda que este acordo possa ser considerado crucial para o suprimento 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 mais concentrada nos países industrializados, esta forma de proteção, e a redistribuição de recursos associada a ela, reforça uma das assimetrias básicas que caracterizam a economia internacional.

Os acordos adotados recentemente em Doha, relativos à saúde, representam um importante progresso já que ilustram um princípio mais geral, segundo o qual o caráter de bem público que tem o conhecimento deve prevalecer, em determinadas circunstâncias, sobre o caráter de bem privado que lhe outorga a proteção da propriedade intelectual. Esta situação provocou um debate mais amplo em campos nos quais também deve predominar o caráter de bem público do conhecimento. Alguns dos exemplos mais evidentes são aqueles em que um conhecimento potencialmente patentável bordeia o conhecimento científico (alguns conhecimentos sobre genética, por exemplo) ou nos que um determinado conhecimento é a base para a aquisição de novos conhecimentos (as inovações secundárias, por exemplo). Nestes casos, como nos de saúde pública, é necessário chegar a novos consensos sobre as limitações da proteção da propriedade intelectual ou ainda formular normas mais amplas sobre o uso obrigatório de licença ou a cessação do direito.

Outros problemas são os relacionados com alguns aspectos da agenda sobre propriedade intelectual de interesse para os países em desenvolvimento, mas que não foram incluídos em acordos ou instrumentados adequadamente. Em tal sentido é urgente que os países da região façam um inventário dos recursos que desejam proteger a nível internacional, para defender seu patrimônio cultural, intelectual, genético e geográfico.

*e) Plena incorporação da migração na agenda internacional*

Não existe justificativa teórica para liberalizar os mercados de bens, serviços e capitais, enquanto se continue aplicando fortes restrições à mobilidade internacional da mão-de-obra. A liberalização assimétrica dos mercados tem efeitos regressivos, já que beneficia os fatores mais móveis e prejudica os menos móveis, dentre estes, a mão-de obra menos qualificada. Por outro lado, impor maiores restrições à mobilidade esta mão-de-obra 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 pessoas. Além de ser um fator de relevância econômica, a migração é uma importante fonte de enriquecimento cultural mútuo e de constituição de uma sociedade cosmopolita.

Portanto, uma das prioridades da agenda internacional deve ser a pactação 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, ainda não ratificado, é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migratórios e de seus Familiares, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1990. A importância da ratificação desta Convenção se centra em que dá aos Estados um instrumento legal que facilita a articulação de legislações nacionais uniformes. Um elemento estreitamente relacionado com o anterior é a redução dos perigos que suscitam a discriminação e a xenofobia, mediante a ratificação dos instrumentos internacionais correspondentes e o cumprimento do Plano de Ação subscrito na Conferência Mundial contra o Racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas conexas de intolerância.

O tema da migração deve formar parte da agenda hemisférica, dos acordos multilaterais entre a América Latina e Caribe e a União Européia, e dos processos de integração regional. Existe, também, uma ampla gama



de negociações e convênios bilaterais que podem contribuir ao propósito de ampliar as possibilidades de migração internacional. Um exemplo recente e promissor é o início do diálogo entre o México e os Estados Unidos sobre este tema. Todos estes acordos, multilaterais ou bilaterais, devem incrementar a mobilidade temporária e permanente dos trabalhadores e avançar em outras áreas, estreitamente vinculadas à migração, como a previdência social e o reconhecimento de estudos e qualificações pessoais.

Os governos dos países receptores devem adotar medidas dirigidas à incorporação plena dos imigrantes nas sociedades de destino. Para tal fim, os Estados devem estabelecer mecanismos que facilitem sua integração, à educação pública e aos serviços de proteção social, contribuindo assim à ampliação de seus direitos econômicos e sociais. Os países de origem da migração também podem ver-se beneficiados por este fenômeno através de diversos mecanismos: as remessas –que já constituem fluxos importantes de recursos para muitos países da região– e o emprego dos vínculos com emigrados para aproveitar sua preparação científica, profissional e empresarial, assim como para criar um mercado potencial de produtos idiossincráticos. Também, os países da região deveriam reconhecer o direito dos emigrantes a participar nos processos políticos de seus países de origem. Por último, os países de origem e os de destino têm a responsabilidade de combater em conjunto o tráfico de migrantes.

*f) Os direitos econômicos, sociais e culturais: aglutinadores da cidadania global*

Um dos principais avanços derivados da globalização nas últimas décadas foi a ampliação a todo o mundo de valores e princípios éticos, como os direitos humanos, a equidade, a democracia e o respeito à diversidade étnica e cultural. Naqueles mais especificamente relacionados com o desenvolvimento social, se destacam os princípios consagrados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que estabelecem o compromisso dos países de garantir a seus cidadãos um conjunto de bens e serviços que se consideram essenciais para uma vida digna. No âmbito do Pacto, a construção da agenda social internacional se identifica com o reconhecimento a todo membro da sociedade global da condição de cidadão e, portanto, o considera titular de direitos.

Os direitos econômicos, sociais e culturais constituem um todo indivisível e interdependente com os direitos civis e políticos. Contudo, se reconhece que o exercício dos primeiros dificilmente pode ser automático e que exige grandes esforços econômicos e políticos, para

garantir sua progressiva concretização. Isto nos remete à constituição de pactos sociais e fiscais nacionais, porém cada vez mais globais, nos que se considera o acesso a estes bens como produto de uma decisão política sobre alocação de recursos destinados a velar pela observância dos direitos civis.

Não obstante, o respeito destes direitos continua sob responsabilidade essencialmente nacional. Por este motivo, a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais deve evoluir gradualmente, de avaliações regionais e nacionais sobre seu cumprimento até uma exigibilidade política muito mais clara, não só em foros internacionais mas, e sobretudo, em foros nacionais representativos, nos que se discutam as avaliações internacionais da aplicação efetiva dos compromissos assumidos pelos países. A exigibilidade política pode dar lugar progressivamente, em alguns casos qualificados, 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, para evitar tanto o voluntarismo como o populismo.

As acentuadas desigualdades e assimetrias da ordem global indicam que um elemento central da materialização dos direitos é a assistência oficial para o desenvolvimento, a que deveria ser proporcionada de acordo com os compromissos adquiridos no seio das Nações Unidas. Esta cooperação deve ser concebida como um apoio simultâneo à construção da democracia, o fomento dos direitos civis e políticos, e erradicação da pobreza, de acordo a uma focagem que dê um papel destacado aos direitos.

A responsabilidade pela observância dos direitos, seu desenvolvimento e sua aplicação supera as fronteiras do nacional e do estatal. Portanto, é fundamental o estabelecimento de alianças entre múltiplos atores. Consciente disso, as Nações Unidas fizeram um amplo chamado ao setor empresarial de todos os países, através do Pacto Mundial, a promover o respeito dos direitos humanos nesse âmbito. Este tipo de iniciativa, e outros da sociedade civil, devem contribuir à consolidação de uma verdadeira cultura baseada nos direitos humanos, que é a essência da construção da cidadania global.