

# GLOBALIZAÇÃO POSITIVA E GLOBALIZAÇÃO NEGATIVA: A DIFERENÇA É O ESTADO

Paul Singer

## RESUMO

O artigo examina historicamente o processo de globalização, distinguindo duas modalidades: uma positiva, em que a ampliação de mercados e a integração de economias são conduzidas por Estados nacionais ou por entidades supranacionais, e outra negativa, em que o mesmo processo é impulsionado unicamente pela remoção de barreiras institucionais ao intercâmbio. Como exemplo mais antigo e avançado de globalização positiva, a experiência da União Européia é examinada e contrastada com outras, inclusive a do Mercosul. O artigo conclui com a discussão de alternativas que se abrem ao Brasil em face do desafio de uma globalização negativa que se nutre da crise do Estado nacional.

*Palavras-chave: glabalização positiva; globalização negativa; União Européia; crise do Estado.*

## SUMMARY

This article explores the globalization process in historical perspective, distinguishing two forms: the first, a positive one, where national States or supra-national entities conduct the expansion of markets and economic integration; the second, negative, where the same process is stimulated solely by the removal of institutional barriers to exchange. As the oldest and most advanced example of positive globalization, the European Union is examined and contrasted to other experiences, including the Mercosul. By way of conclusion, the article discusses the alternatives available to Brazil, as it faces the challenge of a negative globalization process feeding off the crisis of the national State.

*Keywords: globalization; European Union; crisis of the State.*

## O positivo e o negativo

A *internacionalização* financeira, econômica e cultural surge como tendência pelo menos desde a viagem de Marco Polo ao Extremo Oriente. Houve interrupções e recuos ocasionais, mas nada que fizesse a internacionalização sumir por longo período. Mesmo nos dois séculos anteriores às grandes navegações, os laços comerciais entre os grandes impérios do continente asiático e a periferia européia não fizeram mais que se intensificar, com a consequente prosperidade e hegemonia político-financeira das repúblicas do norte da Itália. Quando portugueses e espanhóis se lançaram

às navegações transoceânicas, a partir do século XV, a África e as Américas foram integradas a um sistema de economia mundial já em pleno funcionamento. No século seguinte, a integração alcançou a Oceania e vários arquipélagos do Pacífico. Enfim, a internacionalização já progride há mais de meio milênio e o mundo atual é seu produto.

A *globalização* pretende ser uma mudança qualitativa da internacionalização, na medida em que grandes progressos em comunicação e transporte aproximaram ainda mais todos os povos nos sentidos material e cultural. Outro fator tão ou mais significativo da globalização foi o prolongado período de paz que se seguiu à II Guerra Mundial, não obstante as várias guerras locais travadas principalmente na Ásia e na África. Se a internacionalização sofreu sua maior reversão em razão das duas guerras mundiais e da crise dos anos 30, a ausência de novos conflitos tão abrangentes foi decisiva para que a internacionalização pudesse dar o salto qualitativo à globalização. Em suma, aceitemos a hipótese de que o desenvolvimento da navegação aérea e da comunicação por satélite, aliado à relativa paz universal durante o último meio século, elevou a integração financeira, econômica e cultural a um patamar mais elevado.

Há que se notar de imediato um descompasso entre a globalização nos planos econômico e cultural e a globalização no plano político. Se hoje o comércio tanto quanto a comunicação uniformizaram os padrões de consumo na maioria dos países e, se o público chinês se emociona com telenovelas brasileiras e as nossas crianças jogam com paixão videogames japoneses, o progresso no estabelecimento de instituições governamentais internacionais tem sido escasso. O grande avanço obtido durante a II Guerra Mundial, do qual resultou o amplo e diversificado conjunto de instituições agrupadas ao redor da ONU, esgotou-se nos anos 70 e de lá para cá o melhor a registrar é a criação do Parlamento Europeu e das instituições pan-europeias sediadas em Bruxelas, que abrangem apenas uma fração do mundo.

Do ponto de vista político, a globalização tem sido um processo essencialmente negativo. O seu avanço se deve à desregulamentação, à eliminação de restrições e controles que sujeitavam as transações comerciais e financeiras internacionais. Restrições e controles estes que se destinavam a submeter as transações entre residentes em países diferentes aos interesses coletivos dos agentes cuja atividade constitui a economia nacional. A proteção de indústrias "infantes" (recém-implantadas) contra a concorrência de importações de países com as mesmas indústrias consolidadas é um exemplo clássico. Quando tarifas aduaneiras protecionistas são rebaixadas, a importação se amplia, o que conta como avanço da globalização. Mas este avanço é negativo, uma vez que é causado pela derrubada de uma barreira e a importação acrescida toma o lugar duma produção nacional "menos competitiva", sem que tenha sido criada no plano político-institucional qualquer instância responsável pela defesa do interesse nacional ou pela definição de um itinerário para a redistribuição internacional do trabalho que garantisse uma repartição equânime dos benefícios e custos entre todos os países envolvidos na *globalização*.

Os entusiastas da globalização frequentemente apontam os ganhos obtidos pela remoção dos obstáculos políticos às transações internacionais, e é teoricamente justificável supor que haja tais ganhos econômicos. O que estes entusiastas não discutem é quem usufrui dos benefícios e quem arca com os custos. Em um país que abriu seu mercado interno, os beneficiários supostos são consumidores que ganham acesso a produtos importados mais baratos e/ou de melhor qualidade. Os que arcam com os custos são empresários que perdem mercado e trabalhadores que perdem empregos. Como empresários e trabalhadores também são consumidores, é possível afirmar que "todos" ganham numa qualidade e perdem na outra. O que não é bem verdade, pois os trabalhadores que ficam desempregados deixam de ser consumidores.

Para os liberais este é um falso problema, pois nunca deveria ter havido proteção a indústrias infantis nem qualquer outra restrição a transações internacionais. Se esta tese liberal tivesse sido vitoriosa desde o século passado até hoje, atualmente a Grã-Bretanha seria a única potência industrial do globo. Por boas razões, não foi assim e as nações que hoje mais se empenham em promover a globalização negativa — com os Estados Unidos à frente — recorreram sistematicamente ao protecionismo e ao controle do movimento internacional de capitais até o fim da II Guerra Mundial. O encantamento com a autonomia dos mercados é um modismo recente, ou melhor, é a redescoberta de um modismo do último terço do século XIX. É preciso rediscuti-lo para entender o significado da globalização, na forma como vem sendo promovida no último quarto de século.

### **A ampliação dos mercados como base do progresso econômico**

Tanto a internacionalização como sua forma mais recente, a globalização, não passam de manifestações de um fenômeno mais fundamental que é a *ampliação dos mercados*. Esta se processa molecularmente sempre que os produtos de uma atividade especializada são adquiridos por agentes não-especializados, os quais, para poder continuar usufruindo os referidos produtos, são obrigados a também se especializar em alguma produção diferente, que servirá para pagar os produtos obtidos alhures. Ao se especializarem, os agentes ganham e perdem. Ganham produtividade, podendo aumentar, por meio do intercâmbio, o seu consumo. Perdem autonomia, pois enquanto eram não-especializados ou pouco especializados eram auto-suficientes. Enquanto consumiam apenas o que podiam produzir, eram pobres mas não dependiam de outras "sociedades" para se manter. Uma vez inseridos no mercado, o seu lugar na divisão local, regional, nacional ou internacional do trabalho passou a estar permanentemente sob o risco de ser tomado por algum novo competidor. A ampliação dos mercados traz ao mesmo tempo prosperidade e insegurança. Como é óbvio, a prosperidade é desejada por todos, mas a insegurança ninguém

quer. Por isso, a ampliação dos mercados nunca foi um processo puramente econômico, impulsionado unicamente pelo auto-interesse dos agentes.

Historicamente, a ampliação dos mercados foi patrocinada pelo Estado-nação, o qual deste modo criou a base para a sua própria formação. Na Europa, o berço da economia de mercado, a ampliação dos mercados resultou de políticas deliberadas de eliminação dos obstáculos à livre circulação de mercadores e suas mercadorias nos mercados locais do território submetido à mesma soberania — à época, dinástica. A doutrina que inspirou estas políticas, do século XV ao XVIII, foi o mercantilismo. Dissemos acima que esse período foi também de internacionalização econômica, e de fato o foi durante esses quatro séculos em que se constituíram um mercado mundial para um limitado número de produtos e ao mesmo tempo mercados nacionais unificados na Grã-Bretanha, na França, na Espanha, na Holanda, em Portugal etc. Reinava o corporativismo, ou seja, uma forma de regulação que procurava deliberadamente reconciliar os benefícios da competição em mercados cada vez mais amplos com a segurança decorrente da proteção contra a competição "livre", ou seja, não sujeita a normas e controles extra-mercado.

No século passado, a ampliação dos mercados nacionais prosseguiu com ímpeto redobrado nas novas nações fundadas nas Américas e na Europa central, meridional e oriental. Ao mesmo tempo, a Primeira Revolução Industrial conferiu à Grã-Bretanha uma superioridade competitiva esmagadora, ao assumir o papel de "oficina do mundo". Não por acaso, a Grã-Bretanha tornou-se (ao lado da França) o berço do liberalismo, ou seja, da doutrina segundo a qual a competição nos mercados é a mola do progresso e a insegurança decorrente da ampliação dos mercados é sempre superada pelas novas oportunidades oferecidas pelo crescimento ininterrupto da economia de mercado. Em resumo, a doutrina liberal sustentava que os deslocados pela ampliação dos mercados sempre poderiam se reinserir na divisão social do trabalho, pois, de acordo com a lei descoberta por Say, que por isso traz o seu nome, *cada oferta adicional gera concomitantemente uma procura equivalente*.

Esta lei, devidamente incorporada à ortodoxia científica por David Ricardo, é deduzida do funcionamento de um mercado de troca direta ou escambo, em que mercadorias são trocadas por mercadorias. Cada troca representa ao mesmo tempo *duas compras e duas vendas*: Dona Maria trocou uma galinha por um pano tecido por Seu João; então, Dona Maria vendeu uma galinha e comprou um pano = uma venda e uma compra; Seu João vendeu um pano e comprou uma galinha = uma venda e uma compra. É claro que se um novo personagem se apresenta com um produto — digamos, Dona Ana com um saco de batatas —, suas chances de trocar = vender e comprar são tão boas quanto as de Dona Maria e de Seu João. De acordo com a Lei de Say, a nova oferta (as batatas) suscita o desejo de obtê-la mediante escambo, e é isso que se chama de procura adicional de valor igual. Num mercado de escambo, cada novo agente que nele chega traz uma nova oferta e uma nova demanda, pois Dona Ana, ao aceitar, digamos, um

par de sapatos pelas batatas, torna-se ela mesma uma nova compradora tanto quanto uma nova vendedora. Conclui-se portanto que esse tipo de mercado pode se estender sem limites, nunca correndo o risco de superprodução generalizada.

A Lei de Say admite que pode haver superprodução de uma mercadoria determinada — por exemplo, de batatas. Dona Ana pode não encontrar um trocador para suas batatas porque todos os que desejavam este produto já o obtiveram. Cabe a Dona Ana, assim como a Dona Maria e a Seu João, trazer ao mercado produtos que despertem o desejo dos demais agentes. Entretanto, aquilo que comprovadamente acontece em mercados capitalistas, ou seja, o fato de que de repente parte das mercadorias postas à venda deixa de encontrar comprador — uma parte de *todos* os produtos fica sobrando —, é simplesmente impossível num mercado em que haja *livre concorrência*. Esta é a conclusão da economia política clássica, devidamente encampada pela economia neoclássica. Se estamos evocando esse debate histórico, é porque ele está no cerne da discussão da globalização negativa, ou seja, da que é produzida simplesmente pela abolição das restrições que funcionavam como salvaguardas para determinados agentes de mercado.

Marx, assim como outros críticos da Lei de Say, observou que o mercado capitalista não é de escambo, mas de compras e vendas possibilitadas pelo uso da moeda. Dona Ana tratará de vender as batatas por reais e procurará sapatos que lhe sirvam e agradem pelo mesmo valor ou valor menor. Porém, se não os encontrar levará feliz para casa os reais obtidos, pois o mais difícil ela já conseguiu, que é vender, trocar um valor de uso específico por um valor de aceitação geral, que é o dinheiro. Graças ao uso do dinheiro é possível vender sem comprar e se muitos o fizerem haverá superprodução geral: uma parte de todas as mercadorias deixará de encontrar comprador. Ricardo e outros partidários da Lei de Say replicavam que o dinheiro não muda nada, pois não passa de um véu escondendo a interconexão necessária de vendas e compras. Dona Ana só vendeu as batatas porque queria comprar sapatos. Para ela as batatas são um meio, os sapatos o fim. É absurdo supor que ela guarde o dinheiro obtido pela venda do seu produto, transformando meio em fim.

A tréplica de Marx no século passado e de Keynes neste é que o mercado capitalista não se compõe de Donas Marias e Anas, ou seja, de produtores individuais que vendem para obter meios de consumo, embora marginalmente esse tipo de agente ainda possa ser encontrado. O que predomina é a empresa capitalista, para a qual o lucro, não o consumo, é a finalidade. A empresa distribui parte do lucro aos seus proprietários legais e retém outra parte para eventualmente fazer investimentos. Mas o investimento é sempre arriscado, pois nada garante que a produção adicional obtida pela expansão da capacidade vá encontrar compradores dispostos a pagar preços que cubram todas as despesas e deixem uma margem "adequada" de lucro. Logo, em determinadas circunstâncias, grande parte das reservas para investimento deixa de ser utilizada, o que causa superprodução generalizada de bens de capital, a qual se estende depois ao conjunto da economia.

Não há necessidade de prosseguir na evocação do debate histórico. O que interessa é como a questão se encontra hoje. Atualmente, a demanda efetiva *dentro de cada país* é parcialmente controlada pelas autoridades econômicas, em particular pela autoridade monetária que controla a oferta de moeda. Em tese, as autoridades econômicas dispõem de instrumentos que permitem elevar a demanda efetiva a um nível tal que a economia cresce o suficiente para haver pleno emprego, ou seja, que todos os que querem participar da produção social têm oportunidade real de fazê-lo. Só que em pleno emprego a inflação tende a ultrapassar os limites do aceitável pela opinião pública. Pelo menos esta foi a experiência na maioria dos países capitalistas democráticos nas décadas de 70 e 80. A necessidade de combater inflações renitentes, que no Primeiro Mundo chegaram a alcançar dois dígitos, ocasionou recessões longas e dolorosas, coroadas por crises financeiras. Esta é a experiência histórica que domina a regulação econômica na maioria dos países e também a que inspira a doutrina do "ajuste estabilizador" que as agências intergovernamentais pregam aos países do Segundo e Terceiro Mundos.

Ao contrário do que sustenta a ortodoxia (neo)liberal, a globalização negativa tem produzido nos últimos 23 anos taxas medíocres de crescimento econômico e níveis excepcionais de desemprego. Os benefícios tomam a forma de estabilização de preços — a inflação no Primeiro Mundo voltou aos patamares anteriores ao primeiro choque do petróleo — muito mais do que de melhora dos padrões de consumo. Esses resultados da globalização não são fatais, como veremos a seguir. Sua causa está numa evolução histórica específica, que será reconstituída em seus traços essenciais na próxima seção. Só então estaremos em condições de discutir quais alternativas se abrem à globalização negativa em processo e as opções político-econômicas que se oferecem a países incompletamente industrializados, como o Brasil (ou a África do Sul).

### **Deslocamentos causados pelo progresso econômico**

O processo de ampliação dos mercados sofreu um grande impulso com a Primeira Revolução Industrial, graças à implantação de ferrovias e linhas de navegação a vapor e à instalação de modernos meios de comunicação, como o telégrafo e o telefone. No século XIX, esses avanços técnicos certamente tiveram efeitos "globalizadores" muito maiores do que o desenvolvimento análogo da aviação e das comunicações por satélite, no século XX. É que o barateamento e a aceleração do transporte e da comunicação foram muito maiores com a passagem da carroça e do veleiro ao trem e ao vapor do que com a transição contemporânea do navio movido a diesel, do trem e do caminhão para o avião. Na Grã-Bretanha, a revolução tecnológica do transporte e da comunicação integrou a indústria nacional aos mercados mundiais, o que inevitavelmente sacrificou a agricultura

britânica. Os países clientes só podiam pagar as manufaturas britânicas com as matérias-primas e alimentos que lhes pudessem vender. Era vital à indústria britânica abrir o mercado interno ao trigo dos Estados Unidos e da Rússia, ao açúcar do Brasil e de Cuba, ao algodão da América, Ásia e África, à manteiga da Alemanha e da Dinamarca etc.

Eric Hobsbawm caracterizou o colapso da agricultura britânica na segunda metade do século passado nos seguintes termos:

*Em 1851, [a agricultura] empregava três vezes mais pessoas que a indústria têxtil (na verdade, empregava um quarto de toda a população economicamente ativa) e mesmo em 1891 ainda empregava mais pessoas que qualquer outro setor industrial, embora em 1901 o complexo de indústrias de transportes e metalúrgicas a houvesse ultrapassado. Ainda assim, entretanto, entre 1811 e 1851 sua contribuição para a renda nacional bruta caiu de um terço para um quinto, e em 1891 representava somente 1/13. Ao chegar à década de 1930, a agricultura tornou-se na verdade um fator muito secundário. Empregava apenas cerca de 5% da população ativa e contribuía com menos de 4% da renda nacional (Hobsbawm, 1968, p. 181).*

Este foi um dos deslocamentos mais dramáticos produzidos pela internacionalização. Esta não pode ser entendida meramente em termos econômicos.

Como aponta Hobsbawm, "a estrutura política e social da Grã-Bretanha era controlada pelos proprietários de terras" (idem, p. 182). A aristocracia fundiária, ao findar as guerras napoleônicas, tinha aprovado as leis do trigo para proteger-se precisamente da *débâcle* que a atingiria meio século depois. Esta legislação dividiu o país entre os partidários do protecionismo agrário e dos interesses estabelecidos e os liberais, cuja doutrina servia como uma luva aos interesses do capitalismo industrial ascendente. Após quase três décadas de luta política e de polêmica científica, em que se destacou o gênio lógico de David Ricardo, as leis do trigo foram revogadas. Nesse período, a importância relativa da produção agrícola para o produto social britânico tinha caído quase à metade, como referido acima. A classe latifundiária, que governava o país e dominava a agricultura, estava se fundindo com a burguesia industrial e começou a perceber que a inversão manufatureira era bem mais rendosa que a exploração da terra arrendada.

Para Hobsbawm,

*é interessante notar que foi um governo conservador— comandado por Disraeli, que ganhara a liderança do partido por sua oposição ao livre-comércio — que tomou a decisão crucial de não proteger a*

*agricultura britânica naqueles anos de insatisfação agrária turbulenta e de proporções continentais, os anos 1878-80. [...]Se a agricultura entrasse em colapso, tanto pior para ela. Os grandes proprietários de terras não estavam dispostos a mais do que um protesto formal, pois se suas rendas ainda não se achavam diversificadas por incursões no ramo dos imóveis urbanos, na mineração, na indústria e nas finanças, poderiam ser facilmente salvas dessa forma (idem, 1968, pp. 184-185).*

A classe proprietária se salvou do colapso, mas não os trabalhadores, que foram expulsos de sua atividade tradicional pela vitoriosa competição dos cereais importados.

*Outra coisa que não se discute é que houve certas classes cujas condições sem dúvida pioraram. Tal foi a sorte dos trabalhadores agrícolas (cerca de um milhão de homens em 1851), pelo menos os do sul e do leste da Inglaterra, e dos pequenos proprietários e rendeiros da orla céltica da Escócia e País de Gales. (É claro que os oito milhões e meio de irlandeses, na maioria camponeses, achavam-se incrivelmente empobrecidos. Não terá sido muito menos de um milhão o número dos que morreram de fome na fome de 1846-47, a maior catástrofe humana do século XIX em qualquer parte do mundo.) (idem, 1968, pp. 86-87).*

A semidestruição acelerada da agricultura britânica nos últimos decênios do século XIX liberou imensa massa de mão-de-obra não-qualificada, que se inseriu no exército industrial de reserva metropolitano ou foi tentar a sorte além-mar, migrando aos Estados Unidos, Canadá, Austrália etc.

O ajuste estrutural da economia britânica resultou de uma "globalização negativa", análoga à que vem marcando o fim do século XX. A decisão crucial, nas palavras de Hobsbawm, foi *não* proteger a agricultura contra a competição aniquiladora do cereal dos Estados Unidos e da Rússia. Em momento algum houve a preocupação com as consequências sociais da reorganização produtiva levada a cabo a toque de caixa. O mais significativo é que este exemplo britânico *não foi seguido pelas demais nações*, exceto a Holanda. Ao contrário, os deslocamentos que a internacionalização irrestrita acarreta levaram os outros países a abandonar o livre-câmbio, precisamente nos anos 70 do século passado.

*Esta reviravolta resultou de duas mudanças econômicas nos anos de 1870 que abalaram as economias da Europa ocidental. Uma foi a invasão do cereal barato da América e da Rússia, tornado acessível*



*pelos construtores de ferrovias. A outra foi a depressão de 1873-79, o período de estagnação dos negócios mais longo e profundo pelo qual o mundo já passou (Ellsworth, 1950, p. 351).*

Como notou Ellsworth, simplesmente não é verdade que o mundo desenvolvido praticou o livre-câmbio até o início da I Guerra Mundial. Bismarck, após lograr a unificação da Alemanha, atendeu as demandas dos interesses agrários e em 1880 adotou nova tarifa com alíquotas elevadas e protecionistas sobre as importações de cereais. Em 1902, nova revisão tarifária impôs aumento das alíquotas sobre a importação de ferro e um nível mínimo elevado para as tarifas sobre alimentos. Na França,

*a competição crescente do cereal estrangeiro fortaleceu o protecionismo entre os agricultores, que uniram forças com os defensores industriais da elevação de tarifas. [...] Seus esforços foram coroados por sucesso na Tarifa de 1892 [...]. Tarifas sobre muitos produtos agrícolas foram restauradas em níveis novamente elevados e as que gravavam manufaturas foram muito aumentadas (idem, 1950, p. 355).*

Nos Estados Unidos, a elevação de tarifas aduaneiras visava inicialmente apenas aumentar a receita fiscal. Em 1888, porém, as eleições foram ganhas pelos Republicanos, que tinham se tornado abertamente protecionistas. Em 1890, foi adotada a Tarifa McKinley, que elevou a tarifa média a 50%. Em 1894, os Democratas voltaram ao governo e adotaram uma tarifa que moderava os efeitos protecionistas. Mas na eleição seguinte a vitória sorriu aos Republicanos, que fizeram aprovar em 1897 a Tarifa Dingley, que ampliou consideravelmente o protecionismo, elevando o nível geral das tarifas a 57%.

O protecionismo se generalizou nas últimas décadas do século passado. "Com a única exceção da Grã-Bretanha e da Holanda, os países europeus seguiram a liderança da Alemanha e da França, adotando tarifas protecionistas" (idem, 1950, p. 359). E na América Latina, como sabemos, aconteceu o mesmo. O que não quer dizer que a internacionalização econômica tenha sido paralisada ou revertida, como ocorreu mais tarde, nos anos 30. Na realidade, o comércio internacional continuou crescendo e a divisão internacional do trabalho continuou sendo aprofundada. Entre 1876-80 e 1911-13, a produção industrial mundial aumentou 280%, perfazendo um crescimento anual médio de 4,1%, ao passo que o comércio mundial de produtos industriais cresceu 203%, com uma taxa anual média de 3,4%; quanto à produção primária, entre 1896-1900 e 1911-13 aumentou em média 1,4% ao ano, ao passo que o comércio de produtos primários cresceu em média 3,2% ao ano (Maizels, 1965, p. 80). Esses dados indicam que a expansão industrial se fez predominantemente por substituição de importa-

ções, ao passo que a expansão agrícola foi em grande medida induzida pelo comércio internacional.

Na Grã-Bretanha, o capital industrial só tinha a ganhar com o livre-câmbio, e por isso sua hegemonia se traduziu no que denominamos "globalização negativa", ou seja, numa internacionalização econômica inteiramente conduzida pelos interesses do capital particular, em que o Estado tinha por função apenas manter a ordem e impor o cumprimento das regras do mercado livre. Todos os outros países, em relação à Grã-Bretanha, eram "atrasados" (*late comers*) e o *laissez-faire* só consolidaria sua inferioridade industrial relativa, condenando-os ao papel de fornecedores de bens com menor valor agregado. Por isso, o capital industrial alemão, francês ou dos Estados Unidos não eram livre-cambistas e exigiam o apoio dos seus Estados nacionais para poder superar seu atraso. A industrialização nas três a quatro décadas anteriores à I Guerra Mundial estava voltada para os mercados internos e apenas secundariamente para o mercado mundial. Como, apesar disso, a economia da segunda geração de potências industriais não deixou de se internacionalizar, podemos denominar este processo de "globalização positiva".

A globalização positiva, tal como ocorreu no período sob exame nos Estados Unidos, Alemanha, França, Japão etc., também provocou deslocamentos. Em todos esses países e nos demais que passaram pelo que poderia ser chamado de "industrialização tardia", a agricultura perdeu peso relativo na economia nacional e a fração da força de trabalho nela ocupada encolheu rapidamente. A diferença em relação ao modelo britânico é que toda uma série de políticas foi adotada para compensar as perdas que a contração agrícola acarretava: estimulou-se a formação de cooperativas, o que permitiu colocar parte da agroindústria sob o controle dos cultivadores e criadores; subsídios de diversos tipos foram destinados aos agricultores e mais tarde (durante os anos 30) generalizaram-se a formação de estoques reguladores, a garantia de preços mínimos e a concessão de crédito em condições favorecidas. E até o presente persistem políticas de amparo à agricultura nos países desenvolvidos, apesar da redução do número absoluto e relativo dos que atualmente dependem dela.

A política agrícola não passa de uma ilustração de um processo muito mais amplo, que se desenvolveu, com altos e baixos, durante cerca de um século, dos anos 70 do século XIX aos anos 70 do século XX. A globalização positiva tinha por eixo básico o desenvolvimento econômico centrado no mercado interno. Por ser centrado no mercado interno, o Estado nacional tinha condições de controlar e comandar o processo de desenvolvimento e na verdade foi o que o fez, sob diferentes formas, nos países que se industrializaram durante esses cem anos. Os casos clássicos da segunda geração de industrializados são os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão.

O desenvolvimento dos Estados Unidos esteve primordialmente voltado ao mercado interno até a II Guerra Mundial. O resultado desse conflito conferiu-lhes indisputada hegemonia sobre a economia capitalista mundial e *ipso facto* converteu sua elite dominante ao livre-cambismo. A

transição se deu durante a guerra, quando o isolacionismo foi definitivamente superado e o dólar se tornou a moeda-chave de um novo sistema internacional de pagamentos, instituído em 1944, na Conferência de Bretton Woods. Convém não esquecer que até o fim dos anos 30 a indústria dos Estados Unidos se desenvolveu atrás de altas muralhas protecionistas e que até hoje o Estado norte-americano utiliza o seu enorme poderio militar, diplomático e financeiro para defender direitos e prerrogativas das empresas controladas por cidadãos dos Estados Unidos no mundo inteiro.

O desenvolvimento da Alemanha e do Japão foi ostensivamente comandado pelo Estado, que promoveu e sustentou a formação de cartéis e conglomerados que tivessem capacidade de se tornar competitivos no mercado internacional. A globalização positiva nesses dois países tomou o mercado nacional protegido e organizado como base para a conquista de posições das empresas alemãs e japonesas no mercado internacional. A experiência japonesa no pós-II Guerra Mundial ilustra bem o processo:

*Durante o período de alto crescimento, a burocracia japonesa teve acesso a ampla série de instrumentos políticos para executar a política industrial. Leis aprovadas em 1949 e nos anos 50 ofereceram à burocracia amplos controles sobre mercados de capitais (os mercados eram estritamente segmentados e as taxas de juros eram administradas por mercados segmentados) e efetivamente isolaram os mercados nacionais de capitais do mercado internacional de capitais. [...] Entre outros controles, o governo podia fixar tanto taxas de juros de empréstimos de longo prazo como taxas pagas por depósitos num nível abaixo do que prevaleceria se estas taxas não fossem administradas. A política encorajava o excesso de demanda (por empréstimos a juros controlados) e isso permitia ao Ministério das Finanças racionar e encaminhar [...] o fluxo de crédito para grandes firmas em indústrias que estavam adotando tecnologia nova, desta forma expandindo a produtividade e a exportação. Nas décadas de rápido crescimento, quando grandes firmas estavam inovando e expandindo competitivamente a capacidade, o controle do Ministério das Finanças sobre o crédito tornou-se um instrumento potente de política industrial. [...] O arsenal de instrumentos indiretos do governo japonês para influenciar decisões de investimento esteve em seu auge durante o período de rápido crescimento. As principais categorias de instrumentos políticos [...] eram tarifas (embora sua influência tenha declinado durante boa parte do período); quotas de importação (que ainda não estavam sendo fortemente criticadas no exterior); subsídios diretos e indiretos (significativos para algumas indústrias); e uma situação orçamentária extremamente favorável (o que fazia com que a criação de subsídios e incentivos fiscais não fosse um problema). [...] Não menos importante, como o Japão estava bastante atrasado tecnologicamente em relação a outros países industrializados, era a capacidade do*

*governo de auxiliar e influenciar a indústria na captura de um grande estoque de tecnologia estrangeira e em sua utilização. Graças à Lei de Divisas Estrangeiras, em vigor até 1964, [o Ministério da Indústria e Comércio Internacional] tinha capacidade de alocar divisas estrangeiras (dólares) seletivamente e o Ministério efetivamente usava esta capacidade como cenoura e porrete (ao reter alocações) para influir sobre as decisões das empresas. Como a maioria das firmas japonesas dependia de matérias-primas importadas e de tecnologia estrangeira, o Ministério exercia este poder, por exemplo, para orientar firmas em suas decisões sobre a taxa de aumento de capacidade e para influir sobre o ritmo, composição e alocações do fluxo de nova tecnologia, essencial ao êxito competitivo de toda firma japonesa em rápida inovação (Eads e Yamamura, 1987, pp. 431-432).*

A política de desenvolvimento acelerado praticada pelo Japão (e outros países) foi uma das causas do enorme avanço da globalização entre o fim dos anos 40 e o início dos anos 70. Como nesse período o papel dos Estados nacionais na condução do desenvolvimento era crucial, há a tendência de ignorar que o atual processo de globalização tomou seu impulso nesse período. O erro consiste evidentemente em identificar a globalização com a prática de políticas (neo)liberais, ou seja, com a retirada do Estado nacional do cenário econômico. A versão altamente ideológica, hoje muito difundida, sustenta que até o começo dos anos 70 o protecionismo isolava as economias nacionais e que o intervencionismo estatal restringia a internacionalização ao limitar o intercâmbio comercial e o fluxo internacional de capitais. Na realidade, as economias que efetivamente se desenvolveram durante esse período ampliaram sua participação no comércio internacional e multiplicaram inversões diretas em outros países. A redução do papel do Estado na condução da economia não acelerou por si a globalização, porém emprestou-lhe outras características.

### **Globalização politicamente conduzida e globalização impulsionada pela concorrência privada**

Depois da II Guerra Mundial, a economia internacional teve de ser institucionalmente reinventada. O sistema internacional de pagamentos precedente — o padrão-ouro — tinha fracassado em suscitar o restabelecimento de relações econômicas internacionais equilibradas após a I Guerra Mundial e teve de ser abandonado quando o capitalismo mergulhou em sua pior crise, nos anos 30. A reinvenção foi presidida pelos Estados Unidos, que reconheceram, ao patrocinar a criação da ONU e de suas agências especializadas, que a economia mundial capitalista teria de ser regulada, não por agentes econômicos privados, mas por *nações soberanas*, ou seja,

por *Estados nacionais*. O novo sistema internacional de pagamentos passou a ser comandado por três instituições intergovernamentais: o Fundo Monetário Internacional, o grupo do Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, esta última criada apenas recentemente mas prevista desde 1945.

Surgiu assim sob o guarda-chuva da ONU um protogoverno mundial. E é preciso reconhecer que este protogoverno teve alguns êxitos: patrocinou a quase total emancipação das colônias, o que deu lugar à fundação de mais de uma centena de novas nações, que foram prontamente admitidas na ONU e suas agências; ofereceu espaço para a negociação de toda uma série de tratados multilaterais que efetivamente levou a uma limitada mas significativa conversibilidade de muitas moedas nacionais e a sucessivas liberalizações das trocas comerciais e das transferências de capitais sobre fronteiras nacionais. É indiscutível que desse modo restabeleceram-se mercados mundiais de mercadorias e de capitais, embora não de força de trabalho, já que a migração internacional legal continuou fortemente restringida. Isso se traduziu em globalização efetiva, manifestada na expansão do comércio internacional e das inversões diretas no exterior, na multiplicação de empresas multinacionais e no desenvolvimento de meios de comunicação de massa internacionais.

O que caracteriza esta globalização é o fato de ter sido *politicamente conduzida*. Trata-se de um processo bifronte. De um lado, temos Estados nacionais soberanos exercendo papéis ativos, embora de extensão muito diferente, na condução do desenvolvimento econômico em seus países, dos quais a descrição por Eads e Yamamura (1987) da experiência japonesa é ilustrativa. Estados como o japonês, o brasileiro, o estadunidense, o hindu etc. estão permanentemente negociando regras de câmbio, emissão de uma moeda internacional como os Direitos Especiais de Saque do FMI, redução de direitos alfandegários, patentes internacionais, consolidação de dívidas externas, convenções internacionais de trabalho (na OIT) e muito mais. Do outro lado temos uma profusão de capitais privados, organizados em geral como empresas de diversos tamanhos, que competem em determinados mercados, fazem acordos de ajuda mútua em outros, se fundem e se cindem, tendo por critério os interesses de seus controladores privados e as expectativas que alimentam.

Governos e empresas têm interesse na internacionalização. Os governos das grandes potências querem estreitar laços com países menores e dependentes, ao passo que estes procuram auxílio material, inclusive abertura do mercado, das grandes potências. A empresa capitalista procura no exterior mercado para seus produtos, insumos mais baratos, oportunidades de investimento e eventualmente novos capitais. Não há propriamente oposição de interesses entre governos e empresas enquanto a economia nacional estiver crescendo, a inflação estiver baixa e o balanço de pagamentos em equilíbrio. Mas, havendo recessão, surtos inflacionários ou crises cambiais, o governo ativa instrumentos de política econômica que quase inevitavelmente se chocam com os interesses e os preconceitos de determinados grupos empresariais. É nisso que se manifesta a *condução política da*

*globalização*. Em determinadas conjunturas, tem de prevalecer o interesse da maioria representada pelo governo democraticamente eleito.

Talvez o exemplo mais completo de integração internacional politicamente conduzida seja o da União Européia, experiência que já tem 45 anos e merece uma análise pormenorizada. A origem da atual União se encontra na Comunidade Européia do Carvão e do Aço, formada após vários embates entre os que eram a favor da unificação econômica e política da Europa e os que se opunham a este desígnio.

Em 1948, o lançamento do Plano Marshall pelos Estados Unidos ensejou a formação da Organização para a Cooperação Econômica Européia, com o objetivo de alocar entre as nações do Velho Continente os recursos postos em disponibilidade por aquele Plano. Já então a França propunha que a entidade fosse "supranacional", ou seja, que sua direção pudesse tomar decisões mesmo que não fossem apoiadas por todos os governos participantes. A isso se opôs a Grã-Bretanha, cujo papel à frente do Commonwealth a tornava pouco propensa a se integrar aos outros países europeus. Embora a unificação européia contasse com o apoio dos Estados Unidos, prevaleceu o ponto de vista inglês. Em maio de 1948 reuniu-se em Haia o Congresso da Europa, ao qual compareceram as principais lideranças políticas do continente.

*O Congresso adotou uma resolução pela renúncia de parte da soberania nacional, prévia à união econômica e política da Europa. Em seguida, foi apresentada uma proposta, com o apoio dos governos belga e francês, de criação de uma Assembléia Parlamentar Européia em que resoluções seriam passadas por maioria de votos* (Swann, 1973, p. 18).

A oposição do Reino Unido, porém, impediu que a proposta fosse aprovada.

Os "europeus" voltaram à ofensiva dois anos depois, quando o *premier* francês Robert Schuman apresentou um plano para a criação de um mercado comum de carvão e aço na Europa. O plano tinha no "supranacionalismo" um elemento essencial, pois o seu propósito explícito era permitir a reconstrução da indústria pesada alemã sem expor a Europa ao risco de um novo conflito causado pela rivalidade franco-alemã, que teria estado na origem das duas guerras mundiais. A proposta teve apoio de outros países do continente, mas não da Grã-Bretanha, que se retirou do que viria a ser a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, formada em 1951 pela França, República Federal da Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Estas nações constituiriam daí em diante uma parceria conhecida como Grupo dos Seis. À frente da nova Comunidade foi colocada uma alta autoridade, com poderes para tomar decisões, independentemente da aprovação pelo Conselho de Ministros dos Estados-membros.

A Comunidade Européia do Carvão e do Aço teve êxito, no contexto da rápida reconstrução econômica dos países destruídos durante a II Guerra

Mundial. Em 1955, os governos que formavam a união aduaneira do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) propuseram a criação de um mercado comum geral e ação específica nos campos de energia e transporte. A idéia por detrás da proposta era a de que uma integração econômica a mais ampla possível abriria caminho à unificação política, considerada impossível de ser realizada diretamente.

O Grupo dos Seis aceitou a proposta e formou um comitê intergovernamental para desenvolver o projeto, presidido por Paul-Henry Spaak. A Grã-Bretanha foi convidada a participar das negociações e em breve ficou claro que havia grandes divergências entre ela e o Grupo dos Seis. A Grã-Bretanha estava a favor de uma integração negativa, consistente na remoção das barreiras ao comércio entre os membros, que formariam uma Área de Livre-Comércio, sem necessidade de órgãos reguladores. O Grupo dos Seis, porém, estava comprometido com a formação de um mercado comum como ponto de partida para uma união econômica mais completa. O que distingue um mercado comum de uma área de livre-comércio é que o primeiro unifica as tarifas aduaneiras dos Estados-membros num *tarifa externa comum*, o que requer no mínimo um órgão de direção do relacionamento do mercado comum com o resto do mundo. Os membros duma área de livre-comércio têm plena liberdade para cada um separadamente determinar de forma soberana o seu relacionamento comercial com o resto do mundo. Em novembro de 1955, a Grã-Bretanha se retirou do comitê presidido por Spaak.

Em 1956, o comitê apresentou suas propostas ao Grupo dos Seis e, apesar das divergências entre os membros, foi possível concluir pela criação duma comunidade econômica geral e duma comunidade de energia atômica. Em 25 de março de 1957, em Roma, foram assinados pelos Seis dois tratados, um criando a Comunidade Econômica Européia (CEE) e outro a Comunidade Atômica Européia (Swann, 1973, pp. 23-25). A CEE passou a funcionar a partir do início do ano seguinte e os seus integrantes se comprometeram a eliminar tarifas e quotas de importação no intercâmbio entre eles num período de transição de doze anos, a terminar no fim de 1969. Na prática, este objetivo acabou sendo alcançado em 1º de julho de 1968, um ano e meio antes da data prevista, portanto.

Enquanto isso, a Grã-Bretanha formou com mais seis pequenos países — Dinamarca, Noruega, Suécia, Áustria, Suíça, com a adesão posterior de Portugal — a EFTA (European Free Trade Area, ou Área Européia de Livre-Comércio), dividindo provisoriamente a Europa em dois blocos econômicos rivais. O Tratado de Estocolmo foi assinado em 4 de janeiro de 1960. A EFTA se restringia à liberalização do comércio de produtos industriais, não alcançando os produtos agrícolas, o que convinha à Grã-Bretanha, que tinha substituído, conforme visto acima, a produção própria pela importação de alimentos e matérias-primas baratas, primeiro dos Estados Unidos e da Rússia, posteriormente de países da comunidade britânica. O objetivo da Grã-Bretanha era preservar esta comunidade, oferecendo o seu mercado interno como centro de integração econômica.

Esse objetivo estava fadado ao fracasso. Já em 1961, o governo inglês se convencia de que tinha sido um erro se retirar do processo europeu de integração econômica. Em 9 de agosto de 1961, apresentou o seu pedido de ingresso na CEE, quase ao mesmo tempo que a Irlanda e a Dinamarca. Enquanto isso, a CEE não só estava criando um mercado comum, mas tinha desenvolvido uma Política Agrícola Comum, que prosseguia a proteção aos agricultores europeus da competição externa. A CEE garantia preços mínimos, anualmente revistos, aos seus produtores de alimentos e mediante a tarifa externa comum os protegia dos exportadores do resto do mundo. A Grã-Bretanha pretendia uma reformulação do Tratado de Roma para conciliar os seus laços e compromissos com os países do Commonwealth com as obrigações decorrentes da participação na CEE. As negociações se arrastaram por bastante tempo, até que o presidente francês De Gaulle, que não via com bons olhos o ingresso da Grã-Bretanha, forçou o seu adiamento *sine die* em 29 de janeiro de 1963. Ainda houve um segundo pedido de ingresso na CEE da Grã-Bretanha, apresentado em 11 de maio de 1967, que deu lugar a novas negociações. Desta vez a Grã-Bretanha tinha reduzido muito suas demandas aos Seis, o que não impediu que um novo veto de De Gaulle, em novembro do mesmo ano, mais uma vez congelasse a apreciação do pedido.

A CEE só conseguiu se ampliar depois que De Gaulle deixou a chefia do Estado francês. No início de 1973, a Comunidade dos Seis virou dos Nove, com a inclusão da Grã-Bretanha, da Irlanda e da Dinamarca. Uma nova ampliação só ocorreria oito anos depois, em 1981, com a entrada da Grécia, e em 1986, com o ingresso de Espanha e Portugal. Desta maneira, em dezoito anos dobrou o número de Estados-membros da Comunidade, passando dos Seis fundadores para Doze. (Costuma-se anotar as sucessivas etapas escrevendo-se CEE-6, CEE-9, CEE-10 e CEE-12.) Desde 1995, a Comunidade mudou de nome para União Européia<sup>1</sup> e teve nova ampliação, com a entrada da Finlândia, Áustria e Suécia. Abrevia-se, provavelmente, como UE-15. Com a queda dos regimes pseudocomunistas na Europa oriental, não só se multiplicou o número de nações soberanas nesta parte do continente, mas muitas delas têm intenção explícita de ingressar na União Européia. Discute-se intensamente a perspectiva de nos próximos anos o número de Estados-membros alcançar algo como três dezenas, sendo que, em muitos dos Estados candidatos, democracia e economia de mercado ainda estão em fase experimental.

O êxito da União Européia contrasta com o fracasso de tentativas mais tímidas e limitadas de integração econômica. Tal êxito é devido em boa medida ao "supranacionalismo" da UE, sobretudo no período pós-1974, quando o rápido crescimento econômico e o pleno emprego foram substituídos por repetidas recessões, surtos inflacionários e elevado desemprego crônico. O fato de a UE ser dirigida por órgãos independentes dos Estados-membros foi vital para garantir que não fosse esterilizada ou fragmentada pelo entrelaço dos interesses nacionais, exacerbado pela deterioração da conjuntura.

(1) A mudança de nome resulta dos novos tratados, elaborados na reunião do Conselho Europeu em Maastricht (Holanda) em 9 e 10 de dezembro de 1991. Eles prevêem importantes avanços no processo de integração política e econômica européia. Até 1º de janeiro de 1999 está prevista a completa unificação econômica e monetária do continente, num processo que o texto do Tratado considera "irreversível". A unificação política passa a ser a outra meta, o que justifica a mudança da denominação para União Européia. Os cidadãos de cada Estado-membro tornam-se cidadãos europeus, adquirindo o direito de participar das eleições municipais do país em que vivem, mesmo não sendo o seu de origem. A política externa não será mais coordenada, como até então, mas *comum*. O mesmo está previsto quanto à política de defesa. Aumentam os poderes do Parlamento Europeu e assim por diante (à base de documentação publicada em *Europa Archiv*, 1992).



Desde sua fundação, a UE é dirigida por uma comissão, composta por comissários indicados pelos membros, que tem o privilégio de ser a única a poder propor novas regras ou medidas, submetidas para aprovação do Conselho de Ministros e Parlamento Europeu. Este último, desde 1979, é eleito por voto direto pelos cidadãos dos Estados-membros. Cada país tem um número de cadeiras proporcional ao seu tamanho. Mas os deputados do Parlamento não se agrupam por bancadas nacionais, e sim por bancadas partidárias: democratas cristãos, social-democratas, liberais etc. Comissão, Conselho e Parlamento formam o que se poderia chamar de "governo" da UE.

A Comissão (em português deveria ser "Comissariado") corresponde ao poder executivo, estando à testa de um *staff* internacional que no início dos anos 90 tinha cerca de 10.000 pessoas. À época da CE-12, a Comissão se compunha de dezessete comissários, designados pelos membros: cada um dos cinco maiores (Alemanha, França, Grã-Bretanha, Itália e Espanha) nomeava dois comissários e cada um dos sete menores nomeava um. O importante é que os comissários *não* representam os países que os designam; seu juramento os compromete com a Comunidade como um todo. Seu mandato é de quatro anos e o governo-membro que os aponta não pode demiti-los durante este período. A Comissão responde ao Parlamento, que pode destituí-la como um todo, mas até agora nunca o fez.

Cada comissário é responsável por um ou mais dos 22 diretórios gerais em que se divide a administração da UE. Cada diretório geral abrange uma área de atribuições, semelhante a um ministério. A Comissão dirige o funcionamento da União, encarregando-se das providências necessárias para que as decisões da União sejam executadas pelos Estados-membros, intermediando as negociações em âmbito de Conselho de Ministros, inclusive emendando as próprias propostas para torná-las aceitáveis aos Estados-membros, negociando em nome da União com terceiros, tendo ainda poderes para administrar os regulamentos da União, como por exemplo detalhar a aplicação da Política Agrícola Comum. Além disso, como já foi visto acima, a Comissão tem o monopólio da iniciativa de todas as políticas, submetidas para aprovação ao Parlamento e ao Conselho de Ministros (Hitiris, 1992, pp. 39-40; Molle, 1990, pp. 62-64).

O Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros formam o poder legislativo da União, sendo o primeiro a Câmara Baixa, em que os povos estão diretamente representados, e o segundo a Câmara Alta, em que estão representados, pelos governos, os Estados-membros. Os poderes do Parlamento são bastante restritos; ele opina sobre os projetos da Comissão e formula sugestões, que não são de aceitação obrigatória mas em geral acabam sendo incorporadas às resoluções.

*O Parlamento Europeu tem o poder de fazer sua própria agenda para debater qualquer questão que lhe pareça importante. Em função disso, ele gradualmente ganhou influência na formulação de políticas e nas relações internacionais, para além dos limites formalmente fixados nos tratados* (Hitiris, 1992, p. 42).

A cúpula de Maastricht reforçou os poderes do Parlamento Europeu: no futuro, os mandatos da Comissão e do Parlamento serão coincidentes e a primeira será submetida à confirmação do último; o controle da Comissão pelo Parlamento se tornará mais efetivo com o direito do último de realizar inquéritos; e o Parlamento terá maior participação na elaboração legislativa da União em matérias como mercado interno, proteção ao consumidor, meio ambiente e redes transeuropeias de comunicação, energia e transporte.

O Conselho de Ministros é o mais importante órgão de decisões da União. Nele estão representados os Estados-membros, sendo seus representantes em geral os ministros do Exterior, embora em função dos assuntos em pauta também possam desempenhar a função os de Agricultura, de Transporte etc. É o Conselho que toma a decisão final sobre os projetos da Comissão, depois de submetidos à apreciação do Parlamento e, conforme o caso, ao Comitê Social e Econômico, em que estão representados empregados, empregadores e demais interesses organizados. As regras de votação no Conselho são numerosas, variando conforme a questão em pauta. Há projetos que podem ser aprovados por maioria simples, outros por maiorias qualificadas e outros apenas por unanimidade. Apesar do aumento da influência do Parlamento, as decisões importantes continuam dependendo da aprovação dos governos, seja no Conselho de Ministros, seja no Conselho Europeu, que se reúne menos frequentemente e é composto pelos chefes de estado ou de governo e pelo presidente da Comissão.

Não resta dúvida de que a integração econômica conduzida na Europa pela Comunidade (hoje União) é marcada pela presença atuante de entidades estatais, comunitárias e nacionais. Estas entidades negociam permanentemente as contínuas mudanças de regras que fazem avançar a integração econômica, com a preocupação de repartir benefícios e ônus sob formas aceitáveis por todos. Na seção seguinte, vários casos dessa natureza serão examinados. Mas, seja qual for o resultado dessas negociações, esta maneira de integrar ou globalizar contrasta com a mera remoção de controles e restrições ao intercâmbio, também chamada de integração ou globalização negativa. Esta última forma de globalização confia a distribuição dos ganhos e perdas ao funcionamento impessoal dos mercados. O fato de a Comunidade ter atraído praticamente a totalidade dos países que formaram a EFTA leva a supor que a globalização positiva seja superior à negativa.

### **A Comunidade Européia em face dos deslocamentos decorrentes da integração**

O exemplo mais importante e também mais controverso de ação protetora e compensadora da CE (referimo-nos aqui ao período anterior à mudança para UE) é o da Política Agrícola Comum (PAC) determinada pelo Tratado de Roma. Esta política não difere essencialmente das de outros países desenvolvidos, como os Estados Unidos e o Japão. A motivação

comum de todas elas é que a globalização lançou no mercado mundial, desde o último quartel do século passado, *commodities* agrícolas produzidas por camponeses de países subdesenvolvidos, com as quais os agricultores do mundo desenvolvido não podem competir. A razão é a diferença do custo da força do trabalho, decorrente do enorme desnível de padrões de vida entre o Primeiro e o Terceiro Mundos. Os preços pelos quais os camponeses africanos, asiáticos e latino-americanos colocam no mercado cereais, açúcar, carnes, oleaginosas etc. não cobrem o custo de vida de seus congêneres nos países do Norte. Para que estes possam viabilizar suas agriculturas não lhes resta outra alternativa a não ser garantir-lhes preços mais altos num mercado interno protegido.

A PAC da Comunidade apresenta duas partes: controle do mercado e política estrutural. O controle do mercado obedece a três princípios: unidade do mercado europeu, prioridade aos produtos da Comunidade no mercado comum e solidariedade financeira entre os Estados-membros. *Unidade do mercado* assegura a livre-circulação de produtos agrícolas entre os países e o uso dos mesmos instrumentos de intervenção nos mercados por todos os Estados-membros, de modo que o preço de cada produto seja o mesmo em todos eles. Um desses instrumentos é a proteção contra importações do exterior, outro é a fixação de preços de garantia para a venda de produtos importantes. "A unidade do mercado também implica o ajuste mútuo por toda Comunidade de instruções sobre saúde, controle, cuidados veterinários etc. e de supervisão para impedir que medidas, em geral nacionais, distorçam a concorrência" (Molle, 1990, p. 252). *Prioridade aos produtos da Comunidade* significa que só haverá importação de produtos agrícolas se a produção interna for insuficiente. Se o preço mundial for maior que o de garantia da CE, as eventuais importações serão subsidiadas e as exportações taxadas, para impedir que o preço interno seja pressionado para cima. *Solidariedade financeira entre os membros* se concretiza no Fundo Agrícola Europeu de Orientação e Garantia (EAGGF, European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), ao qual são recolhidas todas as receitas e do qual são pagos todos subsídios decorrentes da política de controle do mercado. Como em geral os preços de garantia fixados pela Comissão são duas vezes maiores que os vigorantes no mercado mundial, são as exportações que têm de ser subsidiadas. A PAC é deficitária e o EAGGF tem que ser alimentado com recursos orçamentários da Comunidade. O dispêndio orçamentário da Comunidade com o sustento dos preços de garantia agrícolas representou 64,3% do gasto total em 1980/84 e 65,3% em 1985/89 (Hitiris, 1992, p. 83).

Os efeitos da PAC são controversos. Como os preços de garantia são altos, tendem a suscitar um volume de oferta superior à demanda do mercado comum, o que exige a exportação subsidiada dos excedentes, o que, naturalmente, causa protestos e conflitos com outros países exportadores de produtos agrícolas. Porém, o mercado comum europeu é o único segmento do mercado mundial em que efetivamente há um "livre-mercado" de produtos agrícolas; no restante, as políticas agrícolas dos países desen-

volvidos são também protecionistas, mas em base nacional. "Por exemplo, em 1989, o apoio por subsidiamento representava do valor da produção agrícola 75% na Noruega e na Suíça, 72% na Finlândia e no Japão, 47% na Suécia e na Áustria, 35% no Canadá, 27% nos Estados Unidos e 38% na CE" (Hitiris, 1992, pp. 328-329). Tanto no caso da CE como no dos outros países desenvolvidos, a política agrícola "protecionista" tem claro sentido redistributivo, pois os agricultores são em média mais pobres do que os consumidores urbanos de sua produção. Porém, como a CE-12 era heterogênea, tendo como membros países não desenvolvidos com agricultores empobrecidos — Grécia, Portugal, Espanha, Irlanda —, pode-se concluir que a PAC tem um efeito redistributivo bem mais amplo do que as políticas correspondentes de caráter nacional.

A aparente "generosidade" da PAC com os agricultores não tem impedido que estes gradativamente abandonem a atividade. No PIB da CE-12, a parcela da agricultura caiu de 8% em 1960 para 3% em 1985, e no emprego total da CE-12 a parte da agricultura caiu de 21% em 1960 para 9% em 1985 (Molle, 1990, p. 255). A política agrícola da Comunidade, portanto, não preservou a agricultura "a qualquer custo", mas permitiu que a população rural se ajustasse à realidade da globalização de forma mais gradativa e certamente mais humana. Como nota Molle, a política estrutural tanto da CE como dos Estados-membros fez com que o número de estabelecimentos caísse cerca de 40% nos últimos 25 anos, mas, "nos últimos anos, o declínio desacelerou devido, entre outras causas, à piora das perspectivas de emprego fora da agricultura" (idem, p. 257). Esta observação mostra como é importante haver políticas compensatórias dos deslocamentos causados pela globalização.

Convém observar que a PAC é objeto de controvérsia dentro da CE. Há pressões das forças livre-cambistas para que o valor do apoio à agricultura seja substancialmente cortado nos próximos anos, às quais se somam pressões no mesmo sentido dos Estados Unidos e possivelmente de outros exportadores de produtos agrícolas. Pressões e contrapressões compõem um quadro em que as decisões não dependem exclusivamente da racionalidade microeconômica das forças de mercado, mas também do número dos atingidos positiva e negativamente pelas diferentes alternativas de políticas. No final, ninguém duvida, atividades economicamente inviáveis terão de cessar, mas o ritmo em que este final será atingido importa e a estrutura democrática de decisão, inserida na União Européia, garante um desenlace socialmente superior ao que seria produzido por globalização meramente negativa.

Uma outra área de política compensatória da CE é a de desenvolvimento regional, que está em discussão desde a Conferência de Messina em 1956. A Comissão propôs em 1969 a criação de um fundo, o que acabou sendo feito apenas em 1975, quando surgiu o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Mesmo dentro da CE-9 havia considerável desigualdade regional e as recessões pós-1974 tiveram repercussões desastrosas em áreas de industrialização antiga. Por isso, a criação do Fundo foi importante no

sentido de complementar políticas nacionais de apoio e reabilitação daquelas áreas, subsidiando investimentos e desenvolvendo infra-estrutura. O orçamento da CE destinou ao Fundo, para o período 1975-84, 12 bilhões de ECU<sup>2</sup>.

Depois da entrada na CE da Grécia, Espanha e Portugal, a necessidade de recursos para o desenvolvimento regional aumentou, o que talvez explique que a dotação do Fundo Europeu de Desenvolvimento tenha sido ampliada para 3 bilhões anuais de ECU de 1987 em diante. Uma proporção de 66% dos recursos do Fundo se destina aos países do Sul: Grécia, Itália, Espanha e Portugal. O fato auspicioso é que a disparidade regional na CE tem diminuído década a década, entre 1950 e 1985. Molle (1990, p. 422) atribui a redução a três fatores: a transferência de indústrias de áreas centrais a periféricas; a migração de trabalhadores em sentido inverso, da periferia ao centro; e a implantação de serviços sociais — escolas, hospitais, previdência social — em regiões pobres. O primeiro e o último destes fatores podem ter sido, no mínimo, reforçados pela política de desenvolvimento regional da CE.

Outra importante área de política redistributiva da CE é a de política social. Embora todos os membros tenham em alguma medida Estados de Bem-estar Social, suas dimensões variam bastante. Em 1987, por exemplo, o gasto com seguridade social representava 31,3% do PIB na Holanda pouco mais de 28% na Bélgica, França e Alemanha, mas apenas 17,7% na Espanha e 16,3% em Portugal (Hitiris, 1992, p. 253). Essa disparidade não poderia deixar de afetar a competitividade das empresas à medida que se completasse a formação do mercado unificado europeu. Cumpriria à CE harmonizar o gasto social entre os membros, conforme previsto no art. 117 do Tratado de Roma.

Surgiu, no entanto, uma corrente de opinião a favor de que essa harmonização fosse deixada ao próprio funcionamento do mercado comum, supondo que capitais e trabalhadores escolheriam os países cujas políticas sociais lhes fossem mais favoráveis. Os que tinham opinião oposta concordavam em que a concorrência no mercado comum faria convergir as políticas sociais dos Estados-membros, só que *para baixo*. Isso porque o capital se deslocaria para os países com encargos trabalhistas menores, o que obrigaria os demais a reduzir também o gasto com a seguridade social. "Logo, somente a harmonização prévia poderia preservar os direitos sociais conquistados pelos trabalhadores dos países economicamente mais avançados da Comunidade" (Hitiris, 1992, p. 253).

Na prática, prevaleceu o ponto de vista contrário à harmonização das políticas sociais dos membros da CE, provavelmente porque é mais fácil se opor à implementação de uma política controversa do que conseguir impô-la. Em compensação, numa outra área afim, a do combate ao desemprego, a ação da CE foi muito positiva. Com a queda do nível de emprego, a Comissão formulou propostas a respeito de "uma reorganização concertada do tempo de trabalho." Em dezembro de 1979, o Conselho aprovou as propostas, o que permitiu à Comissão lançar uma série de iniciativas "visando ao aumento da

(2) ECU (European Currency Unit) é a moeda de conta da Comunidade, cujo valor é uma média ponderada das moedas dos Estados-membros. Em 1990, um ECU valia 0,7 libra, 2 marcos alemães, 6,9 francos franceses etc. (Hitiris, 1992, p. 141).

oferta de postos de trabalho mediante uma redução e reorganização coordenada do volume corrente de tempo de trabalho e uma limitação sistemática de tempo extra de trabalho pago" (Hitiris, 1992, p. 261). Em 1982, o Conselho de Ministros adotou recomendações a respeito de aposentadoria flexível e uma orientação emendada da Comissão destinada a proteger e oferecer garantias mínimas a pessoas engajadas em trabalho temporário ou em tempo parcial. Antes disso, em 1975, a Comissão enviou aos Estados-membros uma recomendação para que fosse adotada a semana de 40 horas de trabalho com férias pagas de quatro semanas para todos os trabalhadores em tempo integral. E, de fato, no fim dos anos 70 a semana de 40 horas estava sendo aplicada a quase todos os trabalhadores industriais da CE-9.

A perspectiva da construção do mercado único, que seria completada em 1992, desencadeou nova ofensiva dos sindicalistas contra a ameaça de que os capitais abandonassem os países de elevados padrões sociais. Para evitar que isso acontecesse, propunham que a Comunidade recebesse poderes para harmonizar os regimes nacionais de trabalho e seguro social. Os adversários naturalmente reagiram, exigindo que também fossem harmonizadas as condições de infra-estrutura, produtividade do trabalho e ajuste das taxas de câmbio. A Comissão, pressionada pelo Parlamento Europeu, pelos Estados-membros e pelos sindicatos, propôs como solução conciliatória uma "Carta comunitária de direitos sociais fundamentais", que passou a ser conhecida como *Carta social* da CE. Ela foi adotada em Estrasburgo, em dezembro de 1989, por onze dos doze membros. O membro dissidente foi o Reino Unido.

O texto reafirma, entre outros, os direitos à melhora das condições de vida e de trabalho como resultado do mercado europeu único; à liberdade de movimento para exercer qualquer atividade em condições idênticas às dos cidadãos do país hospedeiro; a uma remuneração justa, entendida como suficiente para a subsistência do trabalhador e de sua família, em qualquer emprego; a uma proteção social adequada; à liberdade de organização, associação e barganha coletiva; ao treinamento vocacional durante toda a vida ativa do trabalhador; a oportunidades e tratamento iguais para homens e mulheres; à informação, consulta e participação do trabalhador, particularmente em firmas ou empreendimentos localizados em vários Estados-membros; à proteção da saúde e à segurança no local de trabalho etc.

Como observa Hitiris (1992, p. 269), a *Carta* é uma declaração de princípios não-obrigatórios, a ser seguida por um programa de ação para sua implementação. Supõe-se que isso venha a acontecer mediante leis nacionais e acordos entre empregadores e sindicatos nos Estados-membros. Está longe, portanto, de ser uma conquista concreta. Não obstante, a sua importância político-ideológica foi suficiente para levar o governo inglês a ostensivamente se recusar a assiná-la. O argumento de John Majors era que os direitos consagrados na *Carta* tornariam o mercado europeu não-competitivo na disputa pelos capitais transnacionais.

Esta análise está longe de ser exaustiva e talvez sequer tenha abordado as áreas mais significativas de intervenção da atual União Européia. Mesmo

assim, mostra as potencialidades da condução política concertada de processos de integração econômica internacional. Como não poderia deixar de ser, nem sempre estas potencialidades se realizam e frequentemente a sua realização ao menos parcial exige longos anos de lutas e negociações. A existência de canais de negociação e formulação de políticas intervencionistas, compensatórias e redistributivas não garante que estas venham a existir e, quando existam, que sua efetivação propicie os resultados almejados. Mesmo assim, a experiência histórica da Comunidade Européia mostra que é muito importante construir tais instituições. O argumento é, no fundo, o mesmo usado em defesa da democracia formal: a existência de regras procedurais democráticas não garante a produção de condições sociais livres e igualitárias. Tudo depende do uso que os cidadãos fazem de tais regras.

O mesmo vale naturalmente em relação à globalização positiva. Se a globalização é produzida por uma combinação de políticas negativas, desregulamentadoras, e positivas, de intervenção corretiva nos resultados do funcionamento dos mercados, poderá moldar uma sociedade em que liberdade de iniciativa e solidariedade social não se excluam. No entanto, tanto as políticas negativas como as positivas têm de ser conquistadas, superando oposições de interesses concretos e de princípios ideológicos.

### **O Brasil em face da globalização**

O Brasil se encontra diante de um dilema: tanto pode priorizar a integração de sua economia num agrupamento regional, o Mercosul, como pode preferir a internacionalização unilateral, ou seja, a globalização negativa. Ambos os processos estão em curso. O tratado que institui o Mercosul está em vigor e a integração econômica regional está progredindo, a ponto de atrair novos parceiros na área, como o Chile. Não é absurdo sonhar com um Mercosul que repita na América do Sul o feito da Comunidade Européia de efetivamente unificar, num mercado comum e numa federação estatal, todas as economias nacionais do continente. Por outro lado, está em processo também a liberalização do intercâmbio comercial e financeiro em plano mundial. E, à medida que este último processo avança, reduz, em tese, o significado dos blocos regionais.

É que a tarifa externa comum de cada mercado comum não pode ser muito maior que as tarifas dos países-membros. Se estas são sistematicamente reduzidas, por efeito das sucessivas rodadas de negociações em âmbito mundial, patrocinadas até há pouco pelo Gatt e atualmente pela Organização Mundial de Comércio, as tarifas externas comuns dos mercados comuns em formação serão cada vez mais baixas — o que já ocorreu com a Comunidade Européia, que adotou inicialmente uma tarifa externa comum média de 11%. Por efeito das rodadas de negociação para rebaixas tarifárias — Dillon (1960-62), Kennedy (1964-67) e Tóquio (1973-79) —, em que a

Comunidade Européia participou em bloco, a tarifa externa comum média caiu para cerca de 6%. O resultado da rodada Uruguai (1986-90) deverá acarretar uma redução adicional de tarifas, não apenas sobre produtos industriais mas também sobre serviços e produtos agrícolas, não contemplados nas rodadas anteriores (Hitiris, 1992, p. 212).

É óbvio que a proteção proporcionada pela tarifa externa comum da União Européia está se tornando pouco significativa, exceto — talvez e por enquanto — no tocante aos produtos agrícolas. Seria de se esperar que diminuísse, em consequência, o interesse pelo ingresso na União, mas o que se verifica é o contrário. Fazem fila à porta de entrada da UE a Hungria, a República Checa, a Eslováquia e a Polônia, os Estados bálticos (Estônia, Letônia, Lituânia), além de Chipre e Malta, Turquia e outros países. O seu interesse em integrar a União não pode mais se centrar no acesso ao mercado comum, cada vez menos protegido; ele provavelmente se explica pelas vantagens que a globalização positiva oferece, em função da inserção numa federação cada vez mais ampla de Estados.

É interessante notar que Thurow apresenta uma visão semelhante:

*Áreas de livre-comércio nivelam por baixo, com salários e preços em queda, enquanto mercados comuns usam inversões sociais para nivelar por cima. Para muitos o livre-câmbio é doloroso. Suas firmas e seus empregos desaparecem. Não deve surpreender que lutem vigorosamente contra o livre-câmbio. Os que se beneficiam com o livre-câmbio tendem a ser mais numerosos mas os seus ganhos são geralmente muito pequenos em relação às suas rendas totais. Logo, eles não constituem uma força política significativa mesmo que possam ser mais numerosos.*

*Faz muita diferença para governos, que estão tentando persuadir seus eleitores a se submeter a dolorosas reestruturações, que possam mostrar grandes benefícios— inversões sociais que são tangíveis, certas e que ocorrem regularmente. Na Comunidade Européia, os espanhóis tiveram que fazer face à concorrência alemã e permitir que suas firmas se tomassem de propriedade alemã— mas em troca obtiveram fundos destes mesmos alemães para grandes investimentos em infraestrutura (Thurow, 1996, p. 122).*

Convém observar que os investimentos foram financiados por fundos comunitários, originados do orçamento comunitário, para o qual tanto a Espanha quanto a Alemanha contribuem, a última mais do que a primeira. Faz muita diferença receber dinheiro de outro país ou de um fundo comum, para o qual também se contribuiu.

A alternativa da globalização negativa tende a transformar países pequenos e incompletamente desenvolvidos em brinquedos dos grandes conglomerados transnacionais capitalistas privados. Para ganhar competi-



vidade e crescer economicamente "para fora", usando a exportação como ponta-de-lança, estes países têm de atrair inversões diretas de empresas transnacionais que lhes tragam tecnologia atualizada e acesso aos mercados internacionais. Ora, esta necessidade experimentada por grande número de países criou uma concorrência "degoladora" (*cut-throat*) por tais inversões, com crescentes benefícios e vantagens às multinacionais, em detrimento obviamente dos países competidores.

O dilema não é fundamentalmente diferente para países de maior dimensão, como o Brasil ou a África do Sul. Entregar-se isolada e passivamente à globalização negativa implica permitir que, em certa medida, o novo modo de inserção de suas economias na divisão internacional de trabalho seja determinado pelo capital privado transnacional, embora a importância de seus mercados nacionais lhes ofereça alguma latitude de barganha, que — diga-se de passagem — nem sempre é aproveitada por governos ideologicamente liberais. A sua única possibilidade de tornar a globalização positiva para si é elevar o seu cacife mediante a construção de novas formas de governo federativas, capazes de confrontar o grande capital transnacionalizado com economias unificadas de expressão mundial.

Será que a opção européia é aplicável em outras partes do mundo, como o Cone Sul da América Latina ou o Sul da África? O requisito essencial para tanto parece ser a disposição política de parcelas significativas das sociedades nacionais. Hoje, o debate a respeito da globalização, sua desejabilidade ou mesmo inevitabilidade, de suas causas e consequências e sobretudo de como estas consequências benéficas e maléficas se repartem, tende a se aprofundar em todos os países. De um lado, os liberais se empenham em exaltar os benefícios reais ou imaginários trazidos pela globalização, sempre identificada por eles com a globalização negativa, resultante da mera eliminação de restrições e controles do intercâmbio. Do outro, socialistas, nacionalistas, populistas de muitas colorações ideológicas, que identificam com muita nitidez a crescente exclusão social e econômica causada pela globalização, continuam sem encontrar uma alternativa "viável" para ela, já que o fechamento da economia nacional e o seu desligamento do resto do mundo não parecem factíveis.

Na realidade, sendo a globalização de fato desejável, a alternativa não pode ser nacional. Ela tem de ser ao mesmo tempo política e internacional. Ela depende da solidariedade internacional das classes e grupos, que tendem a ser vitimados pela globalização negativa, a partir da qual se gere a *vontade política* favorável à unificação com povos vizinhos, de modo a transformar blocos regionais de integração econômica em projetos de plena unificação econômica e política. O Mercosul pode ser considerado um projeto desta espécie, em estado embrionário. A sua concepção, inevitavelmente, se inspira na União Européia. Uma pesquisa ultra-superficial da literatura sobre o Mercosul topou com dois estudos comparativos à experiência do mercado comum europeu, os de Almeida (1994) e Pereira (1996). Porém, o que falta para o Mercosul enveredar pelo caminho que levou à União é a difusão de um sentimento "latino-americano" entre os

povos do continente, que leve os governos da região a programar a gradativa unificação de suas economias e Estados.

O "europeísmo" tinha se enraizado lá, a partir de uma longa história de guerras dinásticas, religiosas e nacionais. O maior argumento a favor da unificação européia era o asseguramento da paz. O imenso morticínio e a devastação causados pela II Guerra Mundial naturalmente reforçaram o pacifismo, que na Europa tomou a forma do federalismo. Toda argumentação econômica a favor da integração dos mercados não passou de um reforço lateral a um ideal político com grande apoio popular. Felizmente, a experiência histórica latino-americana é menos trágica, em termos de guerras entre os países do continente. O engajamento no latino-americanismo terá que provir, penso eu, do sentimento de impotência e entrega a que o mundo em globalização nos condena. Se o nacionalismo "nacional" se inviabiliza e o nacionalismo "regional" tem possibilidade de nos restituir a soberania, sentimentos e interesses concorrem para que o último substitua o primeiro.

### Conclusões

Para quem conhece a história do Brasil, a idéia de se opor à globalização parece um contra-senso. O país se construiu no processo de internacionalização do qual foi objeto e produto durante o período colonial e os primeiros decênios pós-Independência. Pode-se dizer que, a partir de 1844, quando rompemos com a tutela britânica, o Brasil entrou numa senda de participação autônoma na economia mundial, no esforço de erigir um Estado capaz de orientar — quem sabe controlar, para a consecução de metas nacionais — o intercâmbio dos aqui residentes com o resto do mundo. Obviamente, nem sempre o esforço foi coroado de êxito. Mas a tradição histórica é esta e o nível de desenvolvimento alcançado resultou numa globalização positiva, construída desde Rui Barbosa até a ousadia de contrapor o Mercosul aos acenos integradores do Nafta.

Pela primeira vez em nossa história defrontamo-nos com uma situação em que as políticas tradicionais de substituição de importações e condução estatal do padrão de investimentos deixam de funcionar. O desafio com que nos defrontamos é o de como reformular a globalização positiva, e a análise que aqui desenvolvemos sugere que a nova globalização positiva tem que ser internacional. As análises correntes da globalização demonstram que ela ocasiona a crise dos Estados nacionais. Para o liberalismo, que nunca viu com bons olhos a expansão do Estado moderno nos campos da produção econômica, da provisão de serviços públicos, da intermediação financeira e da redistribuição de propriedade e de renda, a crise do Estado nacional não passa de uma oportunidade bem-vinda para privatizar o setor público produtivo e reconduzir o aparelho de governo ao seu tamanho e papel original de mantenedor da ordem interna e externa. Para os que atribuem

### REFERÊNCIAS

Almeida, Paulo Roberto de. "Mercosul e União Européia: vidas paralelas?" *Boletim de Integração Latino-Americana*. Brasília: MRE, jul./set. 1994.

Eads, George C. e Yamamura, Kozo. "The future of industrial policy". In: Yamamura e Yasuba (orgs.), *The political economy of Japan (The domestic transformation*, vol. 1). Stanford: Stanford University Press, 1987.

Ellsworth, P. T. *The international economy, its structure and operation*. New York: The Macmillan Co., 1950.

*Europa Archiv. Zeitschrift für Internationale Politik* Bonn, nº 3, ano 47, 10/02/92.

Hitiris, T. *European Community Economics*. New York: Harvester, 1992.

Hobsbawm, Eric. *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978 (1ª edição original em 1968).

Maizels, Alfred. *Industrial growth and world trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1965.

Molle, Willem. *The economics of European integration*. UK: Dartmouth, 1990.

Pereira, Lia Vals. "Tratado de Assunção: resultados e perspectivas". In: Brandão e Pereira (orgs.), *Mercosul: perspectivas de integração*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

Swann, Dennis. *The economics of the Common Market*. 2ª edição. Harmondsworth (UK): Penguin, 1973.

Thurrow, Lester C. *The future of capitalism*. New York: Morrow & Co., 1996.

ao Estado democrático, como representante da vontade coletiva, funções de regulação e de controle dos mecanismos de mercado e de sistemática correção de seus resultados distributivos, a crise do Estado, resultante da globalização, impõe a invenção de uma nova estratégia.

A resposta não-liberal à crise do Estado é a construção de um Estado mundial. A qual é lógica mas prematura: a globalização ainda está em curso e se encontra longe de seu fim, que seria a economia mundial globalizada. A ampliação dos espaços econômicos avança, como o vem fazendo há mais de cinco séculos, mas falta muito ainda para um único espaço econômico mundial. Logo, o Estado mundial não passa por enquanto de uma utopia. Mas não o Estado regional, que corresponde à constituição de espaços econômicos regionalmente integrados. Neste momento histórico (com desculpas pelo chavão), um programa de globalização positiva, isto é, politicamente conduzida, viabiliza-se sob a forma de integração regional que se orienta para uma total unificação econômica e política. Ao mesmo tempo, as novas economias federais promovem sua integração recíproca, porém de forma positiva, negociada e conduzida a partir da Organização Mundial do Comércio e de suas co-irmãs originadas de Bretton Woods.

Recebido para publicação em  
15 de outubro de 1996.

Paul Singer é professor da Faculdade de Economia e Administração da USP. Já publicou nesta revista "Perspectivas de desenvolvimento da América Latina" (nº 44).

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
N.º 48, julho 1997  
pp. 39-65

---



**revista de cultura e política**

A revista Lua Nova, publicada pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC - dedica-se à discussão dos aspectos teóricos, políticos e culturais das questões controversas do mundo contemporâneo.

**Lua Nova** preocupa-se sobretudo em alimentar e renovar o debate teórico nas ciências sociais, filosofia, direito e economia e também em trazer contribuições originais aos debates políticos e culturais em andamento no Brasil.

#### **Últimos números publicados**

Nº	32	Desenvolvimento Social
Nº	33	Cidadania
Nº	34 -	Fronteiras
Nº	35 -	Desigualdades
Nº	36 -	Democracia
Nº	37 -	Reformas
Nº	38 -	Individualismo e seus Críticos
Nº	39 -	Governo & Direitos



Centro  
de Estudos  
de Cultura Contemporânea

Rua: Airosa Galvão, 64 - Água Branca  
Cep 05002 - 070 - São Paulo -SP- Brasil  
Tel: (5511) 871 2966-Fax: (5511) 871 2123  
E-mail: [cedec@eu.ansp.br](mailto:cedec@eu.ansp.br)