

DIMENSÃO SOCIAL DA GLOBALIZAÇÃO
[Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização
(2005), *Por uma Globalização Justa: Criar Oportunidades para*
***Todos*, Oeiras, Celta Editora, ISBN 972-774-221-1]**

António Dornelas

A globalização e a justiça social

Por uma Globalização Justa: Criar Oportunidades para Todos, é o resultado do trabalho da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, criada em 2003 por sugestão do Secretário-Geral da ONU e posteriormente institucionalizada pela OIT.

Partindo da apresentação de diferentes quadros de valores partilhados pelos autores, o volume descreve os diferentes pontos de vista e percepções da globalização, discute a natureza e impacto desta, prossegue com o debate das condições que tornariam possível uma governação da globalização e termina com um conjunto de recomendações visando a concretização das propostas que nele se fazem.

Neste percurso sustentam-se duas teses: primeiro, a de que a globalização está num impasse do qual só pode sair mudando a forma como vem sendo realizada nos últimos anos; segundo, a de que é possível desenhar os contornos dum programa para desenvolver uma governação capaz de se constituir em alternativa viável à forma actualmente dominante de globalização.

Os requisitos normativos dessa proposta alternativa são definidos do seguinte modo:

- “*Uma acção centrada nas pessoas*”, que inclua o respeito pelos direitos de cada um, um trabalho digno baseado nos “*core labour standards*” da OIT e que tome a igualdade entre homens e mulheres como um ponto essencial.
- “*Um Estado democrático e eficaz*”, tanto no plano nacional como no internacional.
- “*Um desenvolvimento duradouro*”, baseado na articulação entre o económico, o social e o ambiental.
- “*Mercados produtivos e equitativos*”, isto é, organizados por regras que satisfaçam o duplo objectivo da eficácia económica e da equidade social.
- “*Regras equitativas*”, isto é, compatíveis com a diversidade de possibilidades e de necessidades de desenvolvimento, susceptíveis de aumentar a margem de manobra de cada país e que não privilegiem a liberdade de circulação dos capitais em detrimento das pessoas.
- “*Uma globalização solidária*”, quer dizer, capaz de ajudar a superar as desigualdades, quer entre países, quer dentro de cada um deles.
- “*Uma obrigação reforçada de prestar contas à população*”, de acordo com os princípios da responsabilização dos decisores perante os destinatários das decisões e do respeito pelos seus direitos.

- “*Parcerias aprofundadas*” entre organizações internacionais, governos, parlamentos, empresários, sindicatos, ONG.
- “*Um sistema das Nações Unidas eficaz*”, mais tributário do multilateralismo e do reequilíbrio dos sistemas de poderes do que da sujeição a regras que são o produto de um sistema de governação global em grande parte desejado pelos actores poderosos (p. xxi)

Um tal elenco de princípios traduz, pois, um programa de acção em que nem sempre é claro o que separa a vertente analítica da dimensão normativa do texto, muito embora seja manifesto, ao longo de todo este, o esforço de explicitação dos pressupostos normativos dos autores do volume.

É, porém, explícita a dupla desigualdade que, para os autores do relatório, é central na caracterização do actual processo de globalização: a que opõe os países mais poderosos aos países com menos recursos de afirmação nas arenas internacionais e a que, nos diferentes tipos de países, opõe os actores com mais poder aos que dele menos dispõem.

Há, portanto, uma proposta de interpretação das características actuais do processo de globalização que é explicitamente relacionada com os seus efeitos sociais no conjunto dos países, estejam eles mais próximos dum ou doutro dos extremos da repartição do poder dos estados-nação no mundo actual.

Abordemos, então, um e outro problemas.

A singularidade da globalização actual

A globalização nem é um fenómeno recente, nem acontece pela primeira vez.

Porém, na fase nascente do capitalismo europeu, verificaram-se investimentos maciços em países estrangeiros e mesmo noutros continentes, ao que esteve associado um movimento migratório que, por sua vez, terá alavancado o progresso económico e social verificado em países, hoje tão importantes, como os EUA, o Canadá, a Argentina, a Austrália ou a Nova Zelândia.

Essa primeira globalização teve, como sabemos, efeitos sociais de indesmentível impacto histórico nos países europeus: promoveu a proletarianização das populações recentemente urbanizadas, fez crescer as classes médias e, à medida que uns e outros se organizaram social e politicamente, confrontou esses grupos sociais com a necessidade de ásperas lutas pela partilha da riqueza acumulada nas mãos das elites hereditárias.

Todavia, se a industrialização acelerada permitiu a convergência entre os países que a conheceram nesse período, promoveu igualmente imensas desigualdades — gerando, nesse percurso, as ideologias anarquista, socialista e comunista — e uma competição não arbitrada entre estados-nação. Em resultado dessas transformações económicas, “o regime de comércio global, uma vez degenerado em conflito, levou a algo inteiramente novo: uma guerra global” (Massey, 2005: 92).

A sequência dos acontecimentos é bem conhecida: a segunda guerra mundial e, depois dela, a criação das Nações Unidas e do chamado sistema de organizações

ligadas à ONU. Foi esse sistema que, apesar dos crescentes sinais de crise revelados a partir dos anos 70 (Boyer, 1997), governou as relações internacionais com alguma eficiência durante a segunda metade do século XX.

O que será novo e singulariza a globalização em curso, quando comparada com os processos de expansão capitalista ocorridos em fases anteriores, é o processo de decomposição das economias nacionais e de posterior rearticulação destas num quadro de operação crescentemente internacionalizado que terá levado, por um lado, à redução dos meios ao dispor dos estados-nação para a orientação das políticas económicas e sociais e, por outro, ao desenvolvimento da interdependência dos diferentes países.

Mas, como vêm sublinhando há vários anos os autores da escola da regulação, nem uma coisa nem outra determinaram o fim dos estados-nação nem a unificação dos modelos de capitalismo. Pelo contrário, entre os traços fortes das transformações em curso ocupam lugar de relevo, quer a diferenciação das especializações produtivas, quer a crise das lógicas de relacionamento entre os modelos de crescimento e de eficiência económica e os modelos sociais predominantes nos diferentes estados-nação. Apesar das pressões, multiformes e muito fortes, que a financiarização das economias e as possibilidades crescentes de deslocalização das indústrias e do investimento directo estrangeiro vieram criar, estamos longe, muito longe, como mostram os indicadores sociais, da convergência institucional ou dos modelos sociais, quer dentro da União Europeia, quer, sobretudo, entre os diferentes espaços regionais supranacionais que coexistem hoje no mundo.

Parece, pois, que, mesmo sem recorrer aos argumentos de natureza ética invocados no estudo em apreço, há bons motivos para concordar com Massey quando este sustenta que “a globalização não é um deus *ex machina*. A globalização não é nem uma entidade sagrada que tenha de ser aceite, nem uma conspiração malévola que se tem de confrontar e destruir. É, sobretudo, um processo social e económico em curso e um programa de instituições desenhadas por seres humanos” (Massey, 2005: 111).

De igual modo, *Por uma Globalização Justa: Criar Oportunidades para Todos* identifica as características da globalização actualmente em curso (pp. 36-45), analisa o contexto institucional em que esta ocorre (pp. 45-49), caracteriza e discute a assimetria dos impactos da globalização (pp. 49-71), para concluir que “a liberalização do comércio internacional, a expansão do investimento directo estrangeiro e a emergência de movimentos financeiros transfronteiriços” são as características que, associadas ao uso intensivo das tecnologias da informação e da comunicação, permitem superar as barreiras naturais do espaço e do tempo e provocar uma assimetria essencial entre a facilidade com que os bens, as empresas e os capitais atravessam fronteiras e a dificuldade com que as pessoas o fazem.

É este percurso analítico que torna possível afirmar-se que não é forçoso que globalização seja sinónimo de neoliberalismo nem, menos ainda, que o chamado “consenso de Washington”, que a codifica, seja obrigatoriamente articulado com a chamada “agenda de segurança de Washington”, tal como vêm sustentando, entre outros, Joseph Stiglitz, David Held e o grupo *openDemocracy*.

Quanto ao primeiro autor, até porque dispomos de dois dos seus mais recentes trabalhos editados em Portugal, sublinhe-se apenas que ele fundamenta as suas

críticas à globalização actual e aos seus efeitos numa avaliação, muito densa e muito fundamentada, das concepções, dos métodos de intervenção, do menos-prezo pelos valores e da hipocrisia social e política que têm campeado na actuação do Fundo Monetário Internacional e de outras organizações ligadas à globalização.

Quanto ao segundo autor e ao grupo *openDemocracy*, registre-se a proposta de alternativa aos já referidos “consenso de Washington” — quer na versão inicial, quer na versão dita “alargada” — e à “agenda de segurança de Washington”.

A discussão em torno do que Held chama, respectivamente, a “agenda social democrata” para a governação da globalização e a “agenda de segurança humana” — desenvolvida por Mary Kaldor — tem motivado um debate interessante e, provavelmente, promissor, em que se discutem os limites e as implicações da actual estratégia de globalização e, para além disso, se pensam alternativas conceptuais, metodológicas e instrumentais ao actual programa de globalização.

Trata-se de um debate politicamente plural e organizado em torno de uma dupla recusa: a do fechamento dos países sobre si mesmos — típico das posições nacionalistas e saudosistas — e a da recusa da globalização enquanto tal, típica de algumas versões anarquistas ou localistas que se comprazem numa contestação que descura a construção de alternativas.

Tal debate inclui, para citar apenas alguns aspectos, a crítica das concepções ideológicas das propostas de David Held (Meghnad Desai, Patrick Bond), a discussão dos instrumentos necessários à concretização das alternativas (Scruton), os problemas de legitimidade associados à globalização no quadro do “consenso de Washington” (Narcis Serra), o possível papel dos chamados organismos do sistema das Nações Unidas e a possibilidade ou a impossibilidade de criar um mercado de trabalho globalizado (Grahame Thompson).

A globalização e regulação dos mercados de trabalho

A dupla assimetria promovida pela versão neoliberal da globalização induz, para além dos efeitos sociais perversos já referidos, mudanças sociais que afectam directamente os processos na regulação dos mercados de trabalho.

Em primeiro lugar, a assimetria da liberdade de circulação entre capital e trabalho — fortemente reforçada pela aplicação de políticas de limitação das migrações — tende a estruturar condições ainda mais desiguais nas relações de trabalho.

Em segundo lugar, as transformações sociais e económicas em curso condicionam — pelo agravamento da crise fiscal do estado, pelas possibilidades acrescidas de deslocalização da capacidade produtiva instalada e de reorientação do investimento directo estrangeiro — o desenho e a aplicação das políticas económicas e sociais, de tal modo que a assimetria antes referida tende a sair reforçada.

Em terceiro lugar, não existindo um mercado de trabalho transnacional com dimensão quantitativa suficiente, a margem de manobra do mundo do capital tende a aumentar e os representantes desses interesses tendem a explorar a fundo as possibilidades de obterem ganhos de competitividade de curto prazo.

Em quarto lugar, depois de dois choques petrolíferos, da afirmação crescente das chamadas economias emergentes e da queda do Muro de Berlim, aumentou significativamente a margem de manobra dos que querem forçar a introdução de mudanças de cariz neoliberal nos sistemas de regulação dos mercados de trabalho, nos sistemas de emprego e nos sistemas de protecção social.

É daí que vêm, quer o rosário que apresenta o “consenso de Washington” como a solução de eleição — quando não, como a única solução — para os problemas sociais e económicos contemporâneos, quer a tese de que os modelos sociais europeus estariam condenados a desaparecer, muito embora a profecia não seja nada explícita quanto à data da sua realização.

Simplesmente, a realidade parece desmentir este tipo de abordagem simplista, e parece revelar-se muito mais matizada e com resultados bem menos previsíveis.

A morte anunciada do neocorporativismo não ocorreu e, em vez dela, verificou-se, pelo menos nalguns casos, a transformação da sua forma clássica no que Franz Traxler (2004) chama o neocorporativismo “magro”.

A crítica da ineficiência da negociação colectiva de nível sectorial, defendida por Calmfors e Driffill, e a necessidade de optar entre sistemas centralizados ou descentralizados de negociação colectiva permitiram a emergência do que Colin Crouch e outros chamam a “descentralização organizada”.

O postulado da desregulamentação rápida e generalizada da regulação dos mercados de trabalho em geral e, em especial, da flexibilização dos despedimentos deu lugar, mesmo no quadro da OCDE, a avaliações muito mais prudentes e multidimensionais, que reconhecem hoje — e ao contrário do que acontecia quando o *Jobs Study* foi lançado — que a legislação de protecção do emprego não tem apenas aspectos negativos, levando Marino Regini (1999: 55) a afirmar que a flexibilização das relações de trabalho que teve lugar na Europa não é generalizada, mas de natureza selectiva e experimental.

As previsões catastrofistas quanto à possibilidade e à utilidade de desenvolver políticas activas de emprego deram lugar, pelo menos na Europa comunitária e depois do lançamento da Estratégia Europeia para o Emprego, a um esforço sem precedentes de monitorização, de fertilização cruzada de boas práticas e de melhoria do acesso à formação.

Por último, as teses do inevitável desmantelamento do modelo social europeu coexistem com as teses da recalibragem deste (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000), ao mesmo tempo que as afirmações categóricas sobre a inevitabilidade da flexibilização coabitam com as que propõem a alternativa do reforço da adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores e mesmo com as chamadas propostas de promoção da chamada flexigurança, que pretendem contrabalançar algumas formas de flexibilização com novas formas de reforço da empregabilidade e da segurança do rendimento (Wilthagen e outros, 2003).

Daí que esse debate seja, cada vez menos, um debate que opõe argumentos a favor e contra a flexibilização e, cada vez mais, uma polémica em torno de dois trilemas. Primeiro, o que Iversen e Wren (1998) chamam o “trilema das economias de serviços”, em que se questiona a possibilidade de obter simultaneamente

resultados óptimos na disciplina orçamental, na promoção do emprego e na limitação das desigualdades. Segundo, o que se pode chamar “trilema da flexisegurança”, cujos vértices são o grau de regulação normativa dos mercados de trabalho, o nível de investimento nas políticas activas de mercado de trabalho e o nível de protecção social.

Do que antecede não se conclui que a vontade política e a criação dos instrumentos adequados bastam para que os modelos fordistas estejam de novo ao alcance das sociedades europeias, repondo a centragem das relações laborais na fixação do salário horário e simplificando a agenda dos decisores políticos, patronais e sindicais.

Pelo contrário, parece existir evidência suficiente para se afirmar que essa fuga para trás não só não é possível, como não seria positiva: a diferenciação interna da condição salarial, a pluralização crescente dos modos de emprego e de trabalho, o crescimento das exigências da empregabilidade, a divisão de género do trabalho e do lazer, o reconhecimento de novos riscos sociais e a alteração da importância relativa de cada um dos riscos reconhecidos, constituem motivos suficientes para — mesmo que, por hipótese, se esquecessem as profundas alterações que hoje se colocam às questões da produtividade e da competitividade empresarial — justificar a procura de novas soluções para as questões sociais dos nossos dias.

Um eventual programa de trabalho científico em torno dessas mudanças poderia ser articulado em torno de quatro pontos.

Primeiro, que o mundo em que vivemos não será mais justo se, como diz Brian Barry (2005), nos limitarmos a “criar a igualdade de oportunidades que permite que permaneçamos desiguais”, remetendo o problema da desigualdade para os territórios onde se deixam os problemas sem solução.

Segundo, que parecem existir argumentos suficientes para recusar a tese segundo a qual os dias que vivemos — e, eventualmente, o futuro próximo — verão afirmar-se a inelutabilidade do aumento das desigualdades sociais e a redução do espaço para a regulação, mesmo que inovadora, dos mercados de trabalho.

Terceiro, que, por muito imperfeitos que sejam ainda os nossos conhecimentos sobre os modos de construir uma globalização mais justa, eles são já suficientes para se esboçarem propostas de reformulação e de aperfeiçoamento, certamente preferíveis ao uso dos que já provaram a sua inadequação e, por vezes, a sua perversidade.

Quarto, que, apesar da sua complexidade e das limitações (Supiot, 1999) que se lhes reconhecem, são possíveis sistemas de governação a múltiplos níveis — de que é exemplo o método aberto de coordenação, criado para viabilizar a Estratégia Europeia para o Emprego (Goetschy, 2003; Visser, 2005) — que permitem lidar com problemas inabordáveis com base na norma vinculativa e nos respectivos instrumentos de coerção (Trubek e Mosher, 2003; Zeitlin, 2005).

Referências bibliográficas

- Barry, B. (2005), *Why Social Justice Matters*, Cambridge, Polity Press.
- Boyer, R. (1997), “Les mots et les réalités”, em S. Cordellier e F. Doutaut, *Mondialisation: Au-delà des Mythes*, Paris, La Découverte.
- Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (2005), *Por uma Globalização Justa: Criar Oportunidades para Todos*, Oeiras, Celta Editora.
- Desai, M. (2005), “Social democracy as world panacea?” em D. Held, A. Barnett e C. Henderson (orgs.), *Debating Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Ferrera, M., A. Hemerijck, e M. Rhodes (2000), *O Futuro da Europa Social*, Oeiras, Celta Editora.
- Goetschy, J. (2003), “The European employment strategy, multi-level governance and policy coordination: past, present, and future”, em J. Zeitlin e D. M. Trubeck (orgs.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.
- Held, D. (2005a), “Globalization: the dangers and the answers”, em D. Held, A. Barnett e C. Henderson (orgs.), *Debating Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Held, D. (2005b), “What are the dangers and the answers? Clashes over globalization”, em D. Held, A. Barnett e C. Henderson (orgs.), *Debating Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Held, D., A. Barnett e C. Henderson (orgs.) (2005), *Debating Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Iversen, T., e A. Wren (1998), “Equality, employment and budgetary restraint: the trilemma of service economy”, *World Politics*, 50.
- Kaldor, M. (2005), “What is human security?”, em D. Held, A. Barnett e C. Henderson (orgs.), *Debating Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Massey, D. S. (2005), *Return of the “L” Word: A Liberal Vision for the New Century*, Princeton, Princeton University Press.
- Regini, M. (1999), *Between De-Regulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization: Working Paper 1999/133*, Madrid, Fundación Juan March.
- Scruton, R. (2005), “Delusions of internationalism”, em D. Held, A. Barnett e C. Henderson (orgs.), *Debating Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Serra, N. (2005), “The debate on globalization: two new contributions”, em D. Held, A. Barnett e C. Henderson (orgs.), *Debating Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Stiglitz, J. E. (2002), *Globalização: A Grande Desilusão*, Lisboa, Terramar.
- Supiot, A. (1999), *Au-delà de l'Emploi*, Paris, Flammarion.
- Thompson, G. (2005), “The limits to globalization: questions for Held and Wolf”, em D. Held, A. Barnett e C. Henderson (orgs.), *Debating Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Traxler, F. (2004), “The metamorphosis of corporatism: from classical to lean patterns”, *European Journal of Political Research*, 45.
- Trubeck, D. M., e J. S. Mosher (2003): “New governance, employment policy, and the European social model”, em J. Zeitlin e D. M. Trubeck (orgs.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.

- Visser, J. (2005), "The OMC as selective amplifier for national strategies for reform: what the Netherlands want to learn from Europe", em J. Zeitlin e P. Pochet (orgs.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelas, P.I.E. Peter Lang.
- Wilthagen, T., e outros (2003), "Towards 'flexicurity'?: balancing flexibility and security in EU member states", comunicação ao 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), 8 a 12 de Setembro de 2003, Berlim, Alemanha.
- Zeitlin, J. (2005), "The Open Method of Co-ordination in action: theoretical promise, empirical realities, reform strategy", em J. Zeitlin e P. Pochet (orgs.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelas, P.I.E. Peter Lang.

António Dornelas. Sociólogo. Investigador do CIES-ISCTE. Professor auxiliar convidado do ISCTE. *E-mail*: adornelas@netcabo.pt