

# O dilema de governança do Estado de bem-estar social em face da globalização

*Gilberto Sarfatti*\*

**Resumo:** O artigo aborda a emergência do tema da governança global social e algumas evidências de tentativas de implementá-la. Discutimos que o aumento do interesse pelo tema ocorre em função das pressões econômicas advindas da globalização e das reações diante dela por parte dos Estados nacionais. Em seguida mostramos que a globalização tem em diversas áreas impulsionado o tema da *governança sem um governo*, onde os atores internacionais como organizações internacionais, ONGs, e corporações, além dos Estados nacionais, procuram no nível transnacional ordenar os mais diversos temas relacionados às relações econômicas internacionais. De outro lado argumentamos que a crescente importância da governança sem governo em nível social global vem acompanhada pela tensão com o nível local-nacional, onde a presença de Executivos e Legislativos eleitos democraticamente implica que o tema do Estado de bem-estar social seja constante no debate político eleitoral. Esse fato constitui importante desincentivo para a transferência ao nível supranacional, mesmo dentro da União Européia (UE), da administração das políticas sociais. A essa tensão chamamos dilema de governança de política social.

**Palavras-chave:** Bem-estar social, governança, globalização, política social.

## Introdução

Este artigo aborda a emergência do tema da governança global social e algumas evidências de tentativas de implementá-la. Discutimos que o aumento do interesse pelo tema ocorre em função das pressões econômicas advindas da globalização e das reações diante dela por parte dos Estados nacionais. Em seguida mostramos que a globalização tem em diversas áreas impulsionado o tema da *governança sem um governo*, onde os atores internacionais como organizações internacionais, ONGs e corporações, além dos Estados nacionais, procuram no nível transnacional ordenar os mais diversos temas relacionados às relações econômicas internacionais.

Vemos assim a emergência de um nível global de governança social global por meio da ação de atores em níveis supranacionais globais e regionais, via coordenação e construção de políticas sociais mais homogêneas internacionalmente.

\* **Gilberto Sarfatti** é economista, mestre em Relações Internacionais com especialização em Diplomacia e Estudos Europeus pela The Hebrew University of Jerusalem (Israel) e doutorando do Departamento de Ciências Políticas da FFLCH da Universidade de São Paulo. Professor de Relações Internacionais da FAAP, das Faculdades Integradas Rio Branco, do Centro Universitário Belas Artes em São Paulo e consultor “senior” de negócios internacionais da Resolve! Global Marketing.

Neste sentido, a Declaração do Milênio, junto com o Consenso de Monterey, num nível supranacional global, e os Princípios de Luxemburgo, no nível regional da União Européia (UE), constituem exemplos de governança social global.

De outro lado, argumentamos que a crescente importância da governança sem governo em nível social vem acompanhada pela tensão com o nível local-nacional, onde a presença de Executivos e Legislativos eleitos democraticamente implica que o tema do Estado de bem-estar social seja constante no debate político eleitoral. Esse fato constitui um importante desincentivo para a transferência ao nível supranacional, mesmo dentro da UE, da administração das políticas sociais. A essa tensão chamamos dilema de governança de política social. A administração do dilema pelos eleitos deve ser um importante tema de pesquisa e acompanhamento no campo do estudo de políticas sociais.

### **A crise do Estado de bem-estar social e a globalização**

Segundo Rosanvallon (1995), a crise do bem-estar social deve ser caracterizada em torno de duas grandes questões: a financeira e a ideológica. A questão financeira é marcada fortemente pela crise econômica da década de 1970, que aos poucos foi diminuindo a capacidade dos Estados manterem suas políticas sociais tais quais nas décadas anteriores. Já a dimensão ideológica passou a caracterizar o debate durante a década de 1980, quando passou-se a suspeitar da capacidade do Estado em efetivamente administrar os problemas sociais, aumentando ainda mais a insatisfação popular diante da estrutura burocrática que administrava as políticas sociais.

Essas dimensões dentro da discussão proposta por Esping-Andersen (1994: 42-44) ganham o contorno de fatores exógenos ao se referirem àquilo que Rosanvallon chama de crise ideológica, mas que para Esping-Andersen refere-se à crescente discrepância entre os desenhos dos programas sociais e as demandas sociais.

Desta forma, primeiramente devemos esclarecer os componentes dessas duas dimensões. Segundo Pierson (2002), desde a década de 1970 todos os Estados de bem-estar social enfrentam a crescente pressão econômica resultante da desaceleração econômica ocorrida nessa década, e mais recentemente na década de 1990 pelo fenômeno da globalização. Certamente a pressão econômica funcionou e funciona como um motivador da reforma do Estado de bem-estar.

Ainda segundo Pearson, o processo de reestruturação teve respostas variadas em diferentes países (social-democrata, conservativa e liberal), mas o Estado de bem-estar social continua a existir apesar das pressões econômicas. Na verdade, esse autor ajuda a responder uma questão inicial, ou seja, a questão financeira é um importante constritor do Estado de bem-estar, mas não pode ser colocado como o elemento central da crise desse Estado. Tal conclusão é consistente com Esping-Andersen. Se podemos então concordar que a importância da crise financeira no debate da crise e reformulação do Estado de bem-estar não pode ser exagerada, devemos então compreender melhor o debate em torno da crise ideológica mesmo porque em torno deste debate surgem diferentes respostas à crise do Estado de bem-estar.

Conforme Esping-Andersen (1994), a discussão sobre o papel do Estado surge como resultado de mudanças demográficas nos Estados europeus, caracterizados por uma população com baixo índice de fertilidade e um aumento

considerável da expectativa de vida, além da mudança sociológica da inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Dentro desse contexto as pequenas famílias de sociedades relativamente homogêneas passaram a discordar de benefícios padronizados e da burocracia dos programas sociais, demandando espaço para a diferenciação.

A questão da diferenciação na verdade está no cerne do debate sobre o Estado de bem-estar social. Autores como Amartya Sen (1992), por exemplo, se questionam: para que igualdade e igualdade de que? A versão econômica de igualdade diria respeito à distribuição igualitária da riqueza, mas genericamente a igualdade e o excesso de desigualdade tendem a ser considerados como algo imoral por grande parte das sociedades ocidentais. Por outro lado, uma distribuição igualitária não significa que ela seja mais eficiente economicamente, e a eficiência está associada não só com a liberdade no sentido filosófico, mas também com os recursos conjuntos que essa sociedade deverá ter no futuro.

Portanto ficaria claro um *trade-off* entre eficiência e o bem-estar, ou seja, uma sociedade igualitária provavelmente será ineficiente no longo prazo, o que implica que será pobre por privilegiar a igualdade de distribuição. Assim políticas redistributivas de renda tenderiam a gerar ineficiências econômicas. Este debate, que também aparece em Esping-Andersen (1994:58), tende a indicar que também haja um *trade-off* entre igualdade e emprego. Ou seja, políticas redistributivas geram mais igualdade, mas retiram eficiência econômica das empresas que, por consequência, tenderiam a contratar menos empregados caso não existissem tais políticas.

Uma questão que Giddens (1995) indiretamente coloca é se o *trade-off* emprego e igualdade seria uma verdade absoluta ou resultado de políticas universalistas de bem-estar social, ou seja, quando o Estado provê determinados serviços como a saúde universal ele depende enormes recursos que, ao longo do tempo, têm se multiplicado e inclusive aumentando a demanda por recursos financeiros que, por sua vez, seriam alimentados por impostos. Nesta visão tradicional, a questão fiscal é nevrálgica, mas Giddens sugere que a questão principal seria a administração de riscos: as pessoas não necessitam de acesso igualitário, mas sim de uma provisão relativa ao risco de doença, desemprego, velhice etc.

Portanto os mecanismos de política social deveriam se afastar do universalismo em direção ao que ele chama de *positive welfare*, caracterizado por medidas que lidam com o risco, como, por exemplo, políticas que busquem emprego aos já desempregados (política de segunda chance). Essas políticas visariam lidar com as dificuldades particularizadas de cada indivíduo (uns estão doentes, outros desempregados e outros idosos) de forma a diminuir a dependência que os programas universalistas criam nos indivíduos sem de fato contribuir para a diminuição das desigualdades. Tal proposição na verdade não difere muito da idéia de *welfare state* seletivo discutido polemicamente por Rosanvallon (1995: 48-51).

O sistema proposto por Giddens incentiva a auto-responsabilidade e, segundo ele, superaria os tradicionais dilemas de esquerda e direita, mas é preciso notar que ele não esclarece praticamente como isso funcionaria, especialmente no complexo caso da saúde, onde a questão do universalismo é especialmente sensível.

Na verdade, Giddens não é única voz a divergir do universalismo; Glazer aponta para a limitação e decadência desse sistema não só por razões econômicas,

mas também por motivos políticos, bem como em função de mudanças de valores (Glazer, 1988: 93). Mais adiante, o autor destaca que o universalismo não é capaz de atender à grande diversidade populacional, étnica, religiosa e de estilos culturais (Glazer, 1988: 98). É como dizer que o universalismo é ineficiente, e afasta a sociedade do seu Ótimo de Pareto.

Neste contexto de discussão da crise do Estado de bem-estar, caracterizado por debates sobre o fim do universalismo e a introdução de elementos de diferenciação, onde fica o elemento de solidariedade que, de uma forma ou de outra, caracterizaram a construção do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra?

É preciso, em primeiro lugar, tomar cuidado com esta questão, pois ela pode dar a entender que houve uma época de ouro da solidariedade, e que agora esta vem desaparecendo. Mas, mas como Giddens, Rosanvallon e Glazer demonstram, tal época nunca houve porque os programas sociais em geral foram ineficazes na introdução da igualdade sistêmica. No entanto, é provável que ao menos Esping-Andersen discorde disso para explicar a fase inicial do Estado de bem-estar nas sociedades escandinavas. De qualquer forma, aparentemente a crise fiscal dos Estados, especialmente em meio à globalização, parece ter trazido à tona uma certa tensão entre o princípio de solidariedade (a sociedade tem uma dívida com seus membros) e o da responsabilidade (cada indivíduo é o mestre de sua vida e deve tomar conta de si próprio) (Rosanvallon, 1995: 13).

Autores como Rosanvallon, Glazer e Giddens tendem a destacar que os elementos de solidariedade criaram uma certa dependência de certos indivíduos em relação aos programas sociais. Portanto, como até Esping-Andersen (1994:48) destaca, há um forte movimento que busca empurrar as pessoas de volta para o mercado, o que corresponde, dentro da terminologia de Pierson (2002: 379), à idéia de recomodificação, entendida como o esforço de cortar os benefícios do *welfare state* que protegem as pessoas dos efeitos da economia de mercado.

Até aqui nossa discussão tende a apresentar um espectro de opiniões que não divergem da proposição inicial a respeito da crise do Estado de bem-estar, apenas mostram que a resposta ao mesmo diagnóstico tem sido diferente em diferentes países. Assim, em países social-democratas (na terminologia de Pierson, ou escandinavos na de Esping-Andersen), em função de uma alta pressão política, tem-se buscado soluções de racionalização de gastos e contenção de custos, enquanto que em países liberais a menor pressão política tem trazido à tona a redução de custos e recomodificação (Pierson, 2002: 402).

Na verdade, a discussão da diferenciação, da desinstitucionalização (conforme proposto por Glazer) e do lugar da solidariedade no *welfare state* atinge todos os países europeus, mesmo aqueles com matizes muito diferentes de implementação do Estado de bem-estar como a Inglaterra, a Alemanha e os países escandinavos. Assim, se é verdade que nesses países a crise do bem-estar tem sido caracterizada pela discussão do papel do Estado, da universalização e da burocracia, não importa se o país vem de uma matriz conservadora, corporativa ou social-democrata. Em todos os casos, mudanças estão sendo feitas, mas não está em pauta a completa eliminação das políticas de bem-estar e sim uma, digamos, modernização dessas políticas para o contexto contemporâneo de preferências sociais.

Carrol (2000) aponta que a globalização, medida pelo grau de exposição de um país ao comércio internacional ou mobilidade de capital, indica que maiores graus de globalização parecem estar associados com baixos níveis de benefícios às crianças, mas maiores níveis de gastos com benefícios a desempregados. No entanto, consistentemente com a literatura, após trabalhar com uma análise estatística de 18 países da OECD entre 1965-1995, chega à conclusão de que a globalização tem um impacto bastante diversificado na política social desses países, dependendo das características institucionais e da situação política de cada um deles.

Portanto, em um contexto mais europeu tendemos a concordar com Esping-Andersen que tal debate (ideológico) veio à tona em meio a mudanças demográficas e sociológicas. Além disso, as respostas políticas sobre o papel do Estado na verdade são respostas ao *trade-off* igualdade e emprego: considerando os recursos econômicos presentes a cada momento, a sociedade está discutindo com quanto de igualdade *versus* emprego/eficiência ela está disposta a conviver.

### Governança sem governo

A discussão sobre os impactos da globalização nas políticas sociais, principalmente dos países europeus, nos leva à discussão da governança de sistemas de proteção social na era da globalização. Antes, porém, devemos esclarecer o significado do termo governança. Segundo Rosenau (2000:15-16), “*governança* não é o mesmo que *governo*. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, *governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder da polícia que garante a implementação de políticas devidamente instituídas, enquanto *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, e não dependem, necessariamente, do poder da polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, *governança* é um fenômeno mais amplo do que *governo*; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.”

A diferenciação entre governo e governança é fundamental, pois ela permite dizer que haja uma “*governança sem um governo*”, significa admitir que exista uma ordem sem uma autoridade central capaz de impor decisões em escala global. No entanto, cabe ressaltar que a governança sem um governo não exige a exclusão dos governos nacionais ou subnacionais de instituições intergovernamentais internacionais (Rosenau, 2000: 19).

Exemplos de governança sem um governo estão presentes na história da humanidade principalmente naquilo que conhecemos hoje como regimes internacionais<sup>1</sup>. Durante a Guerra Fria houve vários regimes internacionais como os de armamentos (o Salt ou Acordo para a Limitação de Armas Estratégicas) ou

<sup>1</sup> Regimes internacionais são tradicionalmente definidos como um grupo de princípios implícitos e explícitos, normas, regras e processos de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área de relações internacionais (Haggard and Simmons, 1987: 493).

em finanças (Bretton Woods). Muito antes, porém, o Concerto Europeu do século XIX também pode ser considerado como um caso de governança sem governo. Assim sendo, qual a importância do conceito de governança sem governo em termos contemporâneos? Ou, em outras palavras, por que há um crescente interesse a respeito do tema?

A correlação que se faz é com o impacto da globalização sobre a governança dos mais diversos temas em relações internacionais. Segundo Keohane e Nye, a globalização se tornou a palavra da moda da década de 1990, assim como foi interdependência na década de 1970. No entanto, ambos os termos são vagamente compreendidos. Eles começam esclarecendo o significado da palavra globalização a partir da compreensão do termo *globalismo*, que é definido como o estado do mundo envolvendo redes (*networks*) de interdependência a distâncias multicontinentais ligadas por meio de fluxos e influências de capital e bens, informações e idéias, pessoas e forças, assim como substâncias relevantes do meio-ambiente e da biologia (como a chuva ácida e patógenas). Globalização e deglobalização referem-se ao aumento ou declínio do globalismo. Por outro lado, a *interdependência* refere-se à situação caracterizada por efeitos recíprocos entre países ou atores em diferentes países. Assim, o globalismo é um tipo de interdependência com as características especiais de múltiplas conexões e redes que podem ser consideradas globais (Keohane e Nye, 2001: 229).

Os autores reconhecem que na história houve vários outros períodos de globalismo, como durante a expansão imperialista do século XIX ou mesmo a época dos descobrimentos marítimos; no entanto, o globalismo contemporâneo se diferencia em função de três características fundamentais: **1)** aumento de densidade das redes; **2)** aumento da velocidade institucional e **3)** aumento da participação transnacional (Keohane e Nye, 2001: 240).

*Densidade de redes* significa que há um aumento de interconexões entre as redes tornando fundamental a compreensão dos efeitos sistêmicos (veja mais abaixo a discussão sobre sistemas). A interdependência econômica afeta a interdependência social e ambiental, e o reconhecimento destas conexões, por sua vez, afeta a economia. Em outras palavras, “tudo está conectado a tudo”. Dentro deste contexto, o globalismo contemporâneo tem um alto grau de “espessura” (*thickness*), o que significa que as diferentes relações de interdependência se interceptam mais profundamente e em mais pontos. Assim, efeitos em uma área geográfica, em uma dimensão, podem levar a efeitos profundos em outras áreas geográficas e em outras dimensões (Keohane e Nye, 2001: 243).

*Velocidade institucional* significa o quão rápido um sistema e suas unidades se modificam, sendo que a intensidade dessas mudanças é mais uma função da intensidade dos contatos entre as unidades, ou seja, a “espessura” do sistema. Desta forma, no atual globalismo os custos reduzidos de comunicação têm intensificado as relações sistêmicas e, portanto, sua velocidade institucional (Keohane e Nye, 2001: 243-245).

Finalmente, a *interdependência complexa*, conforme descrita no trabalho original de 1979, é caracterizada: **1)** pelos múltiplos canais entre sociedades, com múltiplos atores, não apenas Estados; **2)** assuntos múltiplos que não são claramente arranjados de forma hierárquica; e **3)** a irrelevância da ameaça ou do uso da força entre os Estados conectados pela interdependência complexa. Dentro da nova era de

globalismo, a interdependência complexa teria se aprofundado mais ainda quando comparada em relação ao período da Guerra Fria, o que não implica que haja ainda várias zonas do globo onde os assuntos militares são preponderantes, como no Oriente Médio. Além disso, os autores notam que a expansão da interdependência complexa é acompanhada da pluralização, ou seja, atores transnacionais como empresas e organizações não-governamentais têm aumentando suas participações nas redes globais, como se pode notar especialmente nos assuntos de meio ambiente, mas também em ataques terroristas como o do World Trade Center (Keohane e Nye, 2001: 245-247).

É freqüente na literatura sobre a globalização a idéia de que os processos descritos acima afetam a habilidade dos governos em responder efetivamente a diversas demandas internas de seus países (Rodrik, 1997: 107). Ou seja, o crescente fluxo internacional de capital e comércio afeta as opções de políticas econômicas dos países. Desta forma, a abertura internacional tem colocado ainda mais sob pressão as políticas sociais de todos os países, pois, segundo Bairoch e Kozul-Wright (1996: 22), a globalização aumenta as demandas de seguro social enquanto ao mesmo tempo constri a habilidade dos governos em efetivamente responder a estas demandas.

Keohane e Nye (2001: 259) identificam cinco respostas dos Estados ao globalismo contemporâneo: **1)** ação estatal unilateral dentro das fronteiras territoriais para buscar reduzir a vulnerabilidade ou adotar padrões externos para aumentar a competitividade; **2)** ação unilateral, por Estados ou blocos poderosos, para afetar os atores dos Estados como firmas e organizações não-governamentais fora de seus territórios; **3)** cooperação regional para aumentar a efetividade das políticas; **4)** cooperação multilateral em nível global, formando regimes internacionais para governar a globalização; **5)** cooperação transnacional e transgovernamental – envolvendo a sociedade civil – para governar a globalização de formas que não envolvam uma ação coerente do Estado.

Especialmente as três últimas reações dizem mais respeito à governança sem governo, embora a segunda também possa ser incluída por principalmente referir-se indiretamente à UE como um bloco que pode influenciar outros Estados em suas ações, mas com ela mesmo sendo considerada um caso de governança sem governo. Em todos os casos há que se considerar que a globalização aberta de forma diferente cada um dos Estados nacionais, mas é praticamente impossível que eles, sejam fortes ou fracos economicamente, ignorem as forças do fenômeno.

Portanto, seja por meio do regionalismo (UE, Mercosul etc.) ou do multilateralismo (OMC para o comércio, Kyoto para o meio ambiente etc.), os Estados têm buscado na governança sem governo trazer maior efetividade às suas políticas e a seus interesses dentro de um contexto de globalização que impõe um preço consideravelmente caro aos Estados que insistem no unilateralismo de suas políticas, especialmente daquelas com impacto direto nas economias nacionais.

Assim, se a governança sem um governo é um fato nas mais diversas áreas de interesse dos Estados, cabe então perguntar se existe também no campo das políticas sociais, quais as evidências da existência de uma governança global social e qual o seu eventual alcance e limitações.

## Governança social global

Segundo Deacon (2000), professor de Política Social Internacional e Diretor do Programa de Globalismo e Política Social da Universidade de Sheffield, a globalização afetou as formas com que as políticas sociais são entendidas e analisadas. Ele argumenta que a globalização: **1)** colocou os Estados de bem-estar social em competição uns contra os outros. O que levanta a questão de qual a melhor política social que mais se adequa à situação de competição sem minar a solidariedade social; **2)** trouxe novos jogadores para o campo da política social. Organizações internacionais como o FMI, Banco Mundial, as agências da ONU como a Organização Mundial da Saúde e Organização Internacional do Trabalho se tornaram importantes prescreventes das políticas dos países. Organizações regionais como o Merscosul, Asean assim como organizações não-governamentais têm substituído os governos neste contexto; **3)** gerou um discurso global sobre qual seria a melhor política social. Uma vez que atores supranacionais se tornaram envolvidos nas políticas sociais, o tradicional debate interno sobre o Estado de bem-estar social tomou proporções globais com debates dentro das organizações internacionais e entre estas organizações sobre o que seria a política social desejável; **4)** criou um mercado privado de provisão social. O aumento do comércio internacional criou a possibilidade de principalmente grupos privados de saúde, educação e seguro social norte-americanos e europeus se beneficiarem de um mercado privado focado na classe média internacional.

Ainda segundo Deacon (2003: 14-15), a crescente interconectividade global tem globalizado os assuntos sociais. Assim, a redistribuição de renda entre fronteiras, regulações sociais entre fronteiras e direitos sociais independentes das fronteiras são assuntos de *política social global*. Desta forma, ele define o campo de política social global como incluindo redistribuição global de renda, regulação global e direitos sociais globais moldados por organizações intergovernamentais e não-governamentais, agências e grupos. Esta definição dá margem ao estudo das agências transnacionais como influenciadores das políticas sociais locais, bem como as maneiras com que a ONU e as instituições de Bretton Woods e outros atores supranacionais dão forma à política social global. A governança social global não implica que os governos sejam irrelevantes na formulação de políticas sociais, mas que eles convivem com outros níveis de governança de política como o nível regional da União Européia ou o nível transnacional da ONU.

Ainda em Deacon (2003: 16-19), as discussões em torno de reformas de governança social global passam necessariamente pelos seguintes temas: fragmentação institucional e competição em nível global; a definição e financiamento de bens públicos globais sociais; a extensão dos mecanismos de regulação global social; e a definição e a pressão para cumprimento de direitos globais sociais.

A fragmentação e competição institucional referem-se ao papel que o Banco Mundial, FMI, OMC e agências da ONU têm buscado desempenhar no sentido de influenciar e determinar as políticas sociais locais. Nos últimos anos essas instituições, a maioria essencialmente econômicas, passaram a dar mais ênfase ao envolvimento em assuntos não-econômicos, que vão desde meio ambiente até políticas sociais. No entanto, essa tendência vem acompanhada do problema da coordenação das ações desses organismos, bem como a distribuição do poder entre os Estados (no sentido neo-realista) e entre as organizações (no sentido neoliberal-institucionalista) (Caliari: 2001).



A definição e financiamento de bens públicos globais estão relacionadas com o crescente reconhecimento de questões sociais que transcendem as fronteiras nacionais, como a transmissão de doenças como a Aids, efeitos das drogas e imigração. Como descrito na teoria econômica, os bens públicos são bens providos geralmente pelo governo nacional, e uma vez providos não podem excluir ninguém do seu recebimento. Um caso clássico de bem público é o provimento da segurança (interna e externa).

A Aids oferece um exemplo concreto e importante para a lógica de bens públicos globais. Trata-se de um problema social que transcende fronteiras, e cujo aparente controle em um país somente pode ser reconhecido como insuficiente, uma vez que com a crescente globalização cada vez mais as pessoas viajam pelo mundo, o que pela interconectividade social implica que sempre haverá casos de Aids no mundo todo. Ou seja, é impossível isolá-la regionalmente. Portanto, seria muito mais eficiente, tanto do ponto de vista da saúde pública quanto da economia, prover o ataque à Aids globalmente. No entanto, logicamente surge a questão: quem pode prover tal bem? Segundo a Teoria da Estabilidade Hegemônica, conforme proposta por Kindleberger (1973), os bens públicos internacionais são providos pelo hegemônico, mas a sua decadência implica que ninguém proverá tais bens. Por outro lado, organizações internacionais como a ONU, por meio da Organização Mundial da Saúde e do Unicef, em parceria com a iniciativa privada e organizações internacionais não-governamentais, vêm aumentando o grau de governança internacional sobre o tema. A Coca-Cola, por exemplo, se associou à Unicef para aumentar a eficiência na distribuição de medicamentos (Ollila *in* Deacon *et. al.*, 2003: 47).

Dentro do escopo da ONU, o primeiro passo para o aumento de sua participação na governança social global foi a Declaração do Milênio, ratificada pelos 189 Estados-membros em setembro de 2000 (Nações Unidas 2000), tendo como metas:

**Meta 1 – Erradicar a extrema pobreza e a fome**

**Objetivo 1** – Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia.

**Objetivo 2** – Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

**Meta 2 – Atingir o ensino básico universal**

**Objetivo 3** – Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.

**Meta 3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres**

**Objetivo 4** – Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, no mais tardar até 2015.

**Meta 4 – Reduzir a mortalidade infantil**

**Objetivo 5** – Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.

**Meta 5 – Melhorar a saúde materna**

**Objetivo 6** – Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.

**Meta 6 – Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças**

**Objetivo 7** – Até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência atual.

**Objetivo 8** – Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.

**Meta 7** – Garantir a sustentabilidade ambiental

**Objetivo 9** – Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.

**Objetivo 10** – Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura.

**Objetivo 11** – Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

**Meta 8** – Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento

**Objetivo 12** – Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não-discriminatório.

**Objetivo 13** – Atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. Inclui: um regime isento de direitos e não-sujeito a quotas para as exportações dos países menos desenvolvidos; um programa reforçado de redução da dívida dos países pobres muito endividados (PPME) e anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública para o desenvolvimento mais generosa aos países empenhados na luta contra a pobreza.

**Objetivo 14** – Atender as necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (mediante o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e as conclusões da vigésima segunda sessão extraordinária da Assembléia Geral).

**Objetivo 15** – Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.

Seguindo a lógica da Declaração do Milênio, em março de 2002, sob os auspícios da ONU, FMI, Banco Mundial e ainda a colaboração da OMC, realizou-se no México a Conferência Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento. Sua declaração final, que passou a ser conhecida como o Consenso de Monterey (United Nations, 2002), é resumida pelos seguintes pontos:

- Mobilização de recursos financeiros domésticos para apoiar o desenvolvimento – recomendação de políticas macroeconômicas estáveis aliadas à boa governança econômica, incluindo o combate à corrupção, sustentabilidade fiscal, apoio ao sistema financeiro local e políticas de microcrédito;

- Mobilização de recursos internacionais para o desenvolvimento – conclama a políticas que facilitem a entrada de investimentos diretos estrangeiros, reafirma o compromisso da ONU com os objetivos da Declaração do Milênio, inclusive de aporte financeiro, mas em projetos em parceria com a iniciativa privada;

- Comércio internacional como motor do desenvolvimento – conclama a um livre comércio moldado dentro da OMC que privilegie os países em desenvolvimento, apoio aos acordos regionais e bilaterais de livre comércio;
- Aumento da cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento – Aumento dos aportes financeiros da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) especialmente para os países africanos com o apoio da iniciativa privada;
- Dívida externa – Conclama ao FMI e ao Banco Mundial a ajudar tecnicamente e operacionalmente os países mais subdesenvolvidos a administrarem as suas dívidas, além de recomendar o estudo de cancelamento e diminuição de dívidas;
- Aumento da coerência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais internacionais em relação ao desenvolvimento – reconhece a importância de aumentar a coerência em termos da governança econômica global, especialmente no sentido de coordenação das distintas instituições multilaterais em relação aos países em desenvolvimento.

Se por um lado, como nota Eliana Cardoso (2002), as recomendações à administração econômica dos países em desenvolvimento presentes no Consenso de Monterey são extremamente similares ao Consenso de Washington, o que realmente haveria de novidade seriam as recomendações de ações em nível supranacional, ou seja, aquelas relativas à governança social global. Neste sentido, a participação privada na Unicef, ao que tudo indica, deve atingir 10% em 2005, um aumento considerável em relação aos 6% dos últimos anos (Ollila *in* Deacon *et. al.*, 2003: 48). Essa participação privada em contribuições diretas vem aumentando consideravelmente nos últimos anos obviamente não somente em função de estratégias globais de marketing das corporações, mas também porque muitas delas estão no “negócio da ajuda” (Ramia, 2003).

Além disso, desde a Declaração do Milênio, várias parcerias público-privadas globais em relação à saúde foram criadas, como a Aliança Global de Vacinação e Imunização (AGVI), o Fundo Global de Combate Contra a Aids, Tuberculose e Malária (FGATM) e a Aliança Global para a Melhora da Nutrição (AGMN).

O FGATM, como exemplo ilustrativo, desde 2001 levantou US\$ 4,7 bilhões em financiamento até 2008 e em três rodadas de investimento comprometeu US\$ 2,1 bilhões para apoiar 224 programas em 121 países. Os objetivos que o fundo acredita atingir nos próximos anos com este dinheiro incluem 35 milhões de pessoas testadas e aconselhadas em relação à Aids, mais de 1 milhão de pessoas apoiadas com serviços médicos e 3 milhões de tratamentos de tuberculose. Segundo dados do FGATM (<http://www.theglobalfund.org>), o dinheiro já permitiu tratar 2 mil pessoas com Aids e 20 mil com tuberculose em Gana, a reabertura de clínicas públicas e oferta de serviços de saúde a 250 mil pessoas no Haiti, a reconstrução de 70% das clínicas de tuberculose em Serra Leoa, entre outras realizações. O Conselho de Administração do FGATM inclui ONGs, organizações intergovernamentais internacionais, governos e empresas como Heineken, Texaco e Pfizer. As maiores contribuições até hoje foram de US\$ 135 milhões do governo da Noruega e US\$ 100 milhões da Fundação Bill e Melinda Gates.

Passando à questão de regulamentação, tem-se discutido no campo internacional questões como padrões internacionais de trabalho (*international labor standards*), questão essa amplamente debatida na OIT, mas que tem na OMC o seu maior campo de batalha. A questão social aparece como sintomática do debate Norte-Sul, onde alguns proponentes do Norte tentam impor padrões mínimos de regras trabalhistas aos países do Sul, dado o baixíssimo custo da mão de obra, principalmente em países como China e Indonésia. Além disso, dentro da atual Rodada de Doha da OMC, discutem-se as regras de acesso ao mercado em relação à provisão de serviços médicos, educacionais e aqueles relativos à proteção social. Com a crescente expansão das empresas dos setores de serviços sociais, especialmente considerando o mercado já existente da classe média nos países desenvolvidos, o comércio e regulação relativos ao setor tendem a ser duramente debatidos dentro do contexto da OMC, especialmente após uma eventual resolução da questão agrícola.

Em termos regulatórios, é interessante notar a experiência e o debate dentro da UE. Segundo Mosher e Trubek (2003: 65-68), considerando a crise do Estado de bem-estar europeu já discutida neste artigo e amplamente trabalhada por Esping-Andersen (1994), vários Estados-membros buscaram lidar com o desemprego da década de 1990 recalibrando a suas políticas sociais e de emprego dentro de um contexto europeu, o que fazia todo o sentido dentro da perspectiva do processo de integração, especialmente do ponto de vista econômico. Logicamente a tarefa de coordenação era extremamente complicada, pois sempre faltou à UE a competência para lidar com o tema, além da hesitação por parte dos Estados-membros em discutir a questão em âmbito supranacional. Foi em 1997 que começou a se desenhar uma Estratégia Européia de Emprego (EEE) dentro do contexto da Conferência Intergovernamental de Amsterdam. Em novembro daquele ano, os países europeus se encontraram em Luxemburgo para discutir em detalhes a EEE, e ao fim de acalorados debates chegou-se a 19 princípios baseados em quatro pilares: empregabilidade, empreendedorismo, criação de trabalho e de oportunidades iguais.

Os princípios acordados em Luxemburgo têm a característica de “lei branda”, ou seja, não há obrigatoriedade no perfeito cumprimento da estratégia; no entanto, há de se ressaltar que o maior efeito do EEE é a busca da coordenação supranacional de política social por meio de um processo de aprendizagem coletiva. Segundo informações dos governos francês e grego, o processo de Luxemburgo tem contribuído para modificar e dar forma a suas políticas de emprego (Mosher e Trubek, 2003: 75).

Finalmente, o caso europeu nos dá margem para discutir justamente a tensão entre o nível de eficiência na administração de políticas sociais globais *versus* o jogo político local.

### **O dilema de governança do Estado de bem-estar social**

Bob Deacon *et al.* (2003), entre outros, tem argumentado em favor de reformas sociais globais tomando como referência um nível global de governança. De fato, a globalização, como mostra o próprio Consenso de Monterey, tem dificultado e

obstruído a ação autônoma dos Estados em diversas áreas, dentre as quais provavelmente uma das mais sensíveis é a relativa a políticas sociais. Ao mesmo tempo a globalização tem “empurrado” a governança de diversos temas para um nível global, e isso também vem ocorrendo na política social, à medida que cada vez mais organizações internacionais, ONGs e empresas procuram influenciar e contribuir para o formato de políticas sociais.

No entanto, se é verdade que, tomando em conta o processo de globalização, cada vez mais se torna importante algum tipo de coordenação internacional em todos os temas relativos à administração das economias locais, o que em outras palavras significa mais governança global, por outro lado, ao contrário de que muitos dizem, os Estados nacionais continuam a existir e constituir as unidades fundamentais da política internacional. Isto quer dizer que a existência de Estados soberanos nacionais vem acompanhada de suas instituições formais, dentre as quais seus poderes Legislativos e Executivos. Do ponto de vista da administração global de políticas sociais, isso cria um importante ponto de tensão, porque se de um lado a governança global social é importante para a própria manutenção contemporânea de políticas sociais locais eficientes, por outro lado a existência de poderes Executivos e Legislativos locais implica em eleições. Inevitavelmente, dentro dos Estados de bem-estar isso significa que o tema das políticas sociais deve constantemente ser um ponto importante das eleições locais. Portanto, haveria um significativo desincentivo nacional para a adesão à governança global social, pois isso implicaria a diminuição do poder de fogo eleitoral por parte de todos os partidos políticos, seja na oposição ou na situação.

É verdade que há variações entre a execução de políticas sociais conduzidas recentemente por partidos com tradição liberal, conservador e social-democrata no que tange ao grau de intervenção do Estado, mas é importante notar que os partidos políticos não tendem a advogar por um maior grau de governança global social. Veja-se, por exemplo, que na campanha presidencial dos EUA de 2000 o tema do seguro de saúde ocupou um importante espaço na agenda tanto de Gore quanto de Bush. O mesmo ocorreu na Alemanha, quando no fim de 2003 o chanceler Schroeder anunciou um importante pacote de bem-estar visando aumentar sua popularidade. Da mesma forma, o Partido Trabalhista inglês tem tentado mostrar ao público que os conservadores são uma ameaça às conquistas alcançadas pelos trabalhistas (<http://www.labour.org.uk/welfarereform>). Outro exemplo recente é o acalorado debate sobre as reformas de pensões na França e Itália, onde os partidos à esquerda têm se posicionado e usado o tema como mote de campanha; e mesmo na Áustria a oposição às reformas sociais tem sido cada vez maior.

A essa situação de crescente importância da governança social global e sua tensão com a política nacional local é o que denominamos do dilema de governança do Estado de bem-estar social, ou seja, o dilema está na eficiência e força da globalização, de um lado, e, do outro, na política nacional que tenderá a manter o nível de governança das políticas sociais como nacional. A esse dilema não há uma resposta simples e única, mesmo porque cada conjuntura

política local, por meio dos partidos no governo, procura dar suas próprias respostas. Trata-se, assim, de um importante tema em permanente evolução, despertando grande interesse seu acompanhamento no futuro.

### Referências bibliográficas

BAIROCH, P.; KOZUL-WRIGHT, R. *Globalization Myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy*. Genebra: discussion paper 133, Unctad, 1996.

CALIARI, A. *Global Governance and Social Justice*. Washington, Center of Concern, Center Focus 152, 2001.

CARDOSO, E. O Consenso de Monterey. *Valor Econômico*, São Paulo, 10 abr 2002.

CARROL, E. Globalization and Social Policy: Social Insurance Quality, Institutions, Trade Exposure and Deregulation in 18 OECD Nations, 1965-1995. Paper presented at the Year 2000 International Research Conference on Social Policy – Helsinki, 25-27 September 2000.

DEACON, B. *Globalization and Social Policy*. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development, 2000.

DEACON, B.; OLLILA, E.; STUBBS, P. *Global Social Governance: Themes and Prospects*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2003.

DE SWAN, A. *In Care of the State*. Oxford: Oxford University Press, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of the Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. *After the Gold Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order*. Occasional Paper 7, World Summit for Social Development, 1994.

GIDDENS, A. *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Polity Press.

GLAZER, N. *The Limits of Social Policy*. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

HAGGARD, S.; SIMMONS, B. Theories of International Regimes. *International Organization*, 41, 491-517, 1987.

KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. *Power and Interdependence*. Nova York: Harper Collins, 2001.

KINDLEBERGER, C. *The World in Depression 1929-1973*. Harmondsworth: Penguin, 1973.

MOSHER, J.S.; TRUBEK, D.M. Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies*, 41,(1): 63-88, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio – Resolução A/RES/55/2*. Nova York, 2000.

PIERSON, P. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. *Revue Française de Sociologie*, 43-2, 369-406, 2002.

RAMIA, G. Global Governance, Social Policy and Management in International NGOs: A Theoretical and Empirical Analysis. Paper presented at the Policy and Politics International Conference on Policy and Politics in a Globalising World – 24-26 July 2003, Bristol, UK.

RIMLINGER, G. *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. Nova York: John Wiley & Sons, 1971.

RODRIK, D. *Has Globalization Gone Too Far?*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

ROSANVALLON, P. *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

ROSENAU, J.N.; CZEMPIEL, E.O. (orgs). *Governança Sem Governo: Ordem e transformação na Política Mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SEN, A. *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

UNITED NATIONS. *Report of the International Conference on Financing for the Development*. New York, 2002.

WILENSKI, A. *The Welfare State and Inequality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: California University Press, 1975.