

DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO *

David Held

O próprio processo de governo está ficando fora do alcance do estado nacional

Ampliar os tipos de interesse com o objetivo de frear a inflação ou a instabilidade do tipo de câmbio, frequentemente, é considerada uma decisão de âmbito nacional, ainda que, muitas vezes, promova trocas econômicas em outros países arrastando-se, inclusive, até a beira da bancarrota, devido ao aumento do custo da sua dívida externa.

Decisão Política e Nação

A decisão de permitir a destruição das matas tropicais pode provocar um dano ecológico cujas conseqüências se estendam muito além das fronteiras, que limitam formalmente as responsabilidades dos políticos. A decisão de construir uma central nuclear, provavelmente será tomada sem consultar os cidadãos dos países vizinhos, ainda que implique em muitos riscos e possíveis efeitos colaterais para eles. Em geral, considera-se que as decisões desse tipo se circunscrevem no âmbito da legítima autoridade de um estado nacional e soberano que, periodicamente, terá que responder pelas suas ações apenas aos seus concidadãos. Os estados nacionais costumam colaborar entre si, não só quando se trata de enfrentar problemas de máxima prioridade como também costumam estabelecer vias de cooperação e organização, para resolver as questões transnacionais. A este respeito, podem ser citados como exemplo o marco organizativo das instituições da Comunidade Européia, a recente proposta de criar uma regulamentação internacional para reduzir a utilização dos agentes contaminantes do CFC. Não obstante, em que pesem estes avanços significativos, a norma continua sendo que a política e a legis-

lação sejam, primeira e principalmente, assuntos internos dos estados.

Inclusive os críticos que, a partir de uma inspiração democrática, investem contra as atuais estruturas do poder estatal e tendem a considerar que a responsabilidade política é, antes de tudo, uma questão nacional. Suas críticas se concentram no escasso controle que os cidadãos podem exercer sobre as estruturas estatais. Nas muitas variantes da democracia participativa, como nos modelos contemporâneos de democratização do Estado e da sociedade civil, insiste-se na necessidade de acrescentar mais inteligibilidade e transparência ao processo político e na necessidade de convertê-lo num reflexo dos anseios e das necessidades do povo.

Limites do Estado Nacional

Tanto para os defensores como para os críticos do sistema estatal existente, o problema é que a interdependência regional e global já não mais permitem persistir aplicando os métodos tradicionais à política nacional. O próprio processo de governo está ficando fora do alcance do Estado nacional. As comunidades nacionais e seus governos já não se limitam a tomar e por em prática decisões e programas de estrita repercussão interna. Por outro lado, a capacidade decisória das organizações semi-regionais ou supra-nacionais, como a CEE - Comunidade Econômica Européia, a OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte ou o Banco Mundial, reduz a faixa de decisões, das quais as "maiorias" podem participar. O conceito de unidade nacional como um destino comum, de uma comunidade que exerça o seu direito de governar a si mesma e de determinar o seu futuro, conceito este que está na base do Estado moderno - tornou-se, hoje, muito problemático. Para muitos países ocidentais, isto permanece constituindo uma surpresa ainda que, certamente, não o seja para as nações e países cuja independência e identidade tenham fi-

cado à mercê da expansão hegemônica dos impérios antigos ou modernos.

Pode-se objetar que as interações globais não são novidade, pois a sua importância política tem sido, de há muito tempo, destacada e patente. Este argumento poderia se desenvolver fazendo alusão à densa rede de interações globais que começaram a surgir com a primeira expansão da economia mundial e com a configuração do Estado moderno, ao final do século XVI. As políticas nacional e internacional têm estado muito ligadas durante toda a era moderna, tanto que a política internacional constitui o pano de fundo da política nacional e esta é, muitas vezes, a fonte daquela. A complexa ligação dos estados com as forças e agentes não estatais não pode ser considerada como um fenômeno recente. Conseqüentemente, seria errado sustentar que o atual pensamento político se defronta com um conjunto de circunstâncias absolutamente novas.

Globalização

Todavia, não perder de vista os elementos de continuidade, presentes na formação e na estrutura do Estado e da sociedade moderna, também não significa que a sua configuração e a sua dinâmica tenham deixado de incorporar novos traços. Há, pois, uma diferença fundamental entre o desenvolvimento de uma via comercial concreta, que afete determinadas cidades ou centros rurais, e o estabelecimento de uma ordem internacional. Esta última pressupõe um conjunto de fatores: o aparecimento de um sistema econômico global, que escape ao controle de qualquer estado isolado (inclusive dos estados dominantes); a expansão de amplas redes de relações e comunicações transnacionais, sob as quais os estados individuais tenham uma influência limitada; o enorme crescimento das organiza-

* Traduzido por Edsel O. Brito da Revista *Leviatán* (n° 48, Madri, 1992)

A globalização das relações econômicas tem alterado, por exemplo, a possibilidade de levar à prática programas econômicos nacionais e integrais.

ções e regimes internacionais, bem como a intensificação da diplomacia multilateral, da interação transgovernamental, capaz de conter e limitar a capacidade de ação do estado mais poderoso; o desenvolvimento de uma ordem militar global, onde a preparação para uma guerra total constitua um traço permanente do mundo contemporâneo, que pode existir em detrimento da capacidade de agir dos governos e dos seus cidadãos.

Tanto é, que a relação estabelecida entre populações distantes entre si, através das rotas comerciais, é de natureza indireta; o moderno desenvolvimento da ordem internacional vincula e integra os povos, através das redes múltiplas de transação e de coordenação, de tal modo, que o próprio conceito de distância deve ser redefinido. Esta dinâmica costuma ser compreendida como parte de um processo de globalização ocidental. Neste contexto, a globalização inclui, pelo menos, dois fenômenos diferentes. Em primeiro lugar, implica em que a atividade política, econômica e social seja inscrita, cada vez mais, num marco de referência mundial. Em segundo lugar, pressupõe uma intensificação dos níveis de interação e interconexão, dentro e entre os estados e sociedades, que configuram a sociedade internacional. A novidade do sistema global moderno tem raízes na intensificação crônica dos modelos de interdependência, intermediados por fenômenos, tais como a moderna indústria das comunicações e a nova tecnologia da informação, a propagação da globalização (dentro e através de novas dimensões de interrelação), tecnologia organizativa, administrativa e jurídica, entre outras - cada uma com sua lógica interna e com a sua própria dinâmica de intercâmbio. Hoje em dia, a política - ainda que caracterizada pela incerteza, a contingência e a indeterminação que sempre lhe são próprias - se desenvolve em um mundo configurado e marcado pela movimentação de bens e capitais, pelo fluxo das comunicações a cabo, por via aérea e por meio de satélites artificiais, bem como pelos deslocamentos pessoais.

Implicações Políticas

A globalização das relações econômicas tem alterado, por exemplo, a pos-

sibilidade de levar à prática programas econômicos nacionais e integrais. Ainda que os motivos que impeçam o **keynesianismo** de funcionar na atualidade sejam múltiplos, dentre eles se destaca o fato de que, devido à divisão de trabalho e ao sistema monetário mundial, será cada vez mais difícil aos governos nacionais intervir e controlar suas economias internas. Com a internacionalização da produção, das finanças e dos demais recursos econômicos e em virtude da possibilidade de que os agentes econômicos sigam em frente e respondam, quase que instantaneamente, aos acontecimentos de Londres, Tóquio e Nova York, tem-se solapado a capacidade dos estados individuais, de controlar o seu próprio futuro econômico. À medida que se desfazem as fronteiras da política nacional, a economia e muitas outras áreas da política se tornam mais complexas.

Neste contexto, é necessário redefinir o significado e o lugar da democracia, em relação a uma série de estruturas e processos locais, regionais e globais. Pelo menos, será necessário integrar duas consequências da globalização: em primeiro lugar, os processos da interdependência econômica, política, jurídica e militar, que estão alterando o caráter do estado soberano de formas distintas; em segundo lugar, o fato de que a interconexão global cria um emaranhado de decisões e de resultados políticos que unam os estados e os seus cidadãos, no sentido de modificar a natureza e a dinâmica dos sistemas políticos nacionais. A democracia terá que assimilar estes dois processos e as suas aplicações nos centros de poder, nacionais e internacionais. Está em jogo a redefinição do significado da política em relação às redes internacionais de estados, organizações e associações civis. A configuração e a estrutura internacionais da política e da sociedade civil devem se incorporar às bases do pensamento político contemporâneo e também à teoria e prática contemporânea.

A globalização gera algumas incógnitas políticas que afetam as categorias básicas do pensamento democrático. A idéia que o consenso legitima o governo, em particular, e o sistema estatal, em geral, era um dos pilares dos séculos XVII e XVIII; e do democrático-liberal dos séculos XIX e XX. Tanto é, que os liberais consideravam que o contrato social era o mecanismo original do consenso individual; os democratas liberais têm concedido uma importância básica ao processo eleitoral, mecanismo mediante o qual os cidadãos outorgam, periodicamente, a

autoridade necessária ao governo, para que promulgue leis e regule a vida econômica e social. Em outras versões mais radicais da democracia (entre eles os modelos republicano e participativo), o consenso se colocava em função de um processo no qual, idealmente, todos os cidadãos deveriam participar da criação das leis que regulamentariam as suas vidas, pois, segundo estas doutrinas, os cidadãos devem obediência unicamente a um sistema de normas, leis e decisões, que eles mesmos tinham estabelecido. Para os democratas, o referendo popular tem sido sempre o princípio indiscutível do governo legítimo.

Porém, a própria noção de consenso, como também a idéia de que as circunscrições que devem outorgá-lo são as comunidades de um território delimitado, ou de um estado, torna-se problemática a partir do momento em que entra em cena a interdependência nacional, regional e global, deixando em suspenso a natureza destas circunscrições: qual o referendo necessário e quem deve dar a aprovação? Qual a participação justa nas decisões relativas, como por exemplo, à AIDS, à chuva ácida, ou à instalação de uma central nuclear? A nacional, a internacional? Perante quem devem os políticos justificar as suas decisões e perante quem então deveriam? A quem prestam contas os políticos e a quem deveriam prestá-las?

Mas, ainda há mais perguntas instigantes: qual o futuro da idéia de governo legítimo, nas circunstâncias em que as questões são potencialmente resolvidas sem a participação democrática da maioria dos indivíduos afetados? Qual é o futuro da legitimidade, num momento em que as consequências do processo de governo, tanto ordinário como extraordinário, se estendem para além das fronteiras do estado nacional e quando só se considera necessário obter o consenso de algumas das pessoas interessadas, para justificar o exercício do poder?

As fronteiras definem as demarcações utilizadas para decidir quais indivíduos devem ou não participar as decisões que repercutirão sobre a sua existência (por mais limitada que ela possa ser). Porém, o resultado dessas decisões, frequentemente, transcendem as fronteiras nacionais. Este fato tem profundas implicações, não só nas categorias de consenso e legitimidade, senão em todos os conceitos básicos que articulam a democracia: a natureza das circunscrições eleitorais, o significado da responsabilidade, a forma e o âmbito da participa-

A democracia só pode se realizar plenamente em e através dos organismos e das organizações que formam as partes dos estados nacionais, uma vez que ultrapassem as suas fronteiras.

ção política, o papel do Estado nacional; enfrentando modelos perturbadores de relações e procedimentos nacionais e internacionais, como salvaguarda dos direitos e dos deveres dos seus cidadãos.

Como a democracia deve ser entendida, num mundo de autoridades políticas independentes e interdependentes? Em nossos tempos o problema da democracia é como preservá-la, em todos os centros de poder e de autoridade internacionais? Por que a democracia não consiste apenas de organizar um conjunto de direitos civis, políticos e sociais - liberdade de expressão, de imprensa e de reunião; direitos de voto em eleições livres e justas; direito à educação gratuita etc; como também de defender e estabelecer estes direitos, dentro de uma estrutura de poder complexa, intergovernamental e transnacional. A democracia só pode se realizar plenamente em e através dos organismos e das organizações que formam as partes dos estados nacionais, uma vez que ultrapassem as suas fronteiras.

Por isso, somente um núcleo ou federação de estados e organismos democráticos poderia garantir a democracia. Desta maneira, para que a democracia se torne possível, inclusive dentro de um emaranhado de forças e relações internacionais, os princípios e fundamentos democráticos deverão ser conservados e ampliados nos centros de poder, nacionais e internacionais. Este é um dos conteúdos básicos da expressão **democratização**, na época atual.

Ampliação do Espaço Democrático

A estrutura de decisões e resultados interdependentes, que impede os estados nacionais de controlar uma grande variedade de recursos e de forças, na ocasião em que os coloca na posição de se impor sobre os outros, torna necessário que o conceito de circunscrição democrática se expanda, para incorporar os espaços e os grupos afetados por essa interdependência. A democracia precisa, em princípio, de que os limites dos estados e

organismos democráticos se dilatam, para dar lugar às ramificações das suas decisões e possibilidades, que se tornem responsáveis por elas. Na minha definição, aqueles limites seriam um "modelo de democracia federal".

E, no que consiste este modelo? Qual deve ser a sua estrutura institucional?

Em primeiro lugar, o modelo de democracia federal implica na criação de parlamentos regionais, por exemplo, na América Latina e na África; a atribuição de maiores prerrogativas aos organismos deste tipo que já existam, como o Parlamento Europeu, de tal modo que as suas decisões sejam reconhecidas, em princípio, como fontes legítimas e independentes de direito internacional. Assim mesmo, o modelo antecipa a possibilidade de se realizar referendos gerais, das quais participem grupos de diversas nações ou estados nacionais, pois, a circunscrição se definiria, em cada caso, em função das características e repercussões do problema transnacional que estivesse em questão. Por outro lado seria conveniente submeter à votação pública o trabalho das organizações governamentais internacionais, assim como democratizar o funcionamento dos organismos internacionais (talvez criando juntas de supervisão eleitas e cuja composição estatística fosse representativa das diversas circunscrições).

A par destas mudanças, o modelo de democracia federal proporia a defesa incondicional de um núcleo de direitos, que serviria para definir e delimitar a parte das decisões democráticas. Para ele, seria necessário estabelecê-los nas constituições de parlamentos e assembleias, tanto nacionais como internacionais; como também ampliar a área de ação dos tribunais internacionais, de tal modo que grupos de indivíduos pudessem recorrer a eles, para obrigar as autoridades políticas a estabelecer e a defender direitos fundamentais, dentro e fora do âmbito das associações políticas.

Em última análise, o objetivo seria estabelecer uma assembleia reconhecida por todos os estados democráticos, quer dizer, uma nova versão da Assembleia Geral das Nações Unidas, ou um organismo complementar. O problema da atual Organização das Nações Unidas é que ela pretende combinar dois princípios de representação contraditórios: a igualdade de todos os países - um país, um voto na Assembleia Geral, com a consideração para a hegemonia política - em particular a capacidade de voto, concedida no Conselho de Segurança, aos países que são ou que já fo-

ram superpotências. Uma assembleia representativa de todos os estados democráticos faria prevalecer, decididamente, os princípios da representação democrática, sobre aqueles da hegemonia política. Diferentemente da Assembleia Geral das Nações Unidas, não acolheria, pelo menos no princípio, todos os estados; pelo contrário, seria uma assembleia de governos democráticos que, com o tempo, iria incorporando novos governos, quando estes sentissem a necessidade de se tornar membro da Assembleia e para adquirir legitimidade aos olhos dos seus cidadãos. Em sua primeira etapa, esta nova Assembleia poderia ser como que um complemento da ONU, que, com o tempo, chegaria a redefinir ou na qual terminaria por se integrar, na condição de uma "segunda câmara", como local obrigatório de reunião, para todos os estados à margem do caráter de seus regimes políticos.

Por conseguinte, não seria fácil chegar a um acordo sobre a organização de uma nova Assembleia democrática internacional. Entre outras dificuldades, haveria de ser superada aquela de determinar as normas de representação: um voto por país? Acréscimo de representantes em função das populações de cada país? Deveriam estar representadas as principais organizações internacionais? Se, mesmo assim, chegassem a um consenso quanto às normas de funcionamento a Assembleia poderia se converter num centro internacional reconhecido, onde seriam discutidos e analisados os problemas internacionais mais agudos como a produção e a distribuição de alimentos, a dívida externa do terceiro mundo, o progressivo desaparecimento da camada de ozônio e a redução dos riscos de um conflito nuclear.

Como é lógico, a proposta de criar uma nova assembleia internacional desperta fortes críticas, quase todas centradas numa argumentação similar: haveria capacidade operativa para que o todo não se imobilizasse para tomar decisões? Como se pode impor uma legislação democrática internacional? Contaria ela com um corpo centralizado de política e com forças militares? Todas estas perguntas são importantes, pois, muitas delas podem ser respondidas satisfatoriamente. Por exemplo: é necessário fazer pé firme em uma instituição legislativa, regional ou global, que deve ser concebida como um organismo encarregado de estabelecer normas; a implantação da normativa seria responsabilidade dos estados nacionais e dos governos locais. Por outro lado, a pergunta - "como conse-

No contexto da globalização, a democracia precisa que sejam redefinidos tanto a natureza e o campo de ação dos estados nacionais modernos; como também a forma e a estrutura dos principais organismos e forças da sociedade civil internacional.

guir que uma legislação de âmbito regional e global seja acatada?" - não é, em princípio, insolúvel, pois sempre seria possível outorgar o comando de uma determinada porção das forças políticas e militares nacionais às autoridades internacionais, que delas poderiam dispor a qualquer momento. Dessa forma, haveria que decidir sobre as medidas necessárias para fazer frente ao argumento de Hobbes: "os acordos, sem a espada, permanecem apenas palavras."

Assim mesmo, só na medida em que as novas formas políticas se inscrevam num marco político de caráter internacional haverá fundados motivos para pensar que seja possível estabelecer um novo compromisso entre o poder coercitivo e a responsabilidade política. Ainda que este tipo de compromisso possa parecer uma quimera, também será quimérico acreditar que a democracia possa ser hoje defendida sem a preocupação pelos aspectos tratados neste artigo. Para que a nova ordem internacional emergente seja democrática ela deverá se ocupar destes problemas, ainda que a maneira correta de resolvê-los esteja, como é lógico, sujeita a debate.

As possíveis conseqüências decorrentes da nova situação global para a sociedade civil internacional são, de alguma forma, acidentadas. Uma federação democrática, de estados e sociedades civis, é incompatível com a existência de poderosos emaranhados de relações sociais e organizações que podem, em virtude das suas próprias bases operativas, distorcer sistematicamente os processos democráticos e, em conseqüência, os seus resultados. Neste sentido, seria necessário restringir a capacidade das empresas multinacionais para tratar dos programas políticos com recursos tão diversos como o financiamento de eleições ou a indicação de participantes especiais ou de postos de assessoramento. Além de limitar as atividades dos poderosos grupos de interesses transnacionais (por exemplo, regulamentan-

do os procedimentos de negociação, de tal modo, que seja possível minimizar o recurso das táticas de força, dentre e entre as associações públicas e privadas; promulgando normas que proíbam setores de determinados interesses - sejam empresas ou sindicatos - de patrocinarem representantes políticos).

Para que os indivíduos e povos possam ser livres e iguais, na determinação das condições da sua própria existência, deverá ser criada uma organização que acolha as diferentes esferas sociais, por exemplo: empresas de propriedade privada ou coletiva; meios de comunicação independentes e centros de saúde, permitindo aos seus membros controlar os recursos à sua disposição, sem a interferência de organismos políticos nem de qualquer outra natureza. Tratar-se-ia, pois, de criar uma sociedade civil que, sem responder a uma planificação exaustiva e nem tão pouco exclusivamente às leis de mercado, se constitua organizações, associações e organismos que se ocuparão de realizar seus próprios projetos sempre dentro dos limites estabelecidos pelos processos democráticos e por uma estrutura comum de ação política.

Democracia em Âmbito Global

Em resumo, no contexto da globalização, a democracia precisa que sejam redefinidos tanto a natureza e o campo de ação dos estados nacionais modernos, como também a forma e a estrutura dos principais organismos e forças da sociedade civil internacional. Os problemas que se delineiam são de dois tipos: por um lado, é preciso remodelar os limites territoriais dos mecanismos de responsabilidade política, de modo que os aspectos que escapam ao controle do Estado nacional - financeiros, meio ambiente, sanitários, novas formas de comunicação - possam ser submetidos a outro tipo de controle. Em segundo lugar, é necessário articular as instituições da sociedade civil internacional, com a finalidade de que estes últimos cheguem a formar parte do processo democrático, ao adotar para o seu próprio modo de operação uma estrutura de normas e princípios compatíveis com os princípios e normas da democracia.

Se fosse possível construir um modelo de democracia federal, haveria recursos organizativos e de procedimentos, jurídicos, institucionais e militares necessários para impedir os mais flagrantes atos de agressão de algumas nações ou estados nacionais con-

tra os outros? Seria tão enganoso sugerir que o advento desta nova ordem internacional acabaria automaticamente com a violência, como pretender que a progressiva substituição das cidades estado pelos estados nacionais permitam diminuir as agressões e ações militares. Com todo o destaque atribuído pelo modelo de democracia federal para que se ampliem e melhorem os mecanismos da responsabilidade política, em todas as regiões importantes e nas estruturas internacionais, contribuiria para controlar os recursos e as forças que têm ficado fora do alcance dos mecanismos e movimentos de caráter nacional. Assim mesmo, ao promover a proteção e o fortalecimento dos direitos humanos, assim como o desenvolvimento dos sistemas judiciais regionais e internacionais, aceleraria o processo através do qual indivíduos ou grupos conseguiriam ter meios efetivos e garantidos para impetrar ações judiciais contra seus governos, na defesa dos direitos humanos fundamentais.

Por outro lado, ao estabelecer novos canais que façam ouvir as vozes independentes e de peso, dentro do mundo da política, seriam aliviadas ainda mais as tradicionais divisões entre os Estados Unidos e a antiga URSS. Da mesma forma, centralizar a resolução dos principais problemas transnacionais nas novas instituições de âmbito global serviria para diminuir a importância dos enfoques sectários. Por último, o novo conjunto de normas e procedimentos de âmbito regional e global poderia contribuir para evitar que os assuntos políticos sejam convertidos num campo de batalha entre facções em confronto e incapazes de representar os interesses coletivos.

Que não se afirme que surgiriam novos perigos, pois nenhum sistema é imune ao risco. De concreto, a superação da bipolarização do mundo enriquece o campo para as nações e os estados se engajem em ações surpreendentemente independentes e radicais, como tem sido muito bem demonstrado nos recentes acontecimentos do oriente médio. Não obstante se trataria de assentar as bases para criar uma nova cultura e um novo espírito democráticos, de âmbito internacional, longe dos interesses sectários dos estados nacionais. Como é lógico, este processo não demoraria anos, mas sim, décadas para se desenvolver. Porém, em 1989, nós vimos que modificações políticas podem ser realizadas num ritmo incrivelmente rápido e, sem dúvida, favorecido pelo processo de globalização.