

S
UFRJ/IEI
TD336

043142-7

TEXTO PARA DISCUSSÃO

- 1 - O Federalismo frente ao desafio da globalização.
- 2 - Por que governabilidade?
Qual governabilidade?

Nº 336

José Luis Fiori

Junho de 1995

Instituto de Economia Industrial
Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial**

**1 - O Federalismo frente ao
desafio da globalização.**

**2 - Por que governabilidade?
Qual governabilidade?**

Nº 336

José Luis Fiori

Junho de 1995



43 - 016726

Instituto de Economia Industrial - IEI/UFRJ

<i>Diretor</i>	José Ricardo Tauile
<i>Coordenador de Ensino</i>	Carlos Aguiar de Medeiros
<i>Coordenador de Pesquisa</i>	João Luis Maurity Saboia
<i>Coordenador de Publicações</i>	David Kupfer
<i>Supervisão</i>	Gláucia Aguiar
<i>Projeto Gráfico</i>	Ana Cecília Bedran Gláucia Aguiar Jorge Amaro dos Santos
<i>Editoração Eletrônica</i>	Ana Lucia Ribeiro Jorge Amaro
<i>Impressão</i>	Célio de Almeida Mentor Luiz Jorge de Araújo Góes Olávio da Silva Inacio

Ficha Catalográfica

FIORI, José Luis.

O Federalismo frente ao desafio da globalização./ José Luis Fiori. -
Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995.

33 p. ; 21 cm. (Texto para Discussão. IEI/UFRJ; nº 336)

Inclui o texto. "Por que governabilidade? Qual governabilidade?"

Bibliografia: p. 29-31; p. 44

1. Federalismo. 2. Internacionalização. 3. Brasil. Política e
Governo, 1995. I. Título II. Série.

FEA - UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 24 1 07 1995
N.º Registro: 045142-1

S
UFRJ/IEI
TD 336

US 97502

O Federalismo Frente ao Desafio da Globalização

"Region states are ensconced in the global economy... and they want whatever surplus accrues from these activities to ratchet up the local quality of life still further and not to support distant regions or to prop up distressed industries elsewhere in the name of national interest or sovereignty"

Kenichi Ohmae, The Rise of the Region State
Foreign Affairs, Spring 1993

I - Por que Federalismo?

Já faz cerca de um século que Vilfredo Pareto formulou a hipótese de que a história das instituições políticas regia-se por um movimento pendular e recorrente, de forma que os grandes períodos de centralização do poder seriam irremediavelmente sucedidos por eras de descentralização política e vice-versa. Nem ele nem nenhum outro cientista social conseguiu depois disto avançar para além desse plano de generalidade e indeterminação com que a idéia foi originalmente enunciada. Mas desde então foram muitos os observadores ou operadores da história moderna que repetiram de forma mais genérica ou específica à cada país, esta mesma intuição básica. E quase todos os analistas políticos reconhecem que se de fato existe algo análogo a um "pêndulo de Pareto" ele apontou durante quase todo o século vinte na direção da centralização do poder. Ninguém tem dúvidas de que o tempo político-econômico inaugurado pela revolução soviética e a crise dos anos trinta e reforçado pela reconstrução econômica e a guerra fria do pós segunda guerra mundial, foi um tempo de centralização do poder. Fosse na forma dos *welfare states*, dos estados socialistas ou dos estados desenvolvimentistas,

independendo da natureza democrática ou autoritária de seus governos. Mas hoje já há um total consenso de que faz aproximadamente umas duas décadas que o “pêndulo” está assinalando o início de uma nova idade descentralizadora. E a maior evidência disto está na força com que alastrou-se a partir de então, por todo mundo, e independente das formas de governo, a idéia de que “descentralizar é preciso”. Proposta que adquiriu extensão universal ocupando um espaço cada vez maior no discurso programático de todos os partidos políticos fosse qual fosse sua posição no espectro político-ideológico clássico.

A direita política, por um lado, a partir de seu diagnóstico da crise de governabilidade das democracias formulado nos anos sessenta, já concluiu, desde então, pela necessidade de desativar as demandas sobre o sistema político, e propunha-se a fazê-lo reduzindo a presença pública do estado e descentralizando as suas instâncias decisórias e administrativas. Enquanto que as forças alinhadas em torno a “nova esquerda”, surgida naquela época, viam na descentralização do poder o único caminho para desativar a burocratização do *welfare state* e aprofundar a participação cidadã nas estruturas e processos democráticos aumentando a visibilidade e o controle dos sistemas decisórios. A partir desta “convergência” entre as agendas orientadas pelas grandes matrizes teóricas e político-ideológicas deve compreender-se a onda de reestruturações administrativas descentralizantes do tipo que a França e a Itália, por exemplo, implementaram nos anos setenta/oitenta, tanto quanto a concepção vitoriosa dos “estados autonômicos” em que se fundou a reorganização territorial do poder na Espanha redemocratizada. E vem desta mesma fonte a inspiração direta de quase todos os programas de redemocratização dos anos oitenta, incluindo de forma um pouco mais longínqua a própria *glasnost* que inaugurou da desintegração do sistema hipercentralizado do poder soviético. Em todos estes casos o *desideratum* da descentralização (Bennett, 1990) apontou invariavelmente para uma transferência de responsabilidades e poderes públicos,

- para instâncias novas, instâncias administrativas autárquicas, mas próprio governo central;
- para instâncias de poder subnacionais;
- para organizações da sociedade civil ;
- ou, finalmente, para empresas privadas.

É sabido que descentralização (em qualquer de suas quatro acepções) e federalismo não são sinônimos nem marcham necessariamente juntos, mas não há como desconhecer que as afinidades que os aproximam são muito maiores do que as que poderiam existir entre a “não centralização” federativa (Elazar, D. 1981) e uma visão ou prática jacobina do poder. E por isso não é de estranhar que desde os anos setenta, pelo menos, estejamos assistindo em paralelo com as novas utopias descentralizantes um *revival* do projeto federalista de organização territorial do poder político dos estados nacionais. Mas as razões deste retorno não são apenas estas nem se situam num só plano. Vários acontecimentos e processos, em diferentes espaços geopolíticos, parecem estar convergindo, nestas duas últimas décadas, e às vezes de maneira paradoxal, na mesma direção do refortalecimento das idéias federativas. Nessa direção o “federalismo reaganiano” (Swartz e Peck, 1990) ocupou um lugar paradigmático, durante a década de oitenta, dentro da ofensiva desestatizante do neoconservadorismo liberal que se espalhou pelo mundo a partir de sua vitória no eixo anglo-saxão. Mas certamente foi a aceleração, na segunda metade daquela mesma década, do grande projeto de construção política de uma “federação” européia que deu a maior contribuição ao renovado sucesso e difusão do ideário positivo ou “progressivo” do federalismo. Pelo otimismo que então reinava com relação à experiência européia em si, e pelo fato de que ela trouxe, simultaneamente, para o primeiro plano dos estudos comparativos a análise da experiência federalista alemã do pós segunda guerra mundial. (Knoop, 1991; Biehl, 1992; Feldsieper e Kater, 1994) Experiência que se transforma em modelo

paradigmático para as novas democracias e para os programas, em geral de natureza neoliberal, de reorganização dos estados que na periferia capitalista lograram conduzir, depois dos anos cinquenta, programas desenvolvimentistas de industrialização, invariavelmente centralizantes e quase sempre autoritários.

Mas não só de fatos e exemplos positivos ou construtivos alimentou-se este renovado entusiasmo teórico e político pelo federalismo. Não é difícil identificar nessa mesma época uma outra vertente de natureza federativa que ocorre em seqüência ou paralelamente a anterior mas que obedece uma lógica distinta. Estamos falando basicamente dos casos em que o federalismo que ressurge na trajetória da decomposição dos velhos estados ou impérios que entram em crise nos anos oitenta e noventa, sobretudo na região da Europa Central a partir da desmontagem da União Soviética, e de sua zona de influência econômica e geopolítica.

Uma análise preliminar destas experiências recentes em que se funda este renovado interesse pela discussão dos sistemas federalistas nos permite avançar a hipótese de que estas experiências devem ser aglutinadas em três blocos ou versões distintas:

- a primeira versão, que poderíamos chamá-la de federalismo "progressivo" ou "construtivo", que tem no processo de construção da Europa unificada o seu maior exemplo e desafio contemporâneo. (Rupnik, 1995). Ela tem seu protótipo original, do ponto de vista "metodológico" no processo norte-americano de construção federativa, negociada de "baixo para cima" e em torno pólo hegemônico (no caso a Virgínia). (Riker, 1987) Versão, entretanto, que tem seu verdadeiro modelo, mais moderno, acabado e equilibrado na velha República Federal Alemã redesenhada depois da derrota nazista. (Ventura, A. 1979)
- a segunda versão, deveríamos chamá-la de federalismo "defensivo" ou "perverso". Ela aparece como última recurso na

tentativa de manter unido o território de países em processo de desintegração. Tem aparecido quase sempre em velhas sociedades multiétnicas que conseguiram manter sua unidade de forma autoritária ou imperial mas que hoje se desintegram sob o impacto de profundas crises econômicas, políticas ou morais. Fenômeno que aparece de forma não litigiosa em alguns países desenvolvidos como o Canadá, onde a unidade territorial foi preservada até hoje com base num pacto que Elazar (1981) chama de "federação étnica", mas cujas manifestações mais conhecidas são hoje a ex-Iuguslavia e a própria Rússia. Ainda quando os exemplos mais catastróficos concentram-se na África, onde multiplicam-se os casos do que Charles Mayer chamou recentemente de *failing nations* (1994). Em todos estes países prospera velozmente o fenômeno que ele também chama de *territorial populism*, mas sobretudo, é onde avançam implacáveis os processos de secessão e o fantasma das guerras civis, quase sempre legitimadas por argumentos e ódios de natureza étnico-religiosa.

- e uma terceira versão que talvez pudéssemos chamar de federalismo "pragmático" ou "reativo" que inclui quase todos os países latino-americanos onde hoje discute-se a descentralização do poder e a reorganização democrática dos estados, aí incluído o Brasil como caso exemplar. Nessa sua terceira versão a fórmula federalista apareceu inscrita nos anos oitenta como peça essencial do discurso anti-autoritário e no projeto de governo ou reforma constitucional de praticamente todas as forças democráticas, fossem elas progressistas ou conservadoras. No caso, federalismo era sinônimo direto de descentralização e democratização, e poucos tinham dúvidas de que isto fosse rigorosamente verdadeiro, necessário e factível. Mas o que no início apareceu como uma proposta ainda vaga, associada invariavelmente a projetos de descentralização fiscal e autonomia político-administrativa e eleitoral, foi assumindo progressivamente uma outra face na medida em que avançou a crise econômica latino-americana deslançada pela multiplicação da dívida externa do

início dos anos oitenta seguida da posterior exclusão do continente do sistema financeiro internacional que afetou seriamente a capacidade de financiamento das suas economias e fragilizou de forma crônica a base de sustentação fiscal dos seus estados (Sunkel, 1993). Como resultado, as descentralizações fiscais logradas naquele período pelas unidades subnacionais passaram a ser imediatamente questionadas em nome das necessidades de financiamento dos governos centrais e dos requerimentos das novas políticas de estabilização e “ajuste estrutural” das suas economias (Bird e Wallich, 1993; Hardy e Mihaljek, 1992). Como efeito dessa nova realidade é que, nos anos noventa, recém iniciado o processo descentralizante já se multiplicam as reivindicações no sentido da revertê-lo promovendo uma rescentralização fiscal e/ou transferindo responsabilidades do governo central para os governos regionais e municipais. E é sobretudo sob a égide desta nova realidade que avança hoje o que estamos chamando de federalismo pragmático, onde a idéia central e as motivações básicas não parecem passar pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento das responsabilidades governamentais. É onde a forma em que se desenvolve a barganha ou negociação federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados muito mais do que a qualquer princípio ou modelo constitucional. E nesse sentido muito particular, tem parentesco incontestado com o “realismo ignorante” dos constituintes de Filadélfia. (Riker, 1987)

II - Qual Federalismo?

As discussões jurídico-constitucionais demonstram clara dificuldade para formular uma definição universalmente válida do que seja o federalismo e a própria teoria política não consegue dizer com precisão qual seja a divisão de poder adequada e a forma institucional correta de organização de um estado federado.

Mas não é impossível distinguir duas tendências básicas na definição do federalismo enquanto fenômeno histórico e como proposta política e constitucional:

- Numa direção mais abstrata inscrevem-se todos os autores que sublinham como idéia força o fato de que *“federal principles grow out of the idea, that free people can freely enter into lasting yet limited political associations to achieve common ends and protect certain rights while preserving their respective integrities”* (Elazar, 1987). Para todos eles o essencial no federalismo sempre foi a preservação política simultânea da unidade de objetivos de um povo e da diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional onde são simultaneamente definidos os espaços e os limites das duas soberanias. De maneira tal, que a existência e reconhecimento desse princípio último de solidariedade e identidade coletiva é que permite a convivência das múltiplas integridades regionais. Esta linha de reflexão tem conduzido quase invariavelmente à discussão dos arranjos políticos e do suporte sócio-econômico capaz de viabilizar o pacto, federativo, mas a idéia essencial para eles segue sendo a dupla soberania dentro de uma mesma identidade.

- Numa segunda direção, mais empírica, inscrevem-se aqueles que sublinham, em geral, na definição do federalismo, sua natureza de barganha pragmática cujo produto, o chamado pacto federativo, pode assumir infinitas formas legais e institucionais dependendo das condições de sua negociação em cada momento e em cada lugar. Para eles, as formas jurídico-constitucionais ou político-institucionais são secundárias ou derivadas do processo de negociação entre as partes e, sobretudo, de sua correlação de forças a cada momento da negociação. Mantém-se evidentemente a idéia de uma “estrutura política dual” com distintos níveis de governo dedicados uns às funções mais gerais e os outros às mais locais. Mas a questão essencial para estes autores está na idéia da barganha entre as unidades federadas cujo produto transitório define a quota de poder que cabe a cada uma destas instâncias de

governo nos distintos momentos históricos desta perenemente negociação. Este é o aspecto mais surpreendente da visão que William Riker defende sobre o pacto federativo logrado na Convenção de Filadélfia na sua obra clássica *"The Development of American Federalism"*: "a constituição federalista que ali nasceu resultou de um esforço para resolver problemas práticos de maneira oportunista". Um produto que se comprovou historicamente original, brilhante em sua concepção e eficaz em sua operação, mas que foi apenas o produto circunstancial de uma barganha entre "realistas ignorantes", perfeitamente conscientes dos interesses que representavam mas que desconheciam quase completamente as experiências internacionais de direito constitucional.

Da primeira definição há que reter como elemento central para nossa reflexão a idéia de que sem um princípio comum que fundamente a identidade e justifique a necessidade da convivência, não haveria porque manterem-se juntas as partes federadas. Ao que deve-se agregar que além disto, sem que existam bases materiais sólidas tampouco se justificaria ou viabilizaria a mesma convivência. Mas da segunda definição não se pode deixar de reter a idéia central de que o federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que supõe necessária e positiva uma permanente tensão e desarmonia entre as partes. Desarmonia que está na origem da tensão mas que é o motivo também de uma negociação que passa a ser permanente e cujos produtos serão sempre arranjos institucionais transitórios.

Por mais que a experiência histórica confirme a enorme diversidade das formas de organização federativa dos estados, e a possibilidade de avanços e reversões dentro de um mesmo país ou na trajetória geral do federalismo, não é impossível, entretanto, identificar a existência de uma linha evolutiva no desenvolvimento das federações, ou pelo menos entre aquelas que chamamos de "progressivas". O que nos permite também postular que é possível uma melhoria crescente e programada do



formato federalista. Não sendo necessário recomeçar cada nova experiência a partir de zero e fazendo uso apenas do "realismo ignorante" e oportunista dos seus novos defensores ou negociadores. Pelo contrário, o avanço dos estudos comparativos permite uma acumulação de conhecimentos e algumas conclusões extremamente úteis que devem servir de guia para as novas federações:

- a primeira delas, certamente, é de que a "complementariedade" federativa pressupõe que as unidades que negociam entre si devem ser a um só tempo "desiguais" mas "capazes". Se não fosse assim, sua barganha e o pacto resultante seria rigorosamente inviável, na medida em que o poder econômico, social ou político de alguns lhes permitiria impor simplesmente seus interesses aos demais. Neste caso estaríamos nos afastando da idéia de federação e nos aproximando da idéia de império.

- a segunda verificação que tem enorme importância para nossos efeitos é de que, sem a existência de alguma razão sólida e permanente, não há porque supor que as unidades permaneçam federadas sobretudo quando seus interesses estejam sendo desfavorecidos pela convivência. Se não for assim, a unidade só poderá ser mantida, a partir de um certo ponto do conflito, através da submissão pela força dos insatisfeitos. E nesse caso, a sobrevivência da federação ficaria entregue única e exclusivamente ao poder militar e, portanto, à possibilidade de que este se mantenha unido por cima das divergências regionais. Mas por esse caminho estaríamos desembocando, inevitavelmente, no que chamamos de "federalismos perversos", passando quase sempre pelo fantasma das guerras civis.

- uma terceira conclusão é de que em condições de democracia de massas é impossível negociar os interesses das várias unidades ou regiões tomando em conta apenas os interesses de suas elites ou grupos dominantes. Nesse sentido, a agenda das negociações vai se tornando cada vez mais complexa, mas se assim não for, a deslegitimação progressiva dos poderes locais acabará levando-os a abrir mão de sua condição federada. Só lhes

restando, como forma de preservação de seu poder, o apoio do poder central, na forma de intervenção uma direta visando a manutenção da ordem interna.

- uma quarta conclusão admitida pelas experiências mais modernas e democráticas do federalismo é que a identidade nacional que foi capaz de manter juntas e solidárias as partes constitutivas de quase todas as federações conhecidas, teve que incorporar no seu conceito o princípio fundamental da “equidade” como um valor comum válido para a relação entre os indivíduos como entre as várias regiões federadas. Este valor/objetivo capaz de legitimar solidariamente a convivência federativa supõe a existência de instrumentos e mecanismos comuns aceitos e capazes de compensar de maneira imediata os desequilíbrios agudos e inesperados, mas também capazes de promover uma progressiva diminuição das desigualdades mais permanentes ou estruturais.

- o que nos leva à quinta verificação: ainda quando o conceito de federalismo seja eminentemente político e tenha a ver sobretudo com as formas institucionais de distribuição espacial do poder e delimitação constitucional da dupla ou tripla soberania, a verdade é que em condições modernas e democráticas, nada disto será viável se não assentar-se sobre estruturas econômicas cujo dinamismo aponte para a integração cada vez maior dos espaços federados. Sem isto voltamos a nossa segunda conclusão, uma vez que hoje as negociações entre regiões ou unidades federadas passam cada vez mais pela defesa de interesses econômicos e pela necessidade de impedir o aumento da desigualdade econômica inter-regional. No limite, se isto não ocorrer ou não for paliado através de políticas compensatórias voltaremos sempre ao problema das pressões desintegradoras que podem esfacelar um estado federado. (Hobsbawm, 1991)

- tudo apontando para uma sexta conclusão, de natureza mais operacional: o dinamismo econômico e social das sociedades modernas sugere insistentemente que a melhor maneira de manter junta e eficiente uma unidade federada é flexibilizando

suas regras e instituições; institucionalizando mecanismos de rediscussão permanente da divisão dos recursos e funções; e multiplicando as formas regionais de coordenação. Formas de impedir, rigidez ou processos de esclerosamento dos princípios e práticas fundamentais para a manutenção da solidariedade. E isto ainda mais fortemente naqueles países de formação recente ou em qualquer caso onde as populações não tenham sido homogeneizadas por fortes laços nacionais consolidados antes mesmo da formação dos estados nacionais correspondentes.

Do ponto de nosso interesse imediato neste trabalho, essas conclusões nos permitem antecipar que os arranjos políticos federativos tenderão a se fazer tão mais complexos e difíceis quanto menos sólidos sejam os sentimentos prévios de identidade coletiva e quanto maiores sejam os níveis de desigualdade na distribuição do poder entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais. Razão pela qual mesmo que não tenham porque reproduzir as dificuldades do “federalismo defensivo”, os casos de “federalismo pragmático” deverão enfrentar dificuldades enormes para consolidar-se. Sobretudo porque na América Latina, como já dissemos, a idéia federalista reaparece associada a um projeto de redemocratização, numa década de crise e retrocesso econômico. E deverá agora consolidar-se numa outra década marcada pela desregulação e globalização completa do capitalismo. E em quase todos os casos, se tratará de um intento federalista construído sobre um passado histórico cujas origens vão bem além da época desenvolvimentista, afundando raízes num passado colonial e num primeiro século de independência sustentado por estruturas de poder extremamente centralizadas, e onde o recorte das unidades subnacionais obedeceu critérios absolutamente alheios à qualquer idéia federativa. Motivo originário das desigualdades que hoje distanciam as unidades federadas e que existiriam mesmo sem tomar em conta a eventual multiplicação das distâncias que possa haver resultado, em alguns casos, do moderno desenvolvimento industrial do Continente latino-

americano, lugar onde, como dissemos, concentram-se em maior numero as experiências que chamamos de “federalismos pragmáticos” ou meramente reativos.

III. - Por Que Globalização?

O conceito da Globalização ainda não terminou de ser fabricado, E não é impossível que transite para o esquecimento antes que tenha sido possível esclarecer seu verdadeiro significado teórico. Mas se isto acontecer será, entretanto, depois de que já tenha dado decisiva contribuição à história política e sobretudo ideológica deste fim de século. E também depois de haver dado pelo menos uma grande contribuição positiva no nosso debate teórico e político: a palavra globalização, introduzida nos anos 80 pela literatura anglo-saxona, obrigou-nos a redescobrir e repensar, nos anos noventa, a dimensão internacional de nossas crises afastando-nos da leitura excessivamente conjunturalizada e endogenista de nossas perspectivas econômicas e políticas que primou durante toda a década de oitenta. E ao ampliar os horizontes da análise vem permitindo, primeiro, uma releitura mais adequada do que nos ocorreu nas últimas décadas; e, segundo, uma compreensão mais precisa dos limites e espaços de liberdade que abrem-se neste final de milênio para as economias, sociedades e estados situados na periferia de um capitalismo cada vez mais desregulado e global. O problema é que o conceito muitas vezes escorrega para o plano ideológico e aí aparece comprometido com visões as vezes conspiratórias, as vezes excessivamente otimistas e ingênuas. Ou então é utilizado para dar conta de transformações excessivamente complexas, e cujas relações mútuas ainda estão longe de serem conhecidas. Por isso, para nossos efeitos, temos que deixar claro que neste trabalho estamos utilizando o conceito de globalização na sua acepção mais limitadamente econômica. E isto porque são as transformações ocorridas no âmbito econômico

as que parecem ter um efeito imediato e mais direto sobre as relações entre os espaços territoriais e a organização do poder político dos Estados.

E neste ponto em particular, não há como não reconhecer de imediato que a globalização, ainda quando imprecisamente definida, refere-se a processos e resultados que se aceleraram nos anos oitenta (Keohane, 1985; Gilpin, 1987, Kolko, 1986, Gonçalves 1994) e que vem atingindo e afetando de maneira muito direta as relações historicamente constituídas - na modernidade do capitalismo e dos estados territoriais - entre o poder político, os territórios, as economias e as identidades coletivas. Ou ainda, numa outra chave, entre os estados nacionais, a acumulação capitalista e a constituição dos “corpos políticos” modernos. E se assim é, não há dúvida de que o fenômeno da globalização, de uma forma ou outra, acabará afetando, inevitavelmente, o funcionamento dos estados nacionais e a viabilidade dos sistemas federativos. Muito particularmente das novas experiências em países com territórios extensos e populações heterogêneas, como já era o caso da Índia, são neste momento, o caso da Rússia e do Brasil e poderá vir a ser brevemente, o caso da China.

Mas para chegarmos a esta discussão, preocupação central desse nosso trabalho, tem-se que começar organizando algumas idéias básicas, o mínimo denominador comum capaz de dar alguma inteligibilidade aos fatos e tendências que vão se delineando de forma mais nítida no avanço da globalização. E sobretudo daqueles aspectos da redivisão do trabalho social, do poder e da riqueza relevantes para a redivisão territorial do poder que estamos assistindo neste final de século:

- Se é um truísmo afirmar a permanente mutação do capitalismo, alguns às vezes parecem esquecer-se que o impulso de valorização do capital o empurrou desde as primeiras horas capitalistas na direção da “desterritorialização” ou mais precisamente da internacionalização. Como foi reivindicação

liberal, desde o século XVII pelo menos a total liberdade de decisão dos proprietários sobre o movimento dos seus capitais;

- Mas isto não desqualifica a possibilidade de que, como em outros grandes momentos de inflexão deste mesmo e permanente processo de internacionalização do capital, estejamos assistindo uma nova mudança de qualidade na forma que vem se expandindo, reorganizando-se e interrelacionando-se os capitais produtivos, comerciais e financeiros, a partir da crise 73/75 e sobretudo durante os anos 80/90.

- Essas mutações têm aparecido na forma de uma nova e desafiante realidade que entretanto foi sendo gerado por uma interação dinâmica de decisões micro e macro econômicas e políticas tomadas, ao nível das empresas e dos governos, quase sempre sob a forma de resposta aos grandes: “choques” que se condensaram no início dos anos 70, 80 e 90, e a suas múltiplas e derivadas conseqüências. A estas reações, extremamente diferentes entre si (dependendo do poder econômico e político de cada país) é que se têm chamado genericamente de “ajustes estruturais”, e é o produto destes ajustes que vai nascendo às costas dos produtores e dos decisores políticos que se tem chamado de globalização. Processo que jamais teria assumido sua forma atual, se não fosse pela maneira em que se combinaram e realimentaram mutuamente, durante estes últimos vinte anos, as transformações tecnológicas com as decisões políticas (sobretudo aquelas associadas à desregulação dos mercados financeiros) tomadas a partir do eixo anglo-saxão, durante os governos Thatcher e Reagan.

- Se na década de oitenta em particular, a retórica dos governos, com relação a suas gestões macroeconômicas, foi cada vez mais convergente, o que diferenciou essencialmente seus ajustes foi a forma em que conduziram, ou deixaram conduzir-se, suas reestruturações industriais. Esse é um assunto que já está tratado amplamente pela literatura, na qual se destaca sobretudo as diferenças enormes existentes entre os dois grandes paradigmas de ajuste estrutural: o de tipo liberal, de origem anglo-saxonia e

os de tipo “organizado” praticado, sobretudo, pelos países asiáticos e alguns europeus. (Tavares e Fiori, 1993)

- Mas o que é mais importante para nossos efeitos é que o núcleo central de todas as decisões fundamentais responsáveis pela direção do processo de globalização foram tomadas basicamente no que se convencionou chamar da Tríade. Como também é irrecusável reconhecer que os principais efeitos destas decisões também se concentraram neste mesmo espaço econômico e político. De maneira tal que:

- A maior parte dos fluxos comerciais e financeiros assim como dos investimentos responsáveis pela globalização se concentraram na Tríade,

- Sendo que em 1989, mais de 80% dos investimentos diretos estrangeiros mundiais se concentraram também nesta região,

- Além do fato de que dentro dela não mais de uma 100 empresas e bancos controlam hoje 1/3 do investimento direto estrangeiro

- O que nos permite afirmar que depois de uma década de globalização intensa, o mundo constata um nível sem precedentes de concentração da riqueza, do comércio, da produção, do conhecimento. Como resultado, nesta década de noventa pode-se afirmar com toda certeza que nunca os frutos do progresso tecnológico estiveram tão mal distribuídos, e o poder de decisão esteve tão brutalmente concentrado.

- Realidade que levou inúmeros economistas a diagnosticarem a existência de um novo “oligopólio mundial” (Chesnais, 1994). A mesma realidade que, de um outro ponto de vista, Samuel Huntigton descreveu, recentemente, como um “diretório mundial”: “*global political and security issues effectively settled by a directorate of United States, Britain and France, and world economic issues by a directorate of the United States, Germany and Japan, all of which maintaining extraordinarily relations each other to the exclusion of lesser and largely non-Western countries*” (1993). Independente dos conceitos ou designações, o grande denominador comum está no reconhecimento de que hoje

o mundo obedece a uma hierarquia de poder político, econômico e tecnológico cujo vértice superior está ocupado por um bloco constituído por um grupo de três a cinco governos e algumas centenas de empresas que se constituem, aliás, no que a literatura ideológica chama de “mercados” responsáveis pela “correta” alocação dos recursos mundiais. E é a partir deste oligopólio ou diretório que vem sendo refeita a hierarquização dos demais países e regiões, segundo o grau de interesse que elas possam ter para os seus países e as suas firmas constitutivas, a partir de onde vão se estruturando as famosas redes interligadas e desterritorializadas da produção e das finanças.

- Por tudo isto, é impossível desconhecer que hoje mais do que nunca (e mesmo que desaparecessem as economias e a maioria dos estados nacionais, como muitos afirmam) a economia mundial seguiria sendo um conjunto fortemente hierarquizado ao nível político e econômico. E seguiria sendo a partir das economias nacionais dominantes (onde sim existem e ainda funcionam os estados) que as grandes tendências da economia capitalista seguiriam expandindo-se e atingindo finalmente as economias periféricas.

- E nesse sentido, mesmo quando se reconheça a existência de uma interdependência crescente entre os negócios e os decisores da tráfada, isto não exclui, pelo contrário, reforça a consolidação de uma pequena periferia parcialmente integrada ao dinamismo do centro, e uma imensa massa de países, agora mais do que nunca, completamente excluídos, inclusive dos circuitos comerciais mais elementares. Por isto globalização e interdependência não estão em contradição com o aumento da polarização mundial. Ao fim e ao cabo, globalização e interdependência não são sinônimos de convergência e cooperação; nem muito menos de solidariedade, mesmo entre os “incluídos”. (Touraine, 1995)

IV- Qual o Desafio da Globalização?

Esse primeiro exercício anatômico, ainda quando não nos resolva o problema da indefinição conceitual da globalização, nos permite identificar, ainda que de forma extremamente preliminar, alguns traços centrais para nossos objetivos. E nos permite sobretudo distinguir o que tenham sido os ajustes nacionais daquilo que vai surgindo, como seu produto, na forma da globalização, já agora transformada, sobretudo para as periferias capitalistas num contexto ao qual devem se ater ou se ajustar. inevitavelmente nesta altura dos anos noventa. Mas faltam agregar alguns aspectos essenciais para a questão federativa, relativos aos mecanismos políticos e econômicos que vem permitindo reproduzir e ampliar alguns de seus efeitos mais complicados ou mesmo perversos de maneira cada vez mais mundializada.

E nesse ponto, ainda quando se tem plena consciência da importância fundamental das transformações tecnológicas e organizacionais que se processaram desde a crise mundial dos anos 73/75, o que parece ter maior importância neste momento para a discussão federalista são as novas regras e tendências que vem se manifestando no plano da competição intercapitalista, no plano da gestão das políticas macroeconômicas nacionais, e, finalmente, no plano da polarização social que vem se agigantando à sombra da globalização. Nesta direção e precisando agora a hipótese central deste trabalho diríamos que o verdadeiro desafio que a globalização coloca hoje a todos os estados nacionais, e talvez de maneira ainda mais aguda, para aqueles que na periferia capitalista se reorganizam hoje segundo o figurino federativo, resulta da combinação de três fatores ou processos fundamentais :

- o primeiro e mais importante tem a ver com o impacto sobre a gestão das políticas macroeconômicas nacionais do aspecto que individualiza efetivamente o processo da globalização com

relação ao movimento ininterrupto de internacionalização do capital: o fenômeno da desregulação financeira associado à expansão geométrica do volume de recursos que especulam diariamente em torno à flutuação do câmbio e dos juros. Essa dimensão especificamente financeira do processo de globalização, tem suas raízes mais conhecidas no movimento internacionalizante seguido pelos capitais norte-americanos, que nos anos setenta, fogem em direção ao que se convencionou chamar de “euromercado”. Mas esse processo adquire proporções completamente diferentes depois da desregulação dos mercados financeiros ocorrida nos anos oitenta a partir da iniciativa dos países anglo-saxões. Desde então o fenômeno adquire a velocidade de uma bola de neve provocando um verdadeiro salto qualitativo na segunda metade dos anos oitenta, quando, à sombra do câmbio flexível e dos altos juros que mantiveram-se durante toda a década de oitenta consolidou-se uma espécie de capitalismo universalmente rentista e desregulado consagrado definitivamente nos anos 90 depois do desaparecimento da última peça política em que se sustentaram as regras, as instituições e as práticas iniciadas em Bretton Woods: o fim da guerra fria e do estimulante medo socialista.

- o segundo processo, absolutamente atrelado ao anterior, tem a ver com a direção assumida nos anos setenta/oitenta, pelos dos “Investimentos Diretos Externos” (Chesnais, 1994) feitos dentro ou fora do espaço econômico da Tríade. Fenômeno associado às mudanças tecnológicas e políticas que ocorrem neste período e que permitem a consolidação de novas formas de organização e regras de concorrência que vão se definindo nos espaços abertos pela desregulação dos mercados. Procedimentos viabilizados pela flexibilização dos processos produtivos e responsáveis pela “deslocalização” realocação espacial permanente de plantas e equipamentos. Movimento que vem obedecendo às vantagens oferecidas por cada país ou mesmo por cada sub-região nacional em termos de condições de assalariamento, carga fiscal, facilidades infra-estruturais etc. Processo responsável pelo

UFRJ / FEA - IEI
BIBLIOTECA

surgimento daquilo que Kenichi Ohmae chama de *region states*, (1993), fenômeno sobre o qual voltaremos logo mais a frente.

- e finalmente, o terceiro fator essencial na compreensão do desafio da globalização aos federalismos emergentes, tem a ver com a homogeneização das políticas econômicas, ocorrida nos anos oitenta. E neste caso o fundamental para nossos efeitos é aquilo que ocorre na periferia capitalista e latino-americana em particular, à sombra da crise da dívida externa que se propaga pelo continente a partir de 1982. Nesses países as estratégias de ajustamento às novas condições econômicas internacionais, em particular aquelas impostas pelo ônus da dívida, acabaram convergindo em direção ao chamado programa neoliberal de estabilização e reformas estruturais destinadas a diminuir a presença econômica dos estados, desregular os mercados e “abrir” as economias nacionais (Tavares e Fiori, 1993; Fiori, 1994). Programa de ajustamento que, em caso de sucesso capacitaria os seus beneficiários a participarem do sistema globalizado como candidatos aos investimentos privados que deveriam trazer de volta o crescimento econômico junto com os benefícios da chamada terceira revolução industrial ou tecnológica. O avanço quase universal deste programa liberal de reorganização econômica tem sido o companheiro mais direto e imediato dos projetos federalizantes que se multiplicaram no continente nesse mesmo período.

Pois bem, como caracterizar com maior nível de detalhe, a partir daí, o que seja o núcleo central do desafio da globalização à proposta de reorganização federativa do poder dos estados, sobretudo no caso dos “federalismos pragmáticos ou reativos” latino-americanos? Em quatro planos:

- o primeiro plano ou nível desse desafio decorre diretamente das novas regras de concorrência e do grau de concentração econômica que resultou dos anos oitenta. A partir dali, transferiu-se para um número limitadíssimo de empresas o controle das decisões fundamentais para a redinamização das economias

situadas dentro e fora do espaço econômico da Triade. Nova situação que ao associar-se com os resultados dos ajustamentos neoliberais destes países, acaba transformando seus territórios em peças centrais de um novo tipo de concorrência sem fronteiras entre governos que se propõem igualmente a “sensibilizar” os analistas de risco responsáveis pelas decisões de investimentos daqueles capitais altamente centralizada e concentrada de que falamos. Para obter sucesso nesta competição, os governos estão obrigados a aumentar as vantagens relativas de seus territórios, reduzindo seus níveis salariais, eliminando a regulamentação dos seus mercados de trabalho e reduzindo suas cargas fiscais. O importante é compreender que esta mesma competição que desenvolve-se entre países, num mundo desregulado e globalizado, começa a desenvolver-se entre regiões, estados e municípios de um mesmo país. E como Ohmae tem razão quando afirma que os capitais privados preferem concentrar-se no que ele chama de vantagens a escala produzidos pelos “*region states*”, este mesmo movimento acaba estimulando objetivamente a dessolidarização econômica interna de cada espaço nacional e, a fragmentação econômico-territorial dos países. Processo que adquire particular velocidade e intensidade no caso dos estados territorialmente mais extensos e populosos (como por exemplo no caso chinês) e que só muito recentemente lograram um maior grau de integração. Nesse sentido, na medida em que esses novos investimentos se estruturam em segmentos espaciais descontínuos eles tendem inevitavelmente a favorecer a fragmentação das suas economias nacionais e a extroversão ou integração isolada de cada uma de suas economias regionais às redes de produção e comércio globalizadas. Tendências claramente favorecidas por um federalismo mais frouxo ou descentralizado, mas que podem acabar voltando-se contra a própria idéia de federação. Por que?

- porque num segundo plano, e como conseqüência direta do anterior, a tendência é que se deslanche uma guerra fiscal e depois política cada vez mais acirrada entre as várias unidades da

federação, afetando em última instância a própria viabilidade da barganha federativa. Na verdade, dentro das novas regras impostas pelo conjunto de fatores e processos já analisados, a “mesa federativa” de negociações vai se transformando, por este caminho, num processo em cadeia onde cada um busca transferir para terceiros o ônus das ações públicas. O que acaba à relação federativo um aspecto cada vez mais mais próximo de uma guerra de rapina e cada vez mais distante de qualquer pacto ou sistema de poder que se pretenda politicamente equilibrado e socialmente equitativo.

- um quadro que adquire maior complexidade e pode também adquirir maior gravidade, se lhe agregarmos o fato de que, como já dissemos, estes países combinam, em geral, a esta nova situação uma herança de menor nível de homogeneidade e maior grau de desigualdade na distribuição da riqueza e da renda, entre regiões e grupos sociais. De maneira tal que os fundos públicos e as políticas compensatórias de natureza econômica e social sempre cumpriram aí um papel decisivo na costura da unidade nacional legitimada, em geral, a partir da ação do estado central. Podendo-se prever, portanto, que a prolongação no tempo (e por muito tempo ainda) de uma crise fiscal crônica e de uma política de estabilização e ajustamento orientada para os equilíbrios macroeconômicos, deva reduzir ao mínimo a capacidade do estado central seguir cumprindo sua velha função de avalista da unidade territorial. Sobretudo quando sabemos, além disto que esta mesma unidade dependeu muitíssimo, nos últimos cinquenta anos, dos investimentos públicos que empurraram os seus processos de industrialização associada, muitas vezes, à políticas planejadas de descentralização econômica. Tudo isto parece estar suspenso por muito tempo ou definitivamente. E portanto é neste contexto que devem prever-se dificuldades crescentes para a consolidação de uma nova institucionalidade federativa ainda extremamente frágil.

- por fim, o desafio da globalização se coloca num quarto plano, o da “ingovernabilidade”, no seu sentido contemporâneo: a perda

da capacidade de iniciativa de todos os níveis de governo amarrados igualmente por suas dívidas passadas e pelo *desideratum* do equilíbrio macroeconômico. Essa novidade parece que ainda não foi suficientemente assimilada pelo debate acadêmico ou político. Em termos muito sintéticos: em economias globalizadas ou em processo de abertura e desregulação, o *desideratum* dos equilíbrios macro-econômicos retira dos governos nacionais, a capacidade de gerir eficazmente as funções sistêmicas mais gerais indispensáveis à obtenção da lealdade dos seus sócios federados. E isto porque:

- em primeiro lugar, com um passado de alta ou baixa inflação, em todas as sociedades globalizadas, “ordem” transformou-se em sinônimo de “equilíbrio macroeconômico”, critério único de distinção entre bons e maus governos.

- e por isso, em segundo lugar, a condição essencial da governabilidade passou a ser, na linguagem do Banco Mundial, um “*enabling economic environment*” (E. Boeninger. W.B. 1992).

- em terceiro lugar, para alcançar esse meio ambiente econômico favorável, esse mesma burocracia multilateral recomenda “que os governos reduzam as incertezas derivadas das súbitas mudanças da direção”.

- mas o problema em quarto lugar, é que nessas novas condições globalizadas, a principal fonte de instabilidade e ingovernabilidade está concentrada nas decisões dos agentes econômicos responsáveis pela formação dos preços, pelas decisões de investimento e pelos macro-movimentos especulativos com o câmbio e nos juros. Incluindo-se aí, também e evidentemente, as imprevisíveis decisões macroeconômicas das três grandes potências, mundiais. E portanto, nesse sentido, os comportamentos que devem ser “enquadrados” em nome da governabilidade e do sucesso do pacto federativo, tem origem, quase sempre, fora das fronteiras e da alçada dos governos nacionais e regionais. E dentro desta camisa de força, a chamada barganha ou negociação federativa entre os vários níveis do

Estado girará em torno de uma agenda que incluirá, invariavelmente e por muito tempo o pagamento ou consolidação das dívidas mutuas, o policiamento das suas gestões financeiras, e a tentativa de ganhos através da transferência para terceiros de suas respectivas responsabilidades. E tudo indica que este deva ser um quadro que se mantenha inflexível por muitos anos, sobretudo se tivermos presente o que afirma num trabalho recente o economista argentino Roberto Frenkel (1994): longos períodos de alta inflação induzem e cristalizam um comportamento econômico de “preferência pela flexibilidade” por parte dos agentes privados, muito difícil de ser alterada. O que se agrava se tivermos em conta a natureza cada vez mais universalmente rentista e desregulada do capitalismo neste final de milênio.

E de uma coisa podemos ter certeza; sem que estes comportamentos possam ser alterados é muito difícil que algo de novo ocorra e que portanto se modifiquem os termos básicos que imobilizam a iniciativa estatal nas novas negociações federalistas destes países.

V- Alguns Comentários Finais

Uma coisa deve estar bem clara: a globalização é um processo de resultado ainda inconcluso e cuja conceituação permanece imprecisa, mas é rigorosamente irreversível, o mesmo não podendo dizer-se das atuais tentativas de reorganização federativa de nossos estados. O efeito cruzado de uma longa crise econômica combinada com a fragilização dos governos e mais o ataque frontal ao estado da ideologia liberal-conservadora, criam condições extremamente negativas para uma adequada convivência entre o federalismo político e a globalização econômica. E não há dúvida de que este conflito tem enorme responsabilidade pelo ressurgimento mais recente, nos anos noventa, de variadas formas de fundamentalismos e nacionalismos. Fenômenos que se multiplicam sobretudo nos

países ou regiões excluídos da nova onda internacionalizante ou onde se manifesta de forma mais aguda a necessidade de reconstrução de identidades e solidariedades que foram destruídas pela modernidade global ou por seus efeitos colaterais.

Mesmo assim não é correto postular qualquer tipo de relação necessária ou automática entre a globalização econômica e a desintegração dos sistemas políticos situados fora da Tríade. O mais provável pelo contrário, é que agora como em outros momentos de acelerada transformação mundial, apesar do grau maior das incertezas, permaneça existindo uma margem ainda que pouco precisa de manobra onde os estados nacionais seguirão ocupando um lugar decisivo na coordenação das respostas ao desafio globalizante. E nesse sentido as suas respostas ainda quando condicionadas fortemente pelos desdobramentos objetivos da globalização, permanecerão dependentes da correlação das forças sociais e políticas internas à cada país. E portanto também a viabilidade das soluções federativas dependerá em grande medida da vontade política organizada em torno a esse objetivo.

De qualquer maneira as condições de desintegração em que se encontram a maioria destes estados periféricos, abalados como já dissemos, por suas crises fiscais e políticas e, às vezes, pelo ataque ideológico e político de um liberalismo extremamente irracional pode estar indicando que o caminho de sua reconstrução passará pelos poderes locais. Mas nesse caso, ao contrário do que se imaginou, esta tarefa já não se daria na forma de um programa de descentralização, mas de reconstrução, a partir de baixo, dos corpos políticos e identidades cidadãos e da própria institucionalidade de um novo estado. Nesse caminho, os grandes municípios ou metrópoles deverão ocupar, muito provavelmente, um lugar preeminente e decisivo para as demais unidades federadas.

O desafio central, nesta direção, entretanto, segue sendo o da construção de poderes locais eficientes e legítimos, e o do estabelecimento de vínculos sólidos entre eles e um estado

central capaz de responsabilizar-se pelas funções sistêmicas fundamentais para a preservação da unidade federativa. Neste ponto, se é difícil antever a forma em que possam ser vencidos os desafios materiais que a globalização propõe ao federalismo de estados que além de periféricos estão fragilizados, muito mais difícil certamente é imaginar como evitar o estilhaçamento social e o avanço do que Charles Mayer chamou de “crise moral” dessas sociedades. E isto porque se aqueles desafios e problemas afetam negativamente os recursos materiais necessários para o atendimento dos interesses das unidades federadas, a crise moral de que nos fala Mayer atinge em cheio o fundamento último e essencial de qualquer federalismo: a existência de uma identidade coletiva tão forte que torne possível a convivência dos desiguais, apesar das dificuldades materiais. Identidade que ao mesmo tempo deveria organizar a resposta coletiva e eficiente de cada país ao próprio desafio da globalização.

Apesar disto cremos que não se coloca no horizonte latino-americano (e brasileiro em particular) qualquer perspectiva real de desintegração territorial. Se não há grandes símbolos ou interesses que mantenham estes países unidos tampouco há sólidos motivos para que se desunam. O que parece colocar-se como perspectiva real no caminho destes “federalismos pragmáticos” são dois outros horizontes ou cenários:

- Em primeiro lugar, os atores que terão papel decisivo no novo desenho federativo destes países serão privados e não públicos. O estado prisioneiro de suas próprias políticas deverá deixar aos “homens de negócios” e ao seu “realismo ignorante e oportunista” (como na Convenção da Filadelfia?), o estabelecimento das novas regras de convivência entre as suas regiões e seus respectivos interesses. Negociação que teve início ou está em curso em torno aos processos de privatização e loteamento do velho patrimônio público e que deverá seguir passando pela discussão das regras das novas concessões e consequentes espaços de influência econômica. Nesse sentido não temos dúvidas, a descentralização federativa seguirá em frente

mas o que se estará criando é uma “federação de mercadores” e não de cidadãos.

- Em segundo lugar, como resultado deste tipo de negociação deverá nascer um tipo diferente de distribuição territorial da atividade econômica, do poder político e das identidades coletivas. Não é provável, como já dissemos, que ocorram secessões ou guerras civis do tipo das que se multiplicam na África, Europa ou Ásia Central. O que sim é muito provável é que este “federalismo de mercadores” redesenhe um mapa feito de alguns poucos “*region states*” extremamente dinâmicos e integrados cercados por imensas zonas de sombra, atrofia econômica e apatia cidadã.

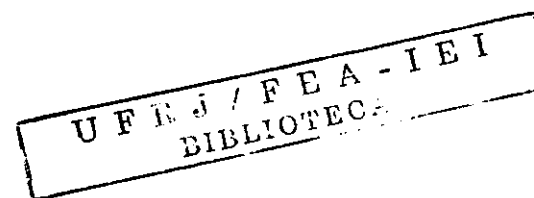
Bibliografia

- Elazar, D. (1981), Explaining Federalism, The University of Alabama Press
- Elazar, D. (1981), Tendências centralizadoras e descentralizadoras dos sistemas federativos contemporâneos: uma análise preliminar, in Revista de Administração Municipal, No 159, abril-junho
- Touraine, M. (1995), Le Bouleversement du monde, Editions du Seuil, Paris
- Ohmae, K. (1993), Rise of the region state, in Foreign Affairs, Spring
- Mayer, C. (1994), The moral crisis of democracy, in Foreign Affairs, July/August
- Chesnais, F. (1994), La mondialisation du capital, Syros, Paris
- Bird, R. Amd Wallich, C. (1993) Fiscal decentralization and intergovernmental relations in transition economies, The World Bank, Washington
- Ventura, A. (1979), Federalismo e governo local na Alemanha, in Revista de Administração Municipal, julho/setembro, Rio de Janeiro
- Knoop, J. (1991), El federalismo en la constitución Alemana, mimeo, Fundação Friederich Ebert
- Riker, W. (1987), The development of american federalism, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Bennett, R. (1990), Decentralization, local governments and markets, Clarendon Press, Oxford
- Feldsieper, M. e E Kater, U. (1994), A compensação financeira horizontal entre estados na República Federal da Alemanha - Modelo para a união econômica e monetária européia?,

- mimeo, Universidade de Colônia, Seminário de Finanças Públicas
- Biehl, D., (1992), Distribution of revenues in the german system of "Finanzausgleich", Seminário Taller sobre Relaciones Fiscales Intergubernamentales, ILDIS/COPRE/FAUS, Caracas
- Elazar, D. (1993), International and comparative federalism, in Political Science & Politics
- Swartz, T. E Peck, J. (1990), The changing face of fiscal federalism, M.E. Sharpe Inc, London
- Huntington, S. (1993). The clash of civilization? in Foreign Affairs, Summer, vol 72 number 3
- Hardy, D. E Mihajek, D. (1992), A formulação de políticas econômicas numa federação, in revista Finanças & Desenvolvimento, Junho, Rio de Janeiro
- Tavares, M.C. e Fiori, J.L., (1993), Desordem global e modernização conservadora, Paz e Terra, Rio de Janeiro
- Keohane, R. (1985), The world political economy and the crisis of embedded liberalism, in John Galthorpe (ed), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Clarendon Press, Oxford
- Gilpin, R. (1987), The political economy of international relations, Princenton University Press, New Jersey
- Kolko, J. (1986), Restructuring the world economy, Pantheon Books, New York
- Gonçalves, R. (1994), O abre-alas. A nova inserção do Brasil na economia mundial, Ed Relume-Dumara, Rio de Janeiro
- Rupnik, J. (1995), Le dé chirement des nations, Editions du Seuil, Paris
- Hobsbawm, E. J. (1991), Nações e Nacionalismo, Paz e Terra, Rio de Janeiro

Fiori, J.L. (1995), Sobre o consenso de Washington, Textos para Discussão No 324 IEI/UFRJ

Sunkel, O. (1993) El marco histórico de la Reforma Economica Contemporanea, in Revista Pensamiento Iberoamericano, 22/23, Tomo I, Madrid



Por que Governabilidade? Qual Governabilidade?

“Um monarca, ou qualquer governante, gostaria de não ter nenhum outro controle sobre suas ações do que sua própria vontade, e reinaria então, se pudesse, despoticamente, sem ser controlado por nenhum poder”.

David Ricardo
Observations on Parliamentary Reform, 1824

Antes de se tornar ele mesmo uma unanimidade nacional, até um tipo equívoco como Néelson Rodrigues chegou a desconfiar que “toda unanimidade é burra”. A política não é uma exceção. Nela, os momentos dos grandes consensos têm sido também e invariavelmente de grande mediocridade intelectual. Nesses períodos, o debate de idéias é substituído por uma curiosa combinação de mesmice e ambiguidade. Mesmo as cabeças mais lúcidas não conseguem resistir por muito tempo à repetição incessante dos mais irrelevantes lugares comuns, quando não se tornam elas próprias peças decisivas da eficácia conservadora nessa hora de fadiga ideológica das forças políticas de esquerda. Expressões e palavras desprovidas de qualquer significado preciso vão se transformando nas pedras angulares de uma nova sabedoria convencional e dominante, o *mainstream* dos ingleses. Os ensaios acadêmicos e a mídia martelam diariamente e logo todos repetem, como se fossem tópicos ou conceitos indiscutíveis de uma “agenda política” comum e consensual, o que de fato não passa de um amontoado de fórmulas empregadas de forma intencionalmente vaga, tais como “descentralização”, “novo pacto federativo”, “competitividade”, “desregulação”, “prioridade social”, etc. Dentre essas novas palavras de ordem, duas parecem caracterizar efetivamente o núcleo duro da estratégia liberal-conservadora que vem se impondo à nossa sociedade: “reformas estruturais” e “governabilidade”.

O surpreendente em tudo isto, entretanto, não é a eficácia com que a propaganda vai construindo um novo senso-comum, mas a facilidade com que ele imobiliza intelectualmente uma esquerda política que vem demonstrando grande dificuldade para redefinir seu papel e seu projeto como oposição ao liberal-conservadorismo. De maneira que se uma parte sua apenas consegue resistir na forma da pura negação, outra parte, e sobretudo os seus intelectuais vão racionalizando a inevitabilidade material e "global" das reformas e das políticas econômicas liberais, transformadas pelo novo senso-comum na "única forma", além de tudo, de assegurar o sacrossanto objetivo da governabilidade, que também passou a ocupar lugar central nas preocupações políticas e nas discussões e publicações acadêmicas da esquerda intelectual.

Para avaliar, contudo, o preço que a oposição e a esquerda brasileira em particular poderão pagar, no longo prazo, caso não consigam desvencilhar-se desta armadilha (que alguns consideram teoricamente incontestável), parece oportuno e necessário uma imediata e séria rediscussão sobre o verdadeiro significado conceitual e prático dessas duas pedras angulares da arquitetura liberal-conservadora, associadas de forma quase invariavelmente circular: assim, a governabilidade aparece ali como indispensável ao sucesso das "reformas estruturais", e estas por sua vez, seriam o único caminho para evitar a ingovernabilidade.

Com relação as reformas em discussão, também no Brasil, desde 1990, pode-se defendê-las ou atacá-las, mas só um completo desavisado ainda desconhece o seu significado essencial. As *market friendly reforms* apontam numa direção muito clara, como se pode ler, por exemplo, num documento do BIRD, excelente porque sintético: "the privatization and liquidation of public sector activities that compete unfairly with the private sector, the elimination of restrictions on competition, the elimination of controlling and licensing functions, and the

dismantling of public agencies that perform those functions" (W.P 495, 1990).

Com respeito à palavra "governabilidade", entretanto, em lugar daquela nitidez burocrática, reina a maior confusão, ou por outro, uma imprecisão com base objetiva. Como já dissemos, ora ela aparece como dependente das "reformas estruturais", ora, pelo contrário, ela é a condição essencial para o seu sucesso. Essa ambiguidade introduz o verdadeiro elemento de confusão estratégica que vem desorientando completamente nossa oposição política. No caso, uma confusão que começa no meio universitário e adjacências: há mais de trinta anos a palavra governabilidade freqüenta o jargão dos cientistas sociais sem que eles jamais tenham se colocado de acordo sobre seu conteúdo teórico ou prático. Apesar disso, o melhor caminho para compreender o sentido da "governabilidade" na atual conjuntura política brasileira, ainda passa pelo entendimento desse dissenso conceitual que não por acaso perdura até hoje.

O tema da "governabilidade" aparece nos anos 60 como conceito chave na inflexão conservadora das teorias da modernização ou do desenvolvimento político. Ele sintetiza, de certa forma, o momento em que perde terreno o otimismo desenvolvimentista dos anos 50, que sempre acreditou na associação necessária e irreversível entre o desenvolvimento econômico e a construção democrática da periferia capitalista. Ainda uma vez foi Samuel Huntington quem, a partir de 1965, capitaneou esta reviravolta ao deslocar o eixo temático do debate acadêmico e político para o que diagnosticou, um pouco mais tarde, como uma profunda "crise democrática" dos países industrializados, e para a natureza instável e reversível dos desenvolvimentos democráticos nas periferias capitalistas. Como consequência teórica, a idéia de desenvolvimento político deixa de ter um signo necessariamente positivo e o foco central das preocupações práticas passou do problema da "construção democrática" para o da "estabilidade política" ou, mais precisamente, da "preservação da ordem" ou da

“governabilidade”. Esta virada teórica, como é sabido, teve versões de desdobramentos diferentes nos países centrais e periféricos. Nos primeiros pode-se dizer que foi o seu diagnóstico da crise democrática, atribuída a uma presumível “sobrecarga de demandas” que racionalizou a virada conservadora dos anos 80, responsável, por sua vez, pela sistemática “desmobilização” legal e organizacional das demandas “excessivas” que ameaçavam, segundo o mesmo autor, a governabilidade dos países industrializados. Nos países periféricos, por outro lado, a preocupação de Huntington com a sua “debilidade institucional” e conseqüente “ingovernabilidade” foram, no mínimo, contemporâneas da instalação dos regimes autoritários que se generalizaram nos continentes africano e latinoamericano nos anos sessenta e setenta como forma de preservação da “ordem”. Na sua primeira hora, portanto, o conceito de “governabilidade” teve como denominador comum, em suas diferentes utilizações práticas, o que Richard Higgott resumiu como “a capacidade governamental de atender certas demandas, ou então de suprimi-las de vez”.

A definição teórica e prática de governabilidade foi sendo redefinida, entretanto, ao longo dessas três décadas. Sua principal alteração de rota foi obra da *new political economie*, que nasce do longínquo casamento entre o neoliberalismo econômico de Hayek e seus seguidores e a corrente de pensamento político que estréia com a teoria dos jogos, passa pela teoria da ação racional e culmina na escola da “escolha pública”, onde convivem, há alguns anos, economistas e cientistas políticos. Se as idéias de Huntington foram sócias da reação anti-democrática do pensamento neo-conservador, pode-se dizer, sem medo de errar, que foi a “nova economia política” quem ofereceu o alicerce teórico à grande revolução neoliberal deste fim de século. Sua crítica aos conceitos em que se sustentou a teoria política clássica teve um efeito devastador sobre as convicções democráticas apoiadas nas idéias de “virtude” e de “interesse público”. Em apertada síntese, o *economic approach to politics*, ao aprofundar

e sistematizar a metáfora de Schumpeter sobre a política enquanto mercado e o “cálculo do interesse individual” como fundamento último do comportamento dos eleitores, das burocracias e da “classe política”, acaba por reduzir o Estado, os governos e os sistemas políticos a uma soma de indivíduos que, basicamente, se orientam pela busca de vantagens individuais através do acesso seletivo e do manejo arbitrário dos recursos e das políticas públicas. Com a grande diferença de que, ao contrário dos mercados econômicos, nesses mercados políticos a “mão invisível” atua de forma inversa ou perversa, permitindo que seus produtos (as decisões e políticas públicas) fossem invariavelmente irracionais do ponto de vista econômico. Como derivação analítica implícita, ficava “demonstrado” que o funcionamento das “democracias de massa” do pós-segunda guerra tinha sido o grande responsável pela ingovernabilidade decorrente do processo irracional, circular e expansivo que conduziu ao crescimento e crise fiscal dos estados, assim como à instabilidade e crise das economias centrais nos anos setenta. Em 1980, foi Buchanan quem melhor sintetizou a nova agenda da governabilidade: “limitar vigorosamente o número de atividades ainda submetidas ao poder regulador dos estados”. O “estado mínimo” de Nozick seria, nesse sentido, apenas a versão limite desta mesma estratégia.

Um pouco mais à frente, na segunda metade dos anos oitenta, o mesmo Anthony Downs, que havia inaugurado em 1957 a nova escola, com sua *Economic Theory of Democracy* propôs uma autocrítica corretiva de sua visão inicial sobre a racionalidade da ação política, sintetizando as bases do que alguns chamam de neo-institucionalismo: “na realidade, os valores sociais classificados pelos economistas como preferências ou gostos “dados” são extremamente importantes em cada sociedade. Sua natureza e transformações afetam enormemente os comportamentos e instituições políticas e econômicas” (1991). Do ponto de vista normativo, contudo, o neo-institucionalismo apenas “enriqueceu” o que seria a estratégia neoliberal de

Buchanan, acrescentando-lhe a seguinte idéia-síntese, aliás do próprio Downs, a saber, que “o bem estar da sociedade e dos indivíduos envolvidos poderia ser enormemente melhorado se eles pudessem ser induzidos a comportar-se de acordo com valores pessoais e sociais diferentes dos que possuem atualmente”.

É exatamente essa versão eclética da governabilidade que reaparecerá nos anos 90 na agenda do Banco Mundial e de outras instituições multilaterais, já agora na forma de uma preocupação mais limitada com o que chamaram de *governance* ou *good governance*. Qual a sua novidade conceitual? Pequena. Esta nova definição aumenta apenas o rigor no detalhamento institucional do que seria um governo pequeno, bom e, sobretudo, confiável do ponto de vista da comunidade internacional. O ponto de que parte sua preocupação, nesse sentido, é bem elucidativo: “para muitos credores do sistema financeiro, a efetividade de suas operações de ajuste e investimento é impedida por fatores que contribuem para uma gestão ineficiente. Esses fatores incluem instituições pouco sólidas, a falta de uma adequada estrutura legal, a fragilidade dos sistemas políticos incertas e variáveis” (World Bank). Como organismos operativos definem a governabilidade de forma instrumental, mas não avançam do ponto de vista estratégico. Deve-se a eles um papel decisivo na construção do senso-comum contemporâneo que condiciona a governabilidade dos países, indistintamente, à implementação das “reformas estruturais” e à construção de instituições político-econômicas transparentes e confiáveis do ponto de vista da estabilidade das leis e da manutenção dos equilíbrios macroeconômicos.

Que lições nos deixa esse breve sobrevôo? Em primeiro lugar, que o significado analítico e normativo da idéia de governabilidade varia de acordo com o tempo e o espaço. Em segundo lugar, que através do tempo as definições ora apontaram para “condições sistêmicas de exercício eficiente do poder”, tão gerais quanto infinitas, ora desceram à discussão da “boa maneira

de gerir os recursos públicos”, tão detalhada que praticamente torna impossível qualquer aspiração de validade universal. Por que, por exemplo, uma alta taxa de inflação seria melhor indicador de ingovernabilidade do que uma alta taxa de desemprego? por que o desequilíbrio fiscal mais do que o desequilíbrio comercial? ou ainda, por que uma baixa taxa de crescimento mais do que uma alta taxa de miséria e concentração de renda?

Em resumo, o conceito de governabilidade na sua acepção mais ampla ou mais específica, é rigorosamente indeterminado e indeterminável do ponto de vista teórico. Na verdade não se trata de um conceito teórico. Trata-se de uma *categoria estratégica* cujos objetivos imediatos podem variar segundo o tempo e o lugar mas que será sempre e irremediavelmente *situacionista*. Assim, como vimos nos anos 60 e 70 a idéia/proposta da governabilidade apontou para a eliminação de demandas e de atores sociais e políticos. Já nos anos 80 apontou para a necessidade de privatizar os estados e desregular as economias. Mesmo variando os seus objetivos, entretanto não é difícil decifrar qual seja o denominador comum às diferentes acepções de governabilidade. Na falta de teoria basta recorrer ao nosso velho e bom Aurélio onde o significado do neologismo pode ser deduzido da definição do que seja “governável”: “que pode ser governado, porque é dócil e obediente”.

Com o mesmo atraso das idéias neoliberais, desembarcou entre nós, no final dos anos 80 o tema da governabilidade. Associada imediatamente à impotência dos governos frente à inflação, adquiriu, logo depois da promulgação da constituição de 1988, o conteúdo estratégico combinado das teses de Huntington e Buchanan. Em duas palavras: a ingovernabilidade brasileira seria resultado de um excesso de demandas sociais reconhecidas pela nova Constituição e da resistência à implementação das reformas neoliberais capazes de devolver estabilidade e crescimento à economia brasileira. Ao mesmo tempo e com uma rapidez própria das situações de atraso, foi

sendo construído o consenso publicitário de que qualquer coisa que não fosse isto, geraria uma progressiva ingovernabilidade na sociedade brasileira até limite da entropia final. Por onde, alguma pessoa com mente um pouco mais linear poderia até concluir, por exemplo, que a privatização da Embratel viesse a ser absolutamente decisiva para combater o narcotráfico no Rio de Janeiro. O mesmo se podendo dizer das reformas eleitoral, previdenciária, do sistema de concessões publicas etc. E uma vez assimilada esta agenda do bom-senso, não é de se estranhar que as forças liberal-conservadoras deste governo proponham uma espécie de trégua em que todos abram mãos de seus interesses corporativos para permitir a aprovação da agenda consensual que não é mais do que o conjunto dos objetivos dos vitoriosos de hoje que vão sendo impostos, em nome da governabilidade, à uma oposição completamente desarvorada.

Como explicar a repetição abúlica, por parte de setores da oposição, dos argumentos liberal-conservadores pro-governabilidade? porque a oposição vem cedendo tão facilmente à vertigem do consenso? Por duas razões, em nosso entender:

- porque não sabem com precisão que fatores são os verdadeiros responsáveis pela ingovernabilidade econômica brasileira,
- e porque, ao não dispor de um projeto alternativo de estabilização e redesenho estrutural da economia brasileira, acabam indefesos diante da tentadora idéia de que dadas as condições internacionais, só "existe um caminho" e que esse passa pelo sucesso das políticas do governo de turno.

A novidade que este final de século traz e que parece não haver sido suficientemente assimilada pelo debate acadêmico ou político, é que em economias globalizadas ou em processo de abertura e desregulação, o desideratum da governabilidade coloca uma dupla armadilha: para os próprios governos nacionais, e, mais intensamente, para suas oposições políticas. E isso porque:

- em primeiro lugar, com um passado de alta ou baixa inflação, em todas as sociedades globalizadas, "ordem" transformou-se em

sinônimo de "equilíbrio macroeconômico", critério único de distinção entre bons e maus governos.

- e por isso, em segundo lugar, a condição essencial da governabilidade passou a ser, na linguagem do Banco Mundial, um "*enabling economic environment*" (E. Boeninger. W.B. 1992).

- em terceiro lugar, para alcançar esse meio ambiente econômico favorável, esse mesma burocracia multilateral recomenda "que os governos reduzam as incertezas derivadas das súbitas mudanças da direção".

- mas o problema em quarto lugar, é que nessas novas condições globalizadas, a principal fonte de instabilidade e ingovernabilidade está concentrada nas decisões dos agentes econômicos responsáveis pela formação dos preços, pelas decisões de investimento e pelos macro-movimentos especulativos com o cambio e os juros. Incluindo-se aí, também e evidentemente, as imprevisíveis decisões macroeconômicas das três grandes potências mundiais.

- e, em último lugar, os comportamentos que devem ser "docilizados" em nome da governabilidade tem origem, predominantemente, fora das fronteiras e da alçada dos governos nacionais. Para estes atores estão voltadas basicamente todas as reformas estruturais (ou constitucionais) em discussão entre nós desde os tempos do governo Collor. E isso porque, nesse fim de século, só caberia aos governos nacionais a possibilidade de criar condições atrativas para os grandes capitais, "saneando" seus ambientes internos, não tendo assim verdadeiro poder sobre as novas raízes da ingovernabilidade.

O problema torna-se mais grave, entretanto, quando se leva em conta o que afirma, em artigo recente, o economista argentino Roberto Frenkel: longos períodos de alta inflação induzem e cristalizam um comportamento econômico de "preferência pela flexibilidade" por parte dos agentes privados, muito difícil de ser alterada. E como Frenkel também observa, em várias experiencias mais avançadas de liberalização as reformas

estruturais ou constitucionais têm se mostrado insuficientes para alterar essa opção dos agentes econômicos. Estes demandam algo mais: a garantia prévia e absoluta da inalterabilidade das regras contratuais relativas ao capital e ao trabalho. Além disto exigem a certeza de que não haverá recaída no “populismo macroeconômico”.

Para garantir estas condições de governabilidade só há, no limite, uma fórmula política: um governo pró-liberalização, com maioria parlamentar disciplinada e o desaparecimento de uma oposição que possa empreender “ações disruptivas”, na linguagem, ainda uma vez de Boeninger. Condições que, além disso, devem prolongar-se no tempo, com a diminuição da frequência de eleições, e, se possível, com a garantia de reeleição do mesmos governantes.

Qual a contribuição que a oposição, e a esquerda em particular, podem dar a construção desse *enabling environment*? O ideal seria que não atrapalhassem a aprovação das “reformas estruturais”, mas sobretudo que não conseguissem bloquear a desindexação dos salários, a flexibilização das condições de contrato do trabalho e a limitação da proteção social pública, vista como prejudicial à “competitividade” brasileira nos mercados internacionais. E, num segundo e prolongado momento, dedicar-se a construir sua credibilidade junto aos investidores. O que alcançaria abdicando de suas últimas veleidades keynesianas e desistindo de competir ou divergir com relação às políticas econômicas requeridas pelos “grandes decisores globais”, além - é óbvio - de comprometer-se a não alterar nenhuma das regras previamente estabelecidas.

Nesse sentido é do maior interesse observar o que vem ocorrendo com as oposições ali onde contribuíram decisivamente para a construção desse tipo de governabilidade*. O que se observa é um prolongadíssimo congelamento do “situacionismo”. Resultado de que? De uma fragorosa derrota no plano do pensamento que empurrou a esquerda ou as oposições em geral na direção desse consenso em torno de ideário neo-liberal. Tão

amplo e profundo que tomou conta da social-democracia e hoje convence a todos de que não haverá vitória eleitoral sem credibilidade, e não haverá credibilidade sem adesão ao mesmo consenso. O que, na prática, dispensa o próprio exercício da alternância no governo, como os eleitores já compreenderam e vêm agindo em consequência no mundo inteiro, ao manter no poder sejam os conservadores ou os social-democratas, dependendo de quem tenha se apropriado inicialmente do mesmo projeto e da palavra-de-ordem da governabilidade. Aos descontentes só tem restado o refúgio no nacionalismo irresponsável, ou no comportamento que os europeus vêm chamando, sobretudo ao referir-se à inapetência política de sua juventude, de *fascismo soft*.

Assim sendo, tudo indica que o sucesso alcançado pelos novos liberais desse fim de século tem muito a ver com os grandes consensos construídos com base na proposta de criação conjunta de condições de governabilidade. Manobra de resto facilitada pela capitulação das oposições, prisioneiras de um falso entendimento dos *constraints of reality*, impostos por um processo de globalização que a todos condenaria à camisa-de-força da convergência a qualquer preço. Já sabemos qual é exatamente o preço que a esquerda está pagando por esse novo realismo: transformar-se numa alternativa viável porém inútil. Seria o caso, quem sabe, de se falar numa espécie de *tiranía soft*, sustentada por silêncios e consensos acerca do afastamento dos governos da gestão da economia e de sua redução à administração disciplinadora de pessoas e forças políticas e sociais “docilizadas”, apontando para o que poderia ser a realização antecipada e plena do ideal da governabilidade liberal: uma espécie de Mônaco aperfeiçoado, onde a mídia e os institutos de pesquisa de opinião pública em conjunto, evidentemente com um Banco Central independente, se encarregariam de estabilizar expectativas com relação à credibilidade do Cassino, enquanto o Príncipe inauguraria praças e compareceria às reuniões filantrópicas do corpo de bombeiros e a oposição, agora

confiável, passaria a ter direito a frequentar as colunas sociais das revistas de variedades.

* Como procuramos mostrar no artigo que publicamos no Caderno Mais ! da Folha de São Paulo de 8 de janeiro: "O espelho espanhol de FHC"

Bibliografia

- Downs, A. (1991), "Social Values and Democracy" in Kristen R. Monroe (ed.) *The Economic Approach to Politics*, Harper Collins Publishers, New York
- Brautigam, D. (1991), *Governance and Economy*, World Bank, WPS 815
- The World Bank (1992), *Governance and Development*, The World Bank Publications, Washington
- Boeninger, E. (1992), *Governance and Development: Issues and Constraints*, Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington
- Frenkel, R. E Fanelli, J.M., (1994), *Estabilidad y Estructura: Interacciones en el Crecimiento Economico*, CEDES, mimeo, Buenos Aires

Últimos textos publicados

335. LA ROVERE, Renata Lèbre. IT diffusion in the Brazilian public sector, organizational culture versus efficiency. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995. (16 pág.)
334. TOLIPAN, Ricardo de Mendonça Lima. Anotações sobre a história do pensamento econômico. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995. (24 pág.)
333. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Paul Davidson's rediscovery of Keynes's finance motive and the liquidity preference versus loanable funds debate. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995. (22 pág.)
332. MACHADO, João Bosco Mesquita. MERCOSUL: uma Agenda para a Consolidação da União Aduaneira. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995. (23 pág.)
331. CARVALHO, Fernando José C. de. Economic policies for monetary economies: keynes's economic policy proposals for an unemployment-free economy. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995. (38 pág.)
330. GUIMARÃES, Eduardo Augusto. Política de compras do estado: a experiência Internacional. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995. (39 pág.).
329. PRADO Luiz Carlos Delorme. A Economia política da integração a experiência do MERCOSUL. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995. (44 pág).
328. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Política de rendas: ganhos e perdas da intervenção no sistema de preços. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995. (38 pág.)
327. POSSAS, Mario Luiz. A cheia do "mainstream"; comentários sobre os rumos da Ciência Econômica. Rio de Janeiro, 1995 (33 pág.)
326. GUIMARÃES, Eduardo Augusto. A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação. Rio de Janeiro, 1995. (39 pág.)