

A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica

José Luís Fiori



Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica

José Luís Fiori

"Clearly, if governments and multilateral organizations aren't cutting anymore, some new force must be taking their place. And indeed it is: nowhere to be seen at last week's summit (Halifax, Canada) was a representative of the new power at the world's center stage – the multinational corporations and the increasingly rootless technological and financial elites who run them." Newsweek, June 26, 1995

POR QUE E QUAL GOVERNABILIDADE?

Foi nos anos 60 que o tema da *governabilidade* passou a ocupar o primeiro plano nos debates acadêmicos e políticos. E surgiu naquele momento 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 Huntington, 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 latino-americano nos anos 60 e 70 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 antidemocrática do pensamento neoconservador, 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* atuaria 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 Mundial 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 70. 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 estratégica.

Um pouco mais à frente, na segunda metade dos anos 80, 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 preferenciais ou gostos *dados* são extremamente importantes em cada sociedade. Sua natureza e transformações afetam significativamente 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 e políticas incertas e variáveis (World Bank, 1992, p. 4).

Como organismos operativos, as instituições multilaterais definem a governabilidade de forma instrumental, e dão-lhe ao conceito, portanto, um conteúdo eminentemente normativo ou programático. Talvez por isto, e pela própria importância dos seus

formuladores, as suas preocupações e recomendações tiveram um papel decisivo na construção do senso-comum contemporâneo que acabou fazendo da *governabilidade* sinônimo de "capacidade dos governos de conjugar simultânea e eficientemente as *market friendly reforms* com a criação de condições institucionais capazes de estabilizar as expectativas dos decisores econômicos". Esta literatura voltada, sobretudo, para a ação do Bird nos países apoiados por seus programas de ajustamento e reformas estruturais, tem um viés claramente *policy oriented*. Mas seu enfoque não difere basicamente do que orientou um amplo estudo comparativo, sobre as condições políticas dos ajustamentos econômicos, desenvolvido na segunda metade dos anos 70 por um grupo de cientistas políticos norte-americanos liderados por Joan Nelson, Stephan Haggard e Robert Kaufman. Uma das avaliações mais extensas e completas das dificuldades e condições políticas de implementação do programa de políticas econômicas que John Williamson apelidou, em 1990, de Washington Consensus: um programa de convergência ou homogeneização das políticas econômicas dos países latino-americanos, desenhado pelas burocracias internacionais e nacionais de Washington, combinando austeridade fiscal e monetária, com desregulação dos mercados e liberalização financeira, abertura comercial, privatizações e eliminação de todo tipo de barreiras ou discriminações contra os capitais forâneos. Esta pesquisa acabou definindo, a partir do que considerou como "experiências exitosas", uma espécie de programa político informal, normativo e estratégico, não tão explícito nem consensual quanto o Washington Consensus, mas que também reúne um conjunto de *sugestões* de como levar a cabo com sucesso o programa econômico resumido por John Williamson. Governabilidade ou *good governance*, neste caso, passou a ser sinônimo ou resultado da capacidade dos *reformistas* de acumularem inicialmente "an unusual concentration of power" (Nelson, 1989, p. 16) mediante a formação de uma coalizão ampla, sólida e permanente de poder que obtivesse a "allegiance of the bourgeoisie" (Whithead, 1989, p. 80) uma vez que "in practice it may take very little in material rewards to purchase the allegiance of the lower class" (idem, p. 81). Para isto os autores sugerem igualmente a *insularização burocrática* de um núcleo de *technopols* (Williamson, 1992) que possa comandar a economia distante das pressões corporativas. Além do que, como:

The adjustment process is one of administered hardship, and the distribution of the loss should be not transparent and to minimize

opposition, governments may need to downplay or obfuscate losses and benefits that result from reforms but do not serve as important economic signals (Waterbury, 1989, p. 27).

Na mesma direção, visando estabilizar as expectativas dos agentes econômicos, são sugeridas reformas político-eleitorais capazes de aumentar o *índice de governabilidade* da economia assegurando a continuidade no poder da maioria obtida pela coalizão construída em apoio das políticas e reformas liberais.

De tal maneira que no início dos anos 90, na academia como nas agências multilaterais, *governabilidade* e *reformas estruturais* passaram a ser definidas, cada vez mais, de forma circular: a governabilidade era condição das reformas como estas eram o caminho mais seguro para consolidar a própria governabilidade.

Que lições podemos extrair deste debate inconcluso sobre o significado do conceito de *governabilidade*? Em primeiro lugar, que o significado analítico e normativo da idéia de governabilidade variou de acordo com o tempo e o espaço. E 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 fica praticamente impossível de assegurar sua validade universal. Como consequência, o conceito de governabilidade na sua acepção mais ampla ou mais específica, ficou indeterminado do ponto de vista teórico, tratando-se, na verdade, de uma *categoria estratégica*. Assim, num primeiro momento, nos anos 60, apontou normativamente para a necessidade de restringir as "demandas democráticas excessivas", num segundo momento, nos anos 80 recomendou que se reduzisse o papel do Estado e se desregulasse os mercados; enquanto, finalmente, nos anos 90 está associado a um programa destinado a assegurar a homogeneização internacional das políticas econômicas de corte liberal-conservador.

No caso brasileiro, foi na segunda metade dos anos 80 que se colocou a questão da governabilidade como tema acadêmico e preocupação política. Uma profunda crise econômica de natureza estrutural somada ao desafio da construção de uma nova institucionalidade democrática e à velocíssima transformação da ordem política e econômica internacional, multiplicaram conflitos e indeterminações que afetaram profundamente a capacidade decisória do Estado e a eficácia de suas políticas públicas. Mas também aqui o enfoque variou durante esta década, desde uma versão inicial

preocupada com a "explosão das demandas sociais reprimidas" pelo regime autoritário e inadministráveis por uma democracia ainda pouco consolidada até uma versão que nos anos 90 *convergiu* com as preocupações dos acadêmicos e *policy makers* que já vinham estudando o *melhor governo* para levar até o fim o ajustamento econômico da periferia capitalista à nova ordem mundial globalizada. Nesta direção alinham-se as preocupações *estratégicas* associadas normalmente ao tema da governabilidade, no debate acadêmico e político-partidário brasileiro: reforma político-eleitoral; fortalecimento da disciplina partidária; eliminação dos corporativismos; recomposição e insularização das burocracias econômicas; constituição de coalizões estáveis e majoritárias no Congresso Nacional; reforma do Estado e de seus sistemas previdenciários; descentralizações federativas, etc. etc.

A proposta e o argumento central deste *paper* apontam numa direção um pouco diferente de toda esta literatura. Em primeiro lugar, porque não tem nenhum objetivo normativo ou programático. Em segundo lugar porque não está preocupada com as condições de viabilização da agenda neoliberal. Em terceiro lugar porque já assume como *um dado de realidade* que nesta metade da década de noventa, quase todos os países latino-americanos, e o Brasil em último lugar, já se alinharam com o Washington Consensus. Em quarto lugar, porque considera que a partir da sua liberalização financeira e abertura econômica, feitas sem nenhum tipo de política de reestruturação produtiva de longo prazo, estes países adotaram uma estratégia de *ajustamento passivo* ao processo da globalização que se acelerou vertiginosamente a partir da segunda metade dos anos 80. E em quinto e último lugar, porque explora a hipótese de que a agenda de problemas ligados, hoje, ao tema da governabilidade está associada estreitamente à evolução deste tipo particular de estratégia econômica. Por isso a pergunta central deste *paper* já não é sobre qual seja o *melhor governo* para chegar a uma *economia de mercado*, mas sobre qual seja o impacto do funcionamento de um mercado desregulado e internacionalizado na consolidação do governo democrático de uma sociedade tão desigual como a brasileira.

A NOVA ORDEM MUNDIAL EMERGENTE

O conceito da globalização ainda permanece impreciso apesar do uso extensíssimo que dele tem sido feito na literatura contemporânea sobre as mudanças das relações internacionais, econômicas e políticas, que o mundo vem assistindo nestes últimos vinte

anos. Assim mesmo e apesar desta imprecisão, ninguém tem dúvidas de que o conceito procura dar conta de uma nova *formatação* capitalista gerada nas últimas décadas pelo incessante processo acumulação e internacionalização dos capitais. Como tampouco pairam mais dúvidas de que esta nova *formatação* econômica, envolve aspectos e dimensões tecnológicas, organizacionais, políticas, comerciais e financeiras que se relacionam de maneira dinâmica gerando uma reorganização espacial da atividade econômica e uma claríssima re-hierarquização de seus centros decisórios. Isto aparece, de maneira clara, na forma codividida em que Estados Unidos, Alemanha e Japão comandam a economia mundial, como também na maneira em que Estados Unidos, França e Inglaterra ainda mantêm em suas mãos a batuta das grandes decisões geopolíticas e militares, depois do desaparecimento da União Soviética. Mas tudo isto reaparece da mesma forma, ainda que com outras cores, quando olhamos para as novas relações hierárquicas que se estabelecem entres os espaços nacionais a partir da realocação global dos capitais que vai seguindo a trilha aberta pela desregulação dos mercados, sobretudo os de natureza financeira. E na medida em que os novos impasses ou crises do capitalismo vão adquirindo natureza cada vez mais global e interdependente não há como desconhecer o parentesco entre os novos problemas teóricos e a *velha* temática da dependência. Mas, aqui neste ponto, são os conhecimentos já disponíveis sobre este processo inconcluso de globalização que nos podem ajudar a responder algumas questões decisivas para saber até que ponto a chamada globalização inova ou altera radicalmente a ordem econômica e política internacionais, criando, de fato, uma nova *ambientai* para o exercício soberano dos governos nacionais. Nesta direção, as perguntas decisivas, do nosso ponto de vista, são basicamente três:

1) As transformações econômicas e políticas mundiais ocorridas a partir da crise de 1973/75 deram ou não lugar a uma etapa qualitativamente distinta no processo secular de internacionalização do capitalismo? E caso a resposta seja sim, qual a sua marca distintiva?

2) O fenômeno da interdependência, essencial ao conceito de globalização, altera ou não a forma econômica e politicamente hierarquizada da organização capitalista a nível mundial, e, portanto, a existência ou não dentro dela de posições centrais e periféricas?

3) A nova organização *desterritorializada* da estrutura concentrada da oferta mundial e do funcionamento desregulado dos mercados financeiros permite ou não falar

ainda de economias ou sociedades dependentes, quando muitos consideram sucateados os próprios Estados nacionais?

A resposta a estas perguntas envolve a consideração de certos fatos e tendências que já vão se delineando no avanço da globalização, mesmo quando não se tenha clareza sobre o *ponto terminal* para o qual estarão apontando.

Em primeiro lugar há que ter presente, como dimensão teórica e metodológica essenciais à compreensão desta nova realidade, que ela vem sendo gerada por uma interação dinâmica de decisões econômicas mas também políticas, tomadas ao nível das empresas e dos governos, em geral na forma de reação defensiva frente aos grandes *choques* que se condensaram no início dos anos 70, 80 e 90, na forma de crises com mudanças radicais das regras econômicas e políticas vigentes na ocasião. O que desde então tem se chamado indiferenciadamente de *ajustes estruturais* das economias nacionais têm sido as distintas respostas que os vários países vêm dando a estes desafios. E ao processo e realidades que vão se desenvolvendo e nascendo às costas dos produtores e dos governos, sobretudo dos Estados centrais e da Tríade em particular, é que se tem chamado de globalização. Um processo que aumenta grandemente as interdependências entre os atores de todo tipo, mas que não é de jeito algum sinônimo de convergência ou muito menos de solidariedade crescentes (Touraine, 1995).

Em segundo lugar, se a internacionalização foi e é condição essencial do processo de valorização do capital e, portanto, uma constante na expansão capitalista desde sua origem, a verdade é que ela gerou formas distintas de organização espacial dos capitais produtivos e de inter-relacionamento destes com a força de trabalho e com os capitais mercantis e financeiros. Assim, se a internacionalização foi uma constante, também foram distintas as formas em que os capitalismo originários relacionaram-se, em seu movimento expansivo, com as suas periferias coloniais ou independentes. Sendo perfeitamente distinguíveis, por exemplo, a etapa em que as periferias integraram-se à economia internacional trocando seus produtos primários, explorados, em geral, pelos capitais forâneos, por produtos manufaturados provenientes dos países centrais, de quando esta mesma produção manufatureira se transferiu, na forma de filiais, para os países periféricos. E hoje parece já bastante provável que este mesmo movimento expansivo e internacionalizante tenha entrado em uma nova fase, anunciada pela crise mundial de 1973/75, mas cujo perfil só adquiriu maior nitidez nos anos 80. E, como em outros grandes momentos de inflexão deste mesmo processo, algo qualitativamente novo vem se

desenhando na forma em que se expandem, organizam e se inter-relacionam, entre si e com a força de trabalho, os capitais produtivos, comerciais e financeiros.

Em terceiro lugar, esta inflexão que individualiza o momento da globalização ocorreu como efeito combinado de um certo tipo de progresso tecnológico, sobretudo no campo eletrônico-informacional, com um conjunto de decisões políticas *desregulacionistas* que se universalizaram, nos anos 80, a partir do eixo anglo-saxão, sob a égide da hegemonia liberal-conservadora. A partir daí, foram sobretudo as mudanças no funcionamento dos mercados financeiros que permitiram e estimularam a operação das grandes firmas multinacionais dentro de estruturas de oferta extremamente concentradas, mas com processos produtivos que se segmentaram, graças às novas condições tecnológicas e à existência de mercados cada vez mais desregulados, obedecendo a uma lógica completamente diferente da dos anos 50. Ali, as filiais reproduziam as matrizes e estavam movidas pelo interesse de conquista de mercados nacionais protegidos. Agora, pelo contrário, os vários segmentos produtivos das grandes empresas transnacionais se *desintegram* espacialmente gerando estruturas globais de produção e oferta. É graças a isto que o comércio intrafirma cresceu de uns 20% do comércio mundial em 1980 para cerca de 33% em 1994.

De maneira que, em quarto lugar, se for necessário escolher um fator que tenha cumprido individualmente o papel mais decisivo neste processo, e sobretudo na sua aceleração nos anos 80, ele terá sido a decisão política de desregulação dos mercados. Mas sobretudo a desregulação dos sistemas bancários e dos mercados de capitais que, somada à permanência de um sistema de câmbio flexível e à universalização das políticas monetárias deflacionistas, gerou o processo conseqüente de globalização financeira. Processo responsável pela multiplicação ciclópica da massa de valor que gira diariamente nos mercados de capitais e na especulação cambial e monetária: de cerca de 100 milhões de dólares nos anos 70 ela passa para algo em torno de um trilhão diário nos anos 90, valor superior à soma total das reservas de todos os Bancos Centrais do mundo.

Em quinto lugar, é no espaço aberto por esta desregulação que se inicia, em última instância, com a decisão norte-americana de suspender, em 1973, a convertibilidade ouro/dólar em que se sustentou o sistema monetário pactuado em Bretton Woods, que avançaram as transformações responsáveis pela realocação internacional da atividade produtiva e dos fluxos de comércio que concentram-se em velocidade geométrica no que passou a chamar-se de Tríade, com um deslocamento notável do seu peso total em direção

ao Pacífico. Fenômeno que, somado ao fim do bloco socialista e da guerra fria, estimulou a consolidação de três blocos econômicos que articulam suas periferias a partir de sua relação cada vez mais tensa e competitiva, em particular entre os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha. Neste espaço são tomadas as decisões e desenvolvem-se as novas formas tecnológicas e organizacionais de competição *global* que acaba alcançando, de uma forma ou outra, os respectivos espaços periféricos. Estas decisões concentram-se hoje no que alguns chamam de *oligopólio mundial* (Chesnais, 1994), um conjunto de 3 a 5 governos somados a um número não superior a 200 grandes empresas, aquilo que a literatura ideológica chama de *mercados* responsáveis pela *correta* alocação dos recursos mundiais. Sendo cada vez menos visível a possibilidade de que venha a ocorrer uma coordenação ou hegemonia clara dentro deste oligopólio, o que provoca o aparecimento e permanência de uma imensa margem de incerteza sistêmica que afeta a todos e atinge as periferias de maneira muito particular.

Por fim, e em sexto lugar, não há quem não reconheça hoje que este processo de globalização, além de concentrar-se nos países da Tríade, vem provocando um processo de polarização crescente entre regiões, países e grupos sociais. Processo que só tem se expandido nos últimos anos, como se quisesse dar razão a uma das profecias mais *criticadas* de Marx: a de que seria cada vez maior o fosso que separaria ricos e pobres dentro das sociedades capitalistas. Com a globalização este processo parece repetir-se numa relação que se polariza cada vez mais tanto entre os países como dentro de cada nação.

A maioria dos analistas internacionais reconhece, hoje, que os desdobramentos deste processo de globalização dependem em muito da forma em que venham a relacionar-se entre si as três grandes potências econômicas mundiais: Estados Unidos, Alemanha e Japão. E neste campo não há quem não identifique no horizonte a possibilidade de pelo menos dois cenários rigorosamente excludentes: o primeiro apontando para uma *nova hegemonia* sustentadora das estruturas e instituições supranacionais; e, o segundo, apontando para um mundo sem hegemonia, apontando para o recrudescimento dos conflitos neomercantilistas (Cox, 1986).

O IMPACTO DA GLOBALIZAÇÃO NA PERIFERIA CAPITALISTA

A primeira coisa que se pode concluir desta visão sintética do processo de globalização é que ele mantém e aprofunda os relacionamentos entre centros e periferias. E não há dúvida de que as relações mudaram de forma conforme os tempos da "internacionalização dos mercados internos da periferia". Tudo parece indicar que o núcleo duro do que foram, numa outra época, as *preocupações dos dependentistas*. Mais do que isto, aliás: os novos termos dos relacionamentos econômicos e políticos internacionais autorizam, perfeitamente, a hipótese da existência de uma *novíssima dependência* na forma em que a América Latina vem se inserindo na nova ordem econômica globalizada.

Afinal, muito mais do que antes, hoje o progresso tecnológico e seus efeitos benéficos se encontram concentrados no espaço econômico da Tríade, chegando à periferia de maneira extremamente restrita e segmentada, e como resultado de decisões que são tomadas dentro do "oligopólio mundial" e acabam hierarquizando os espaços políticos nacionais, segundo a importância deles ou de algumas de suas sub-regiões, para os governos ou firmas decisórias. Sendo que como resultado da globalização estreitou-se ainda mais o acesso da periferia ao conhecimento e às tecnologias de ponta, pois sua utilização flexível e segmentada corresponde a um controle concentrado. E, como consequência, sua transferência para os espaços periféricos é sempre parcial, contribuindo ainda menos que no passado para a criação de uma capacidade endógena de progresso técnico. Com a *internacionalização dos mercados internos*, a periferia que alcançou industrializar-se logrou, ainda que de forma tardia, internalizar a sua segunda revolução industrial, suas técnicas e métodos de produção. Nos tempos da globalização, só cabe aos países mais bem-sucedidos *consumir* de maneira parcial o progresso da *terceira revolução tecnológica*.

Como, por outro lado, as decisões de investimento são *escassas* e os territórios disponíveis são ilimitados, desencadeia-se nas periferias uma competição de vida ou morte entre países e governos subnacionais em torno de investimentos que requerem como condições favoráveis sobretudo vantagens de infra-estrutura e de tipo fiscal, acompanhadas de mercados desregulados e políticas macroeconômicas *sadias*, dando-se por suposto a ausência de incertezas no horizonte político. Sendo o controle das novas tecnologias cada vez mais concentrado, as periferias vão sendo coagidas pela competição global a uma gestão macroeconômica cada vez mais homogênea e imutável. O que não significa

necessariamente que ela seja mais estável, uma vez que estes países apresentam uma *hipersensibilidade* sem igual às mudanças no câmbio e nos juros que podem ser provocadas por decisões dos governos centrais ou simplesmente por decisões de investimento dos grandes especuladores globais.

Esta gestão orientada pelo *desideratu* único e exclusivo dos equilíbrios macroeconômicos é considerada insubstituível mas tampouco representa garantia alguma de sucesso na atração dos investimentos internacionais. Ainda mais quando se tem presente, sobretudo no caso da periferia latino-americana, a ação simultânea das políticas de estabilização, em geral acompanhadas de sobrevalorização das moedas locais e da manutenção de diferenciais de juros atrativos internacionalmente, fatores responsáveis pela transformação destes países em *mercados emergentes* extremamente vantajosos do ponto de vista especulativo.

Neste ponto é que se inscrevem as *reformas dos Estados* e sobretudo os processos de *privatização*, o caminho que se impôs às periferias que procuram atrair investimentos produtivos ainda quando o argumento utilizado seja de natureza fiscal. E isto porque, enredados em dívidas impagáveis e crescentes, os Estados periféricos, nesta novíssima forma de dependência, perdem qualquer espaço para políticas ativas de investimento. Como consequência, o velho comandante do tripé desenvolvimentista perde a capacidade de abrir novos horizontes de expansão para o capital privado e de atuar como articulador de interesses entre os investidores externos e os capitais nacionais. Mas de certa forma mantém viva a face perversa do desenvolvimentismo: o Estado sai de cena, propondo-se uma vez mais fortalecer a *pata nacional* do *desenvolvimento associado*. Só que agora, através de seu próprio haraquiri, numa espécie de última e desesperada tentativa de criar o que alguns chamaram, um dia, de *burguesia nacional*.

O problema está em que, junto com a venda do seu patrimônio produtivo, os Estados periféricos endividados e orientados agora pela bússola dos *equilíbrios macroeconômicos* perdem também a capacidade de financiar políticas sociais de natureza universal, num momento em que o crescimento econômico não assegura por si mesmo o pleno emprego. Questões que somadas a um passado de desigualdades sociais gritantes recolocam no conceito desta novíssima dependência o tema da velha *marginalidade* tal como ele foi discutido nos anos 70. Como resultado do processo de globalização, aquilo que foi a marginalidade vai assumindo a forma da exclusão pura e simples de uma parcela crescente das populações que não têm como ser *globalizadas*. Como resultado, as

geografias econômicas nacionais são redesenhadas dando forma a um novo mapa onde algumas áreas isoladas e dinamizadas por sua integração global, as *region states* de que nos fala Kenichi Ohmae (1993), aparecem cercadas por enormes zonas caracterizadas por sua estagnação econômica e desintegração social. Nestas *region states* é onde se daria a coincidência efetiva dos interesses internos e externos, mas, numa direção contrária, seriam cada vez menores as coincidências de interesse e as identidades simbólicas existentes entre estas regiões e as zonas desconectadas desta nova onda de internacionalização e fragmentação.

Com relação ao plano mais diretamente político, o que já se pode perceber é que, como consequência direta desta nova forma de inserção econômica, social e política da periferia latino-americana, os governos locais perdem capacidade ou ficam diretamente dispensados de governar suas economias. Fenômeno que deverá provocar, a médio prazo, uma nova e aguda *crise de legitimidade* dos governos diante de suas populações, completamente ofuscada, hoje, pela preocupação inversa, com o chamado problema da *governabilidade*, como ela é vista e exigida *pelo mercado* ou pelos investidores internacionais.

Ainda é uma incógnita a forma em que esta crise afetará a consolidação democrática numa periferia em que a *antiga dependência* esteve sempre associada ao autoritarismo. Mas este é um problema que envolve outras dimensões e efeitos do próprio processo de globalização e das transformações políticas e ideológicas que vêm ocorrendo paralelamente nestes últimos anos. Neste sentido, para pensar a viabilidade democrática no contexto desta nova forma de dependência não se pode esquecer, em primeiro lugar, a desconstrução ideológica do projeto socialista que deixou completamente desorientadas as forças políticas de esquerda em todo o mundo. A isto se deve somar o fato de que neste momento de absoluta hegemonia das idéias liberal-conservadoras o movimento sindical sofreu o seu mais duro revés neste século, fragilizado pelo ataque simultâneo dos governos conservadores, da *flexibilização* dos mercados de trabalho e do aumento exponencial do desemprego. Fatores que, em conjunto com o processo global de polarização econômica e social e de esvaziamento ideológico dos partidos secularmente associados ao mundo do trabalho, têm provocado uma divisão insanável entre os incluídos e os excluídos dos mercados de trabalho e entre os próprios trabalhadores, agora divididos entre os que estão nos circuitos globalizados e os que permanecem ligados à indústria manufatureira tradicional ou ao setor de serviços pessoais. Tudo isto, que está igualmente presente nos

países centrais, se reproduz de forma ampliada na periferia, porque, neste caso, estes fenômenos somam-se aos *constrangimentos* macroeconômicos impostos pelas políticas de estabilização e pelas novas regras da competição global, para consolidar a idéia de que só existe um caminho e uma política possível: aquela que conte com o apoio das forças conservadoras capazes de dar a necessária segurança aos investidores, porque no mundo da globalização e o da derrota socialista é ao capital que cabe tranquilizar e *seduzir*. E esta nova *convicção* acaba convencendo os próprios partidos de esquerda fragilizados ideologicamente e desorientados frente à crise simultânea das políticas keynesianas e dos *welfare states* europeus. É este novo quadro político-ideológico que tem empurrado as oposições em direção a propostas que sejam cada vez mais *confiáveis* do ponto de vista dos investidores. Posições que os partidos de esquerda às vezes consideram que poderia ser a chave do seu futuro sucesso eleitoral, mas que paradoxalmente os faz dispensáveis do ponto de vista dos eleitores, uma vez que para assegurar políticas conservadoras nada melhor do que os próprios conservadores. Conclusão perfeitamente consistente do ponto de vista lógico, mas que na prática tem significado um esvaziamento acelerado dos processos eleitorais e das próprias instituições representativas clássicas, cada vez mais distantes dos centros decisórios que contam efetivamente do ponto de vista da viabilização econômica dos capitalismo periféricos.

Estas últimas considerações nos remetem diretamente à indagação central deste trabalho: a questão da governabilidade dos Estados periféricos em condições de uma globalização indiscriminada.

AS RAÍZES DA NOVA INGOVERNABILIDADE

Quase todas as leituras sobre a nova ordem econômica emergente convergem num ponto: a globalização econômica somada à re-hierarquização política do mundo vem consolidando uma nova *geopolítica monetária* que impõe, em cada um dos seus três espaços fundamentais, uma convergência crescente e obrigada das políticas macroeconômicas de todos os países aí compreendidos. Algo equivalente ao padrão-ouro do século XIX, mas onde todos os governos menos três perderiam a sua capacidade de fazer política macroeconômica ativa submetendo-se a uma estratégia deflacionista que só poderia ser alterada em caso de uma decisão conjunta, coordenada ou imposta, das três grandes potências monetárias.

Mas este novo contexto internacional ficaria incorretamente retratado se, além disto, não se tomar em conta o que diz Robert Gilpin, que

os instrumentos de política econômica na era contemporânea consistem primeiramente no controle sobre o capital de investimento, tecnologia produtiva e acesso aos mercados. Os países mais avançados têm quase que um monopólio sobre essas fontes de poder.

E, por isso, prossegue Gilpin,

nesta nova ordem mundial em que prevalecem os fatores econômicos, as economias em desenvolvimento contam com pouca ou nenhuma fonte de poder para participar da *luta pelo produto mundial* (1993, p. 159).

Devendo-se ter bem claro de que a imposição da disciplina macroeconômica passa por relações entre governos ou entre organismos multilaterais e governos periféricos. Enquanto o monopólio de que fala Gilpin está sob o controle de grupos privados cada vez mais *desterritorializados*.

Pois bem, devido a estes antecedentes não é difícil prever que o problema da governabilidade de países periféricos como o Brasil, se fará – neste final de século – tão mais agudo quanto mais tensas e descoordenadas forem as relações entre as três grandes potências. Por isso, assume proporções assustadoras a afirmação de nossa epígrafe publicada pela revista norte-americana Newsweek retratando o que foi a Reunião do G-7 em Halifax, no Canadá, realizada em junho de 1995:

It is axiomatic that power vacuums never last for very long. Clearly, if governments and multilateral organization aren't cutting anymore, some new force must taking their place. And indeed it is: nowhere to be seen at last week's summit was a representative of the new power at the world's center stage – the multinational corporations and the increasingly rootless technological and

financial elites who run them... the swaggering investment bankers and fund managers who command the fawning attention of Third World finance ministers are all part this phenomenon" (June 26, 1995).

Nesta mesma reunião de Halifax, contudo, este G-7, impotente com relação a si mesmo e seus problemas internos, decidiu transformar o FMI numa espécie de fiscal da disciplina econômica dos seus 179 países-membros, criando mecanismos para a pública e regular identificação dos países que não cumprem os critérios da boa política, excluídos, como é óbvio, os próprios governos que tomaram esta decisão como já pode ver-se no caso do desrespeito norte-americano e japonês das regras recém-aprovadas na criação da nova Organização Mundial do Comércio.

A manter-se este quadro, o mais provável como cenário relevante para pensar as perspectivas dos governos periféricos é que perdure, até o final do século, uma situação de instabilidade sistêmica crônica produzida pelas tensões semicontroladas entre os três grandes, acompanhada inevitavelmente de um baixo crescimento médio da economia mundial e um rigor crescente na imposição da disciplina macroeconômica dentro dos três blocos, em particular no caso europeu e latino-americano. Se tudo isto for verdadeiro e confirmar-se nos próximos anos, e além disto tiver razão Laurence Whitehead (1993) quando afirma que os processos de consolidação democrática e estabilização econômica são tarefas que podem tomar uma geração, é possível então identificar os obstáculos absolutamente novos e aparentemente incontroláveis que se colocarão no caminho futuro da nossa governabilidade democrática.

Resumamos o argumento assumindo como *dados de realidade* a irreversibilidade da globalização e a opção feita pelos países latino-americanos por um estilo de ajustamento passivo ou liberal à nova ordem econômica. No caso destes países:

- 1) em primeiro lugar, e sobretudo se tivermos em conta seu passado de alta inflação, o logro dos equilíbrios macroeconômicos transformou-se no principal critério de distinção entre bons e maus governos;

- 2) e, por isso, em segundo lugar, ali *governabilidade* passou a ser igual à capacidade de preservação de um *enabling economic environment* (Boeninger, 1992), definido na forma em que o entendem os que controlam "os capitais de investimento, a tecnologia e o acesso aos mercados" internacionais., isto é, como sinônimo de redução das

incertezas pela via da eliminação da possibilidade de mudanças nas regras e instituições econômicas. O que, evidentemente, só será possível caso eliminemos completamente a iniciativa político-econômica dos governos e/ou a possibilidade de mudança da própria autoridade política.

Mas, por quanto tempo será isto possível sem infringir as condições mais elementares de funcionamento de um regime democrático? Qual o tempo necessário para reverter e estabilizar as expectativas dos agentes econômicos? Toda uma geração, como sugere Laurence Whitehead?

A grande dificuldade aqui está em que o *tempo da estabilização das regras e expectativas*, não é um tempo gregoriano ou cronológico, definível *ex antes*. Como afirmam os economistas argentinos Fanelli & Frenkel (1994, p. 16), numa economia de alta incerteza macroeconômica os atores apresentam resistência a mudar as decisões e a abandonar sua *preferência extrema pela liquidez*. E, portanto, as dimensões deste *tempo* podem ser infinitamente elásticas, pois trata-se de um tempo expectacional que só se completa na medida em que os atores econômicos estratégicos estejam convencidos ou assegurados da continuidade das regras e da credibilidade das autoridades. Aqui situando-se o sempre lembrado problema da *credibilidade*, a tarefa de Sísifo das autoridades governamentais para assegurar cenários estáveis aos investidores.

Mas é neste ponto também que fica mais explícita a essência autoritária desta nova situação, onde a governabilidade econômica liberal apresenta um inequívoco *trade-off* com a possibilidade de uma alternância real de poder, condição mínima de qualquer democracia política. Um *trade-off* que só desapareceria nas condições idealizadas por John Williamson em seu trabalho de 1993, sobre a *Democracia e o Washington Consensus*: neste caso a coincidência entre todos os atores sobre o que fosse *cientificamente* uma *boa ou correta política econômica* eliminaria a necessidade de incluí-la nas agendas eleitorais e seria indiferente qual partido viesse a governar. Edgard Boeninger sugere como consultor do Bird (1992), que um trabalho de educação econômica das elites políticas destes países talvez fosse o melhor caminho para obter o resultado desejado por Williamson, a obtenção de um consenso que assegurasse aos investidores que a alternância no poder não lhes traria prejuízos. Mas a não ser por este caminho tão original, a verdade é que não há como aceitar a idéia de alternância democrática no poder se assume como única condição do crescimento econômico de um país globalizado, a boa vontade dos investidores dependentes da inamovibilidade das regras.

Este mesmo dilema pode ser olhado pela ótica externa, a ótica do *verdicto dos mercados*, ou do *oligopólio mundial* de que nos fala Chesnais exercido de forma mais rápida e implacável, mesmo no caso dos governos das economias avançadas. *Em síntese, e é disto que nos fala a citação da Newsweek, o que vem se observando em todo o mundo é que a nova geopolítica monetária, combinada com a grande concentração dos centros de decisão sobre investimentos, transformou a capacidade de retaliação destes centros de poder no fundamento último da soberania com relação às políticas econômicas dos Estados capitalistas incluídos no processo da globalização.* Este novo poder soberano obriga uma convergência política ainda mais rápida e radical, como observa a imprensa, nas recentes eleições presidenciais francesas, na medida em que "tout écart, même verbal, est rapidement sanctionné, après avertissement, par des attaques dévastatrices sur la monnaie et les produits financiers, como M. Chirac poussé à la faute par M. Balladur, a pu le vérifier à ses dépens après des déclarations peu orthodoxes et avant de entrer prudemment dans le rang". Segue-se daí, reforçando o que já ocorre internamente em cada país que "dès lors que les grandes options économique-financières et les limitations de souveraineté imposées par les marchés son acceptées, peu importe l'étiquette politique du candidat ou de parti chargé de les mettre en oeuvre;" como comenta o *Le Monde Diplomatique*, no seu número de junho de 1995, em sua matéria intitulada, expressivamente, "En avant vers le radieux parti unique!".

O problema está em que, contraditando a promessa implícita na aceitação do *bom governo macroeconômico*, a descoordenação econômica das grandes potências e a conseqüente desaceleração do crescimento mundial acabam perpetuando no tempo as políticas deflacionistas, independente da *credibilidade* de que possam gozar as autoridades nacionais. E este quadro de restrições fiscais e monetárias acompanhado de baixo crescimento atinge em cheio e de forma permanente o espaço possível das demais políticas setoriais. A verdade é que numa economia desregulada e globalizada de forma *passiva* seria até contraditório falar de políticas industriais. Mas, além disto, uma vez postos na camisa-de-força dos equilíbrios macroeconômicos, nenhum governo consegue enfrentar seus problemas sociais. Neste campo, suas iniciativas micro e focalizadas carecem de eficácia enquanto que as grandes iniciativas carecem de viabilidade fiscal na medida em que *afetam a competitividade* local e provocam o seu veto imediato, pela via política ou pela via da *greve de investimentos*. Como simultaneamente, *urbe et orbi*, as políticas de ajustamento liberal têm provocado, em compasso com a globalização, um aumento

exponencial do desemprego e da miséria, ou da *polarização social*, é de prever-se neste cenário de perpetuação obrigada das políticas deflacionárias, um aumento simultâneo do que poderíamos renomear de *crise de legitimidade*, até o ponto em que torne ingovernáveis as instituições democráticas, a menos de uma expansão ou promoção ativa da *apatia cidadã*. O que nos coloca frente às duas outras faces do mesmo desafio da governabilidade neste final de século:

1) A primeira decorre do fato de que o imobilismo governamental da União deve estender-se às demais dimensões ou instâncias federativas do poder estatal. Fenômeno que deve aprofundar as desigualdades territoriais preexistentes e acirrar o conflito ou *guerra fiscal* de todas contra todas as unidades da federação, a nível estadual e municipal. É como se o *bom comportamento macroeconômico* da União coagisse ou só deixasse às demais instâncias de poder o recurso ao *mau comportamento* do ponto de vista da solidariedade nacional. Todos passam a competir pelos mesmos investimentos e depender dos mesmos decisores e mercados, na medida em que não dispõem mais, ou não querem fazer uso, de sua capacidade de iniciativa própria. E todos buscam acumular recursos transferindo para terceiros o ônus das responsabilidades ou funções inarredáveis de qualquer Estado. Este mesmo fenômeno contribui a multiplicar os regionalismos e as forças desintegradoras da unidade nacional, na medida em que desaparecem os instrumentos de poder público capazes de manter, no caso brasileiro, o tradicional *pacto federativo entre desiguais*, solapando, simultaneamente, a base de sustentação da solidariedade e integridade nacionais.

2) Enquanto a segunda e última dimensão desta nova ingovernabilidade, condicionada pela reorganização em curso da ordem econômica internacional, tem a ver, mais diretamente, com o funcionamento e legitimidade político-institucional dos sistemas partidários e das representações parlamentares. Neste plano, dados os antecedentes do nosso argumento, já ficou transparente por onde inviabiliza-se uma verdadeira possibilidade de alternância no poder. E se isto transformar-se numa posição assumida e defendida por todas as organizações que compõem o nosso sistema partidário, não é difícil de prever que este sistema deverá diluir-se numa geléia ou mesmice ideológica, antes mesmo de consolidar-se. Neste caso só pode esperar-se que se repita, também no Brasil, o que já vem se assistindo em outros lugares: o esvaziamento das militâncias partidárias; a substituição dos partidos políticos pela *mídia* e um crescente esvaziamento do próprio processo eleitoral. Conseqüências que podem ser extremamente benéficas para o *armistício*

macroeconômico desejado por John Williamson, mas que serão, no longo prazo, extremamente maléficis para a consolidação da institucionalidade democrática e para a própria governabilidade econômica, como hoje muitos reconhecem depois da crise político-econômica vivida pelo México a partir de 1994.

Nesta mesma direção deve assistir-se um progressivo e inevitável esvaziamento: o *apequenamento* do papel das representações parlamentares, despojadas de poder real, com relação ao *inquestionável desideratu* econômico dos *technopols* insularizados, segundo a *boa doutrina*, das pressões consideradas corporativas. Como, por sua vez, este mesmo *technopols* já possui escasso poder com relação aos centros decisores situados fora de cada país, pode prever-se, como toda a certeza, que o passar do tempo deverá transformar o Parlamento numa *casa de impotências* ou de *pequenas causas*, contribuindo ainda mais para o desprestígio da *classe política*.

O que nos remete de volta ao eixo central de nossa argumentação é o fato de que nessas novas condições político-econômicas geradas pela combinação dos processos de globalização por um lado e de ajustamento liberal por outro, a principal fonte de instabilidade e ingovernabilidade está concentrada nas decisões dos agentes econômicos responsáveis pelas decisões de investimento e pelos macromovimentos especulativos internacionais determinados, por sua vez e em grande medida, pelas flutuações cambiais e monetárias resultantes da política econômica das grandes potências. E, portanto, concluindo o nosso argumento: o *trade-off* que se anuncia neste final de século entre globalização e governabilidade democrática tem quase tudo a ver, em última instância, com o fato de que os comportamentos que mais ameaçam hoje a nossa governabilidade têm origem fora das fronteiras e da alçada dos nossos governos nacionais. E, como além disto, não parece haver perspectivas de uma melhor coordenação entre as três grandes potências, seguirá pesando, cada vez mais, sobre a cabeça de todos os governos latino-americanos, mesmo os *bem comportados*, o fato de não disporem de nenhum controle sobre as raízes últimas e verdadeiramente novas da sua ingovernabilidade...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boeninger, E. (1992), *Governance and Development: Issues and Constraints*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington.
- Chesnais, F. (1994), *La Mondialisation du Capital*, Syros, Paris.
- Cox, R. (1986), *Social forces, states and world orders: beyond international relations theory* in Robert Keohane, *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nova Iorque.

- Downs, A. (1991) *Social Value and Democracy* in Kristen R. Monroe (ed), *The Economic Approach to Politics*, Harper Collins Publishers, Nova Iorque.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper & Row.
- Fanelli, J.M. e Frenkel, R. (1994), *Estabilidad y Estructura: Interacciones en el Crecimiento Economico*, mimeo CEDES, Buenos Aires.
- Gilpin, R. (1993), *A nova ordem política e econômica mundial* in J.P.Reis Velloso e L. Martins, *A Nova Ordem Mundial em Questão*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Nelson, J., (1989), *The Politics of Long-Haul Economic Reform*, in Joan Nelson et alii, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Transaction Books, Oxford, pg. 3-26.
- Ohmae, K., *Rise of the Region States* in Foreign Affairs, Spring 1993.
- The World Bank (1992), *Governance and Development*, A World Bank Publication, Washington.
- Touraine, M. (1995), *Le Bouleversement du Monde*, Éditions Seuil, Paris.
- Waterbury, J. (1989), *The political management of economic adjustment and reform* in Joan Nelson, Idem pp. 39-56.
- Whitehead, L. (1989), *Democratization and Disinflation: A Comparative Approach*, Joan Nelson, Idem pp. 79-94.
- Whithead, L. (1993), *The alternatives to 'liberal democracy': A. Latin American perspective*" in David Held, *Prospects for Democracy*, Polity Press Cambridge.
- Williamson, J. (1990), *What Washington means by policy reform* in. idem, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington.
- Williamson, J. (1992), *In Search of a Manual for Technopols*, paper apresentado na conferência sobre The Political Economy of Policy Reform, do Institute for International Economics, January 1993, Washington.