

Globalização e Governabilidade Democrática*

JOSÉ LUÍS FIORI**

RESUMO

No início dos anos noventa, uma onda de otimismo global transformou em convicção generalizada a idéia de que a humanidade havia alcançado a etapa superior da paz universal através da multiplicação dos regimes democráticos e das economias de mercado. Este artigo explora a hipótese de que, ao contrário das expectativas dominantes, as sociedades periféricas sob condições de ajustamento liberal enfrentam novas condições de instabilidade e ingovernabilidade democráticas produzidas pela submissão do seu processo decisório interno à vontade de atores sociais, agentes econômicos e poderes governamentais externos e não-eleitos ou responsáveis frente a estas sociedades. Em síntese, o artigo trabalha sobre a hipótese de que existe uma contradição cada vez mais intensa, neste final de século, entre o processo de globalização e a consolidação democrática da periferia capitalista.

Palavras-chave: Globalização; governabilidade; democracia.

ABSTRACT

Globalization and Democratic Governability

In the beginning of the 90's, a wave of global optimism created a general conviction based on the idea that humanity had reached the top of universal peace, through the multiplication of democratic regimes and market economies. The article explores the hypothesis that, contrary to dominant expectations,

* Este texto faz parte da pesquisa apoiada pelo CNPq "Globalização, Transição Hegemônica e Soberania".

** Doutor em Ciência Política e professor titular do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro e do Instituto de Medicina Social da UERJ.

the peripheral societies under liberal adjustment face new conditions of democratic instability and ungovernability, produced by the submission of their internal deciding process to the will of social actors, economic agents and external governments, non-elected or responsible for these societies. To sum up, the article deals with the hypothesis that there is a growing contradiction in this end of century, between the process of globalization and democratic consolidation of the capitalist periphery.

Keywords: Globalization; governability; democracy.

RÉSUMÉ

Mondialisation et Gouvernabilité Démocratique

Au commencement des ans 90, un optimisme global a transformé en conviction généralisée l'idée que l'humanité avait atteint le stage supérieur de la paix universelle travers la multiplication des régimes démocratiques et des économies de marché. Cet article explore l'hypothèse que, contrairement aux expectatives dominants, les sociétés périphériques sous condition d'ajustement libéral affrontent nouvelles conditions d'instabilité et ingouvernabilité démocratiques produites par la soumission de son procès décisive interne aux acteurs sociaux, agents économiques et pouvoirs gouvernementales externes, pas élus ou responsables par ces sociétés. En résumé, l'article est basé sur l'hypothèse qu'il y a une contradiction de plus en plus intense, au fin de siècle, entre le procès de mondialisation et la consolidation démocratique de la périphérie capitaliste.

Mots-Clé: Mondialisation; gouvernabilité; démocratie.

Recebido em 10/10/97.

Aprovado em 17/11/97.

A Questão Democrática

Existe hoje um consenso que entre 1968 e 1973 condensaram-se acontecimentos e decisões nas planos econômico e político internacionais responsáveis por uma inflexão histórica de dimensões universais. Ali encerrou-se a “era de ouro” (Hobsbawm, 1994) do capitalismo com o fim da ordem econômica pactuada em Bretton Woods e tiveram início as crises sucessivas das políticas de corte keynesiano e dos Estados de bem-estar social nos países centrais e em quase todos os “Estados desenvolvimentistas situados na periferia do sistema mundial”. Começava então uma longa transformação das ordens econômica e geopolítica mundiais, caracterizada por quatro grandes processos importantes para o tema de reflexão deste artigo:

- 1) no plano econômico, o avanço cada vez mais acelerado da globalização dos países centrais comandada pela revolução ou explosão financeira que começa nos anos 60, alimenta-se da crise e do novo sistema de taxas cambiais flutuantes dos anos 70 e atinge proporções gigantescas nos anos 80 e 90, caracterizando a existência — na visão de Giovanni Arrighi — de um novo “momento” de expansão financeira do capitalismo, agora o “outono” do “ciclo de acumulação norte-americano” (Arrighi, 1994). Processo que alcança dimensões universais com o fim do bloco socialista e a abertura e desregulação da maioria dos mercados financeiros nacionais da OECD e da periferia capitalista.
- 2) no plano ideológico, sobretudo nos anos 80/90, a avassaladora vitória de uma de uma nova “onda liberal” que se expande a partir do mundo anglo-saxão apoiada teoricamente na “restauração neoclássica” e sustentada politicamente pelas forças conservadoras. Doutrina que se difunde mundialmente na forma traduzida de um programa comum de políticas e reformas econômicas adotadas progressivamente por governos de todos os matizes ideológicos, chegando à América Latina junto com a renegociação de suas dívidas externas e alcançando os ex-países comunistas a partir de sua opção por uma economia de mercado.
- 3) no plano político, o aumento geométrico do número de países que adotam o sistema liberal-democrático. Processo que começa nos anos 70, com a redemocratização de Espanha, Portugal e Grécia, mas que só atinge maiores proporções com a redemocratização, nos anos 80, da maioria dos países latino-americanos e, nos anos 90, do países da Europa Oriental e alguns países do Sudeste asiático. De maneira tal que, como resultado,

segundo a contabilidade de Francis Fukuyama (1992:74-75) as trinta democracias liberais que havia no mundo em 1975 se transformam em 61 já em 1990.

- 4) e, finalmente, no plano geopolítico, a longa “transição” que se inicia com a “crise da hegemonia americana” dos anos 70, prolonga-se na segunda Guerra Fria dos anos 80 e culmina com o fim da União Soviética, da bipolaridade mundial e da própria Guerra Fria, nos anos 90, trazendo de volta a esperança kantiana na possibilidade de uma “paz universal” .

Entre 1989 e 1991, a convergência destes quatro processos gerou um espasmo de otimismo universal consagrado pelo ingênuo anúncio do “fim da história”. Mas hoje, já na segunda metade dos anos noventa, uma sucessão de acontecimentos e um acúmulo de impasses nessas quatro dimensões da realidade mundial têm sido responsáveis pela diminuição do otimismo inicial e o aumento das incertezas sobre os cenários deste fim de século. Já não existe a mesma convicção sobre a hora da “paz universal” e pairam cada vez maiores dúvidas sobre se os antigos aliados do mundo capitalista conseguirão se coordenar, ou se voltarão a competir e a se enfrentar na luta pelo poder mundial. Por outro lado — e é isto o que nos interessa aqui mais diretamente —, se parece indiscutível uma progressiva convergência e mútua alimentação entre os processos de desregulação e globalização e o avanço das idéias neoliberais, estão cada vez menos claras as relações que vão se estabelecendo entre a hegemonia liberal-conservadora e a globalização, por um lado, e a consolidação ou aprofundamento, por outro lado, dos velhos e novos regimes liberal-democráticos de base nacional. De maneira tal que na Europa fala-se cada vez mais da “crise moral da democracia” ou do que Pascal Bruckner (1990) chamou de “melancolia democrática”, caracterizadas pela diminuição dos militantes partidários e dos eleitores ativos; pelo desaparecimento de diferenças entre os programas partidários e pela crescente substituição dos partidos pelos sistemas de mídia; pelo esvaziamento das funções parlamentares e pelo descrédito das instituições representativas de todo tipo; pelo aumento dos casos de corrupção dentro das burocracias executivas e dentro dos parlamentos etc. etc. Enquanto isto, na América Latina o debate construtivo dos anos oitenta sobre as melhores “condições, formas e percursos das transições e consolidações democráticas” foi sendo cada vez mais substituído pela discussão pura e simples sobre as condições políticas necessárias para o sucesso das novas políticas e reformas econômicas de corte liberalizante (Nelson, 1989, 1990; Haggard e Kaufman, 1992).

Para não mencionar o retorno direto ao autoritarismo de países situados em varias latitudes do mundo.

Como explicar este aparente paradoxo ou descompasso entre a retumbante vitória dos regimes liberal-democráticos e este simultâneo e precoce desencanto com a própria democracia, logo na hora em que parecia resolvida a velha polêmica clássica do século XIX sobre a sua compatibilidade com o capitalismo? Para a maioria dos autores as razões últimas desse paradoxo decorrem de incompatibilidades ou contradições que vêm se explicitando de forma cada vez mais rápida com o avanço daqueles quatro grandes processos ou transformações contemporâneas.

Já em 1984, no seu *Futuro da Democracia*, Norberto Bobbio explorou de maneira pioneira e sintética a idéia de que neste novo ciclo de hegemonia neoliberal, “liberalismo e democracia mostram não ser mais totalmente compatíveis, uma vez que a democracia foi levada às extremas conseqüências da democracia de massa, ou melhor, dos partidos de massa, cujo produto é o estado assistencial” (p. 124), e este tem sido, exatamente, o objeto central do ataque dos neoconservadores. Razão porque, hoje “não está em jogo apenas o Estado de bem-estar social, quer dizer, o grande compromisso entre o movimento operário e o capitalismo maduro, mas a própria democracia” (p. 125) Para ele, a estratégia política deste novo liberalismo aponta necessariamente para um “Estado mínimo” cada vez mais forte e restritivo do ponto de vista da participação política e dos direitos sociais da cidadania conquistada no século XX.

Numa direção distinta, vários outros autores têm associado a “crise das democracias” com o fenômeno da globalização econômica, social e cultural, responsável, em última instância, pela erosão das bases territoriais em que se fundou a política moderna. Jean-Marie Guéhenno (1994) e Christopher Lasch (1995), por exemplo, ainda que por caminhos distintos, sustentam a mesma tese de que a era global das redes transnacionais transformou a nação e a política em formas anacrônicas de sociabilidade e solidariedade, desconstruindo as bases sociais e culturais em que se sustentaram as democracias liberais.

Numa linha um pouco menos categórica ou mais “otimista”, David Held (1995) também considera que o processo de globalização e de reorganização geopolítica mundial são os grandes responsáveis pelo maior peso e eficácia que vêm adquirindo os novos sistemas de leis e regulamentações internacionais, as novas redes de comunicação transcultural, e os novos atores e arenas políticos e econômicos supra ou transnacionais. Novas realidades

que, em conjunto, vêm diluindo as fronteiras e gerando *constituencies* que já não têm mais a mesma base ou homogeneidade territorial. Como resultado, restringe-se a possibilidade do exercício da *accountability* e do funcionamento eficaz de democracias nacionais realmente representativas com base estritamente nacionais. Mas, em compensação, para Held este mesmo movimento estaria criando as condições para a construção, num futuro indeterminado, de um novo “modelo de democracia cosmopolita” (Archibuggi e Held, 1995).

No contexto dessa discussão, este trabalho aponta na mesma direção de Norberto Bobbio, mas sua hipótese central é de que a incompatibilidade entre o atual neoliberalismo econômico e as democracias nacionais tem se acentuado com o avanço do processo de globalização e adquire particular intensidade e visibilidade no caso das sociedades periféricas que se incorporaram “financeiramente” a este processo na hora em que fazem um movimento simultâneo de transição democrática e estabilização econômica. Nesses casos em particular, a globalização financeira acaba ameaçando a possibilidade de uma consolidação democrática na mesma medida em que estreita de maneira radical e duradoura as margens de governabilidade e legitimidade estatal desses países.

A Questão da Governabilidade na Teoria Contemporânea

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 um 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, Samuel Huntington teve um papel intelectual decisivo nesta reviravolta, ao deslocar o eixo temático do debate acadêmico e político para a natureza instável e reversível dos desenvolvimentos democráticos nas periferias capitalistas (Huntington, 1968). E para o que diagnosticou, um pouco mais tarde, junto com outros autores, e no âmbito de uma reflexão “trilateral”, como uma profunda “crise democrática” dos países industrializados (Crozier, Huntington e Watanuki, 1975; Brittan, 1977). Como consequência teórica, a idéia de desenvolvimento político deixa de ter um signo necessariamente positivo e o foco central das preocupações práticas passa do

problema da “construção democrática” para o da “estabilidade política” ou, mais precisamente, da “preservação da ordem” ou da “governabilidade”. Essa virada teórica, como é sabido, teve 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 (1983) 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 economy*, 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” que ofereceu o alicerce teórico à grande revolução neoliberal deste fim de século. Mesmo quando não estivesse discutindo explicitamente a definição de governabilidade, 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 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 estratégia.

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 neoinstitucionalismo: “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” (Downs, 1991: 145). Do ponto de vista normativo, contudo, o neoinstitucionalismo 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” (*idem*).

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 sobre o 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 do sistema, políticas incertas e variáveis” (World Bank, 1992: 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 do conceito de “governabilidade” sinônimo da 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 daquele que orientou um amplo estudo comparativo, sobre as condições políticas dos ajustamentos econômicos, desenvolvido na segunda metade dos anos 80 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 bem-sucedidas”, 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: 16) mediante a formação de uma coalizão ampla, sólida e permanente de poder que obtivesse a “allegiance of the bourgeoisie” (Whithead, 1989: 80) uma vez que “in practice it may take very little in material rewards to purchase the allegiance of the lower class” (*idem*: 81). Para isto, os autores sugerem

igualmente a “impermeabilização 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 losses 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: 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 desse 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”. De tal forma que, se num primeiro momento, nos anos 60, ele apontou normativamente para a necessidade de restringir as “demandas democráticas excessivas”, num segundo momento, nos anos 80, ele recomendou que se reduzisse o papel do Estado e se desregulassem os mercados, enquanto, finalmente, nos anos 90, a mesma preocupação com a ingovernabilidade acabou transformada num programa de políticas e reformas visando 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 trans-

formação da ordem política e econômica internacionais, 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 essa 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 ajuste econômico da periferia capitalista à nova ordem mundial globalizada.

A proposta e o argumento central deste artigo apontam numa direção um pouco diferente de toda essa 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 90, 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, esses países adotaram uma estratégia de “ajuste 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 desse tipo particular de estratégia econômica. Por isso a pergunta central deste artigo já não é sobre qual seria o “melhor governo” para chegar a uma “economia de mercado”, mas sobre qual seria o impacto do funcionamento de um mercado desregulado e internacionalizado, sobre a governabilidade democrática de uma sociedade periférica e socialmente desigual como é o caso brasileiro.

A Nova Ordem Econômica Emergente

O conceito de globalização ainda permanece impreciso, apesar do uso extensíssimo que dele tem sido feito na análise contemporânea das mudanças nas 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 nasceu com a intenção de dar conta de uma nova *forma* capitalista gerada nas últimas décadas pelo inces-

sante processo de acumulação e internacionalização dos capitais. Uma nova *forma* econômica que vem se cristalizando a partir das aceleradas transformações a que todos vimos assistindo nos planos das mutações tecnológicas, organizacionais, políticas, comerciais e financeiras que, ao se inter-relacionarem de forma dinâmica, vêm provocando uma completa reorganização espacial da atividade econômica e uma indiscutível re-hierarquização de seus centros decisórios. Re-hierarquização que, segundo Samuel Huntington, deu lugar a dois Diretórios Mundiais: o primeiro, constituído pelos Estados Unidos, Alemanha e Japão, responsável pela gestão da nova ordem econômica mundial; e o segundo, composto pelos Estados Unidos, França e Inglaterra, responsável pelas grandes decisões geopolíticas e militares, depois do desaparecimento da União Soviética. Re-hierarquização que aparece também, quando olhamos para as novas relações econômicas que vão se estabelecendo rapidamente entres os espaços econômicos nacionais e regionais, determinada pela realocação global dos capitais produtivos que vai ocorrendo na trilha aberta pela desregulação financeira e bancária e pela abertura comercial dos mercados locais.

Essas novas realidades, ainda que inconclusas, já nos permitem responder a algumas questões decisivas para saber até que ponto a chamada globalização inova ou altera radicalmente a ordem econômica e política internacionais. Neste ponto, as perguntas decisivas, do meu ponto de vista, são, basicamente, três: i) as transformações econômicas e políticas mundiais ocorridas a partir da crise de 1973/75 alteraram qualitativamente ou não o processo secular de internacionalização do capitalismo? E caso a resposta seja sim, qual a sua marca distintiva? ii) o fenômeno da interdependência, essencial ao conceito de globalização, altera ou não a forma econômica e politicamente hierarquizada da organização capitalista em âmbito mundial, e, portanto, a existência ou não, dentro dela, de posições centrais e periféricas? iii) 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 claro sobre o *ponto terminal* para o qual estarão apontando.

O que primeiro se deve sublinhar é que esta nova realidade vem se impondo como resultante da interação dinâmica entre decisões econômicas e políticas, tomadas no plano 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. As respostas dadas a estes desafios pelas distintas economias nacionais é o que vem se chamando indiferenciadamente de *ajustes estruturais*. 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 como os capitalismo originários se relacionaram, em seu movimento expansivo, com as suas periferias coloniais ou independentes. Sendo perfeitamente distinguíveis, por exemplo, a etapa em que as periferias se integraram à economia internacional, trocando seus produtos primários, explorados, em geral, pelos capitais forâneos, por produtos manufaturados provenientes dos países centrais, daquela 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 desenhado na forma com que se expandem, organizam e se inter-relacionam, entre si e com a força de trabalho, os capitais produtivos, comerciais e financeiros.

Num outro plano, se deve ter presente que 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, 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 cíclica 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.

Além disto, é no espaço aberto por esta desregulação que se inicia com a decisão norte-americana de suspender, em 1973, a convertibilidade ouro/dólar pactuada em Bretton Woods que avançou o processo de realocação internacional da atividade produtiva e dos fluxos de comércio que se concentram 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 comerciais, mas sobretudo de natureza geo-monetárias, que articulam suas periferias a partir de sua relação cada vez mais tensa e competitiva, em particular entre Estados Unidos, Japão e 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, nas mãos de um verdadeiro *oligopólio mundial*, na expressão de François Chesnais (1994), formado por um conjunto limitado de governos e grandes corporações multi e transnacionais. Exatamente a mesma coisa que a imprensa mais enviesada ideologicamente costuma festejar como *mercados*

globais responsáveis pela melhor alocação dos recursos numa economia mundializada.

Por fim, 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, dando uma certa razão a uma das profecias mais *criticadas* de Marx: a de que seria cada vez maior o fosso que separaria classes e países ricos e pobres dentro das sociedades capitalistas.

A maioria dos analistas internacionais reconhece, hoje, que os desdobramentos deste processo de globalização dependem em muito da forma como 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 conclusão que se pode extrair desta visão sintética do processo de globalização é de que ele representa, de fato, uma ruptura ou descontinuidade com os tempos da “internacionalização dos mercados internos” das periferias capitalistas mais bem-sucedidas, apesar de que a polarização entre os centros e as periferias tenha se mantido e aprofundado.

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 tomadas dentro do “oligopólio mundial”. Decisões extremamente concentradas, mas que têm um poder cada vez maior na hierarquização econômica dos espaços políticos nacionais, estabelecida a partir da importância deles ou de algumas de suas sub-regiões, para os governos ou firmas decisoras. Como resultado dessa reordenação, 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 de globalização, só cabe aos países periféricos mais bem-sucedidos *consumir* de maneira parcial o progresso da *terceira revolução tecnológica*.

Além disto, como 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 tem significado, necessariamente, uma situação mais permanentemente estável devido à enorme sensibilidade desses países a qualquer mudança no câmbio e nos juros internacionais.

É neste ponto que o discurso mais rigorosamente neoliberal introduz a idéia e a proposta das “reformas estruturais” como condição indispensável à governabilidade dessas economias emergentes. Assumem como um dado que os Estados periféricos endividados perderam a sua capacidade de investimento e só lograrão dar permanência às suas políticas de estabilização através do investimento produtivo privado, nacional ou internacional. Nessa perspectiva, o Estado que comandou o tripé desenvolvimentista, ao haver perdido o poder de definir ou abrir novos horizontes de expansão para o capital privado só será governável caso logre atrair os investimentos privados indispensáveis para impulsionar um novo ciclo de crescimento. O que só ocorreria no caso em que se implementasse o conhecido programa de reformas voltadas para a desmontagem da institucionalidade em que se fundou a industrialização substitutiva de importações: desregulação, abertura, privatização e descentralização. O grande problema desta estratégia liberal, entretanto, está no de fato de que não resolve o problema da governabilidade na medida em que os Estados periféricos endividados e prisioneiros dos “equilíbrios macroeconômicos” perdem também a capacidade de financiar as demais políticas setoriais e, em particular, as políticas de natureza social, num momento em que o crescimento já não assegura, por si mesmo, o pleno

emprego, o que só leva a agravar a herança de desigualdade arrastada por estes Estados. Fenômeno que deve rebater de forma cada vez mais aguda sobre o plano político, no qual o que se vem observando é que, como conseqüência direta dessa nova forma de inserção econômica, social e política da periferia latino-americana, os governos locais estão perdendo, de fato, capacidade de governar, ou pelo menos estão ficando “impedidos” ou dispensados de governar suas economias. Fenômeno que poderá provocar, a médio prazo, uma nova e aguda *crise de legitimidade* dos governos diante de suas populações, completamente ofuscadas, hoje, pela preocupação inversa, com o chamado problema da *governabilidade*, tal como ele é visto e definido *pelos mercados* ou pelos grandes investidores.

Ainda é uma incógnita a forma como 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 deve-se 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, esses fenômenos se somam 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 possíveis: aquela que conte com o apoio das forças conservadoras capazes de dar a necessária segurança aos investidores, porque no mundo da globaliza-

ção e no da derrota socialista é ao capital que cabe tranquilizar e *seduzir*. E esta nova *convicção* acaba tendo um impacto importante dentro dos próprios partidos de esquerda, fragilizados ideologicamente e desorientados em face da crise simultânea das políticas keynesianas e dos *welfare states* europeus.

As Raízes e a Forma 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 em que todos os governos, menos três, perderiam a sua capacidade de fazer política macroeconômica ativa, se submetendo 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 (1993: 159), 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: 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, devidos a esses 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 isto, assume proporções assustadoras, por exemplo, a análise feita pela revista norte-americana *Newsweek* quando retratava, já há um ano, 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” (26/6/1995).

Mantendo-se, nos próximos anos, este quadro de “vazio de governabilidade global”, 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 nos casos europeu e latino-americano. No caso desses países, e sobretudo daqueles com um passado de alta inflação, este cenário internacional sugere que durante muito tempo ainda o único critério de avaliação mundial e de distinção entre bons e maus governos será o da manutenção ou não de uma situação cada vez mais difícil de equilíbrios macroeconômicos. E, nesses casos, portanto, o grau de *governabilidade* de cada um será avaliado em função de sua 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.

O Difícil Caminho das Democracias Nacionais

Mas, por quanto tempo será isto possível sem infringir as condições mais elementares de funcionamento de um regime democrático? Se nosso argumento for verdadeiro e, além disto, tiver razão Laurence Whitehead (1993) quando afirma que os processos de estabilização econômica são inevitável-

mente lentos e podem tomar até uma geração, em condições de instabilidade sistêmica global, então devemos também reconhecer a existência de obstáculos novos e aparentemente incontroláveis no caminho da consolidação das novas democracias latino-americanas.

Nesta linha de raciocínio, o problema fundamental está em que o *tempo da estabilização das regras e expectativas*, não é um tempo gregoriano ou cronológico, definível *ex ante*. Como afirmam os economistas argentinos Fanelli e Frenkel (1994: 16), numa economia com um passado 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 seguros 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 contemporâneas que procuram assegurar, em seus países, cenários estáveis e atraentes para os investidores. Mas, é a partir daqui também que fica mais explícita a “afinidade autoritária” desta nova situação, na qual 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 acerca da *Democracia e o Washington Consensus* (1993): 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 (1992) sugere, como consultor do Bird, que um trabalho de educação econômica das elites políticas desses 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 assumimos como única condição do crescimento econômico de um país globalizado a boa vontade dos investidores dependentes da imobilidade das regras.

Este mesmo dilema pode ser olhado pela ótica externa, a ótica do *veredicto dos mercados*, ou do *oligopólio mundial* de que nos fala Chesnais (1994) exercido de forma mais rápida e implacável, mesmo no caso dos governos das economias avançadas. Em síntese, 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 a uma convergência política ainda mais rápida e radical, como observa a imprensa, nas últimas 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’étiquete 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 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 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 diante de 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, em âmbito 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 para 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) 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 meu argumento, já ficou transparente por onde se inviabiliza uma verdadeira possibilidade de alternância no poder. E se isto se transformar numa posição assumida e defendida por todas as organizações que compõem o nosso sistema partidário, não é difícil de prever que este sistema deverá se diluir numa geléia ou mesmice ideológica, antes mesmo de se consolidar. Neste caso, só se pode esperar que se repita, também no Brasil, o que já se vem 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.

Na verdade, a implementação da estratégia econômica neoliberal na América Latina tem sido acompanhada, invariavelmente, de um progressivo e inevitável esvaziamento das instituições representativas 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, estes mesmos *technopols* já possuem, eles mesmos, escasso poder com relação aos centros decisores situados fora de cada país, pode-se prever, com 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 minha argumentação: nessas 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 este argumento: existe uma contradição cada vez mais intensa, neste final de século, entre globalização e governabilidade democrática da periferia capitalista. E isto porque, em última instância, os comportamentos que mais ameaçam hoje a sua estabilidade têm origem fora das suas fronteiras e da alçada dos seus governos nacionais. E nesta região de indeterminação, não parece haver perspectivas imediatas de uma melhor coordenação entre as três grandes potências, o que mantém a situação de instabilidade sistêmica global e mantém os governos latino-americanos reféns quando não paralisados — mesmo os *bem-comportados do* ponto de vista macroeconômico — devido ao fato de que não dispõem de nenhum controle sobre as raízes últimas e verdadeiramente novas da sua ingovernabilidade. Situação que, ao se prolongar no tempo, só pode produzir na prática — independentemente da coloração política de seus governantes — o aparecimento, nestes países, de um “Estado mais do que mínimo”: pequeno e forte, mas completamente paralítico e muito provavelmente antidemocrático.

Referências Bibliográficas

- ARCHIBUGI, D. e HELD, D. (ed.). *Cosmopolitan democracy. An agenda for a new world order*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- ARRIGHI, G. *The long twentieth century*. New York: Ed. Verso, 1994.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOENINGER, E. Governance and development: Issues and constraints. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, 1992.
- BRITTAN, S. *The Economic consequences of democracy*. London: Temple Smith, 1977.
- BRUCKNER, P. *La Melancolie démocratique*. Paris: Seuil, 1990.
- BUCHANAN, J. Rent seeking and profit seeking. In: BUCHANAN, J., TOLLISON, R. e TULLOK, G. *Toward a theory of the rent seeking society*. College Station: Texas & M. University Press, 1980.
- CHESNAIS, F. *La mondialisation du capital*. Paris: Syros, 1994.
- COX, R. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert, *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- DOWNS, A. (1991) Social value and democracy. In: MONROE, Kristen R. (ed.), *The economic approach to politics*. New York: Harper Collins Publishers, 1991.
- FANELLI, J. M. e FRENKEL, R. Estabilidad y estructura: Interacciones en el crecimiento Economico, mimeo, Buenos Aires, CEDES, 1994.
- FUKUYAMA, F. *La Fin de l'Histoire et le Dernier Homme*. Paris: Flammarion, 1992.
- GILPIN, R. A nova ordem política e econômica mundial. In: VELLOSO, J. P. dos Reis e MARTINS, L., *A nova ordem mundial em questão*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1993.
- GUÉHENNO, J. M. *O fim da democracia*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. (ed.). *The politics of economic adjustment*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- HELD, D. *Democracy and the global order*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- HIGGOTT, R. *Political development theory*. London: Croom Helm, 1983.
- HUNTINGTON, S. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1968.
- HUNTINGTON, S. *The crisis of democracy*. New York: Columbia University Press, 1975.
- LASCH, C. *A rebelião das elites*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1995.

- NELSON, J. (ed.). *Economic crisis and policy choice. The politics of adjustment in the third world*. New Jersey: Princenton University Press, 1990.
- NELSON, J. The politics of long-haul economic reform. In: NELSON, Joan *et alii*, *Fragile coalitions: The politics of economic adjustment*. Oxford, Transaction Books, 1989, p. 3-26.
- OHMAE, K. Rise of the region states. *Foreign Affairs*, Spring, 1993.
- THE WORLD BANK. *Governance and development*. A World Bank Publication, Washington, 1992.
- TOURAINÉ, M. *Le bouleversement du monde*. Paris: Éditions Seuil, 1995.
- WATERBURY, J. The political management of economic adjustment and reform. In: NELSON, Joan *et alii*, *Fragile coalitions: The politics of economic adjustment*. Oxford, Transaction Books, 1989, p. 3-26.
- WHITEHEAD, L. Democratization and disinflation: A comparative approach. In: NELSON, Joan *et alii*, *Fragile coalitions: The politics of economic adjustment*. Oxford, Transaction Books, 1989, p. 79-94.
- WHITEHEAD, L. *The alternatives to "liberal democracy": A Latin American perspective*. In: HELD, David, *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993.
- WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington, 1990.
- WILLIAMSON, J. In search of a manual for technopols. Trabalho apresentado na conferência *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, January, 1992.
- WILLIAMSON, J. Democracy and the "Washington Consensus" in *World Development*, London, n. 21, 1993.