

ESTADO E FEDERALISMO

GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA: UM PRIMEIRO BALANÇO*

*José Luis Fiori***

1 - Introdução

O sistema federativo de organização do Estado tem sido invocado, neste fim de século, como a forma mais adequada de estabilização das relações de poder em sociedades divididas por formas muito profundas de heterogeneidades étnica, social ou econômica. Inspirados no modelo norte-americano, de unificação de várias colônias culturalmente homogêneas e politicamente equipotentes, ou no modelo posterior, austro-húngaro, de acomodação federativa de várias etnias e nacionalidades sob um mesmo Estado, intelectuais e políticos têm repensado o federalismo como uma resposta possível aos desafios colocados pelas transformações recentes da ordem política e econômica internacional. Assim, o federalismo tem sido, ao mesmo tempo, a inspiração permanente dos que pensam num futuro Estado europeu, como tem sido a última esperança dos que lutam pela sobrevivência de um Estado russo unificado, ou ainda, dos que querem evitar a guerra como única forma de convivência naqueles Estados nacionais submetidos à fragmentação belicosa e nacionalista de seus territórios e de seu poder central.

Não cabe dúvida de que a discussão sobre o federalismo no Brasil reapareceu, nos anos 80, de forma muito mais pacífica ou menos dramática do que nesses outros espaços mundiais. Não veio associada com guerras étnicas, nem com a construção de novas unidades político-econômicas. Veio associada a dois processos coetâneos: o da democratização de um Estado autoritário e centralizante e o da descentralização fiscal de um Estado desenvolvimentista falido. Não foi a forma de organização originária nem a mais duradoura do Estado brasileiro, não respondeu no passado, nem o fará no futuro, a uma diferenciação regional de etnias e tampouco se sustenta sobre unidades

* A tradução das citações em inglês foram realizadas pela Redação da Revista. Agradecemos a Ricardo Brinco pela tradução das citações em francês.

** Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Consultor da FUNDAÇÃO IESP.

federadas equipotentes econômica e politicamente. Pelo contrário, aparece como reconstrução *ex post* de um território recortado por imensas desigualdades econômicas e sociais e dividido administrativamente em unidades que, na sua maioria, apresentam escassa identidade e/ou poder de vocalização de um interesse próprio. Nesse sentido, a discussão sobre as razões e a viabilidade do sistema federativo no Brasil, como sucessor de um Estado autoritário, centralizado e desenvolvimentista, tem pouco a ver com a tradição política brasileira ou com a necessidade de compatibilização entre diferenças étnicas regionalmente localizadas e deve, por isso, buscar suas razões na avaliação de uma realidade extremamente particular e contemporânea. Particularidade que se reflete na complexidade da pesquisa Federalismo Fiscal no Brasil, organizada pela FUNDAP/IESP.

Mas seja qual tenha sido a particularidade do desenvolvimento interno do Estado brasileiro, sobretudo depois dos anos 30, o que parece hoje indiscutível é que sua prolongada crise dos anos 80 e 90 e seus caminhos de superação (incluindo-se aí a própria opção federativa) são impensáveis fora dos constrangimentos criados pelas aceleradíssimas transformações mundiais ocorridas na última década. Por isto, parece-nos indispensável, num trabalho sobre a federalização do Estado brasileiro, começar por uma reflexão preliminar sobre tendências e constrangimentos impostos pela globalização da economia capitalista, pelo fim do equilíbrio bipolar da ordem política mundial e pela "desconstrução" dos espaços político-ideológicos nacionais, sustentados, há mais de um século, no conflito entre liberal-conservadores, socialistas e nacionalistas.

2 - Novas idéias ou velhas utopias?

O espaço aberto pela fragilização da utopia socialista, nos anos 80 deste final de século, foi rapidamente ocupado pelas duas outras matrizes ideológicas que ajudaram a vocalizar, organizar e legitimar os conflitos sociais e nacionais que, desde as revoluções políticas e econômicas do século XVIII e da Paz de Westphalia de 1648, marcaram a trilha do desenvolvimento capitalista. Apesar de seu conflito radical, coincidem ambas, entretanto, neste momento, no seu questionamento à legitimidade dos Estados nacionais e à eficácia de suas políticas públicas frente às transformações econômicas e políticas vividas pelo Mundo desde os anos 80.

Assim, por um lado, o nacionalismo, extremamente belicoso, mas defensivo (HOBSBAWAN, 1991, p.206-215), de base, sobretudo, étnica ou religiosa, tem sido a linguagem com que inúmeras minorias e regiões, em várias latitudes do Mundo, mas sem maiores pretensões econômicas, vêm questionando "por dentro" a legitimidade política dos seus Estados; principalmente daqueles que nasceram depois das Primeira e Segunda Guerras Mundiais (mais do que a metade dos cerca de 180 existentes atualmente) por obra, no primeiro caso, da crença wilsoniana na autodeterminação nacional e, no segundo, dos processos de descolonização forçados pelos movimentos de libertação ou pela pressão externa norte-americana. Para não falar, é óbvio, daqueles que ainda nem lograram consolidar-se depois do estilhaçamento recente da União Soviética.

Mas, neste final de milênio, tem sido o cosmopolitismo liberal, na forma de um projeto político "benevolente", porém expansivo, e de um ultraliberalismo econômico, quem vem erodindo "por fora", e de maneira mais inapelável, as bases em que se sustentaram materialmente a legitimidade e a eficácia dos Estados nacionais. Nesse papel, o velho liberalismo ressurgiu no final dos anos 70, com a vitória das forças políticas conservadoras nos países anglo-saxões, como a linguagem que se impôs primeiro a todos os países capitalistas e acabou transformando-se, com o fim dos regimes socialistas, em um projeto dos países "global", dos países industrializados do Ocidente, de reorganização da economia mundial. Reorganização política de um mundo liderado militar e ideologicamente por um só país e reorganização econômica de um capitalismo que alcançou em definitivo as dimensões de um mercado mundial.

Como conseqüência desse duplo ataque ideológico e das transformações reais subjacentes, neste final de milênio a idéia do fim dos Estados nacionais passou a ocupar um lugar de destaque ao lado de outras, como as do fim da história, das ideologias, das guerras e da modernidade, que, sobretudo depois do *annus mirabilis* de 1989, fizeram os intelectuais sonharem com uma nova era, a da realização da utopia kantiana que, desde o século XVIII, vem prometendo que:

"(...) depois de muitas revoluções e transformações, chegar-se-á a produzir alguma vez a suprema intenção da natureza: uma condição cosmopolita universal, entendida como o espaço em que se desenvolverão todas as disposições originárias da espécie humana" (KANT, 1958, p.53).

Uma nova era onde não caberiam nem a idéia de soberania nacional nem a de uma paz baseada apenas no "equilíbrio de poderes" entre Estados autônomos, como concebera David Hume; e onde, sim, caberia a idéia de que a mais completa liberdade de circulação de mercadorias e capitais, como propusera Adam Smith, seria o verdadeiro fundamento da paz universal na forma que a antecipara, pioneiro, o Abbé de St. Pierre no seu Projeto de Paz Perpétua, publicado em 1713. No limite ideal, uma nova ordem onde os Estados cederiam sua soberania ao que Seyom Brown (1992, p.6) chamou de "*world polity*": "(...) a global pattern of structures and processes for conducting and resolving conflicts and making and implementing rules" ["*nação mundial*": *um padrão global de estruturas e processos para conduzir e resolver conflitos, fazer e implementar regras.*] e onde o sistema de equilíbrio entre Estados territoriais soberanos, instaurado em Westphalia (GARNETT, 1992, p.62), cederia lugar a uma comunidade e a uma constituição universais.

3 - Os fatos e a ideologia

De todas essas idéias que povoam o imaginário intelectual deste fim de século, a que parece estar mais solidamente ancorada nos fatos é, certamente, a de que estão se borrando as fronteiras materiais e espirituais entre os Estados. Nessa direção, as duas últimas décadas acumularam, numa velocidade sem precedentes, constrangimentos culturais, políticos e econômicos, que vêm fragilizando, de forma indiscutível, a

soberania externa dos Estados e seu poder interno de controle e intervenção eficaz sobre a economia e a organização social de seus territórios.

Já faz tempo que a imagem de uma "aldeia global" quis dar conta das transformações culturais produzidas pelas mutações tecnológicas, no plano das comunicações, que acompanharam, nos anos 50, a massificação e a globalização da mídia, e da televisão em particular. O que de novo vem ocorrendo neste campo tem sido obra das novas tecnologias eletrônicas, que permitiram aumentar, simultaneamente, o grau de centralização da produção e a extensão e a velocidade de circulação dos valores, símbolos e informações: na expressão correntemente usada, o Mundo entrou na era da "informação instantânea". Os dados são conhecidos: hoje, 70% da informação produzida e distribuída pelo Mundo vêm dos Estados Unidos. Fenômeno que, junto com a acelerada transacionalização dos valores e símbolos, vem estimulando a formação, por cima de todas as fronteiras, de uma cultura cada vez mais universalizada e laica, justaposta às grandes religiões, que, desde sempre, rejeitaram os confinamentos nacionais e que, por isso, reaparecem, hoje, refortalecidas por esse movimento de globalização.

Essas mesmas transformações são, certamente, responsáveis pela maior consciência dos contemporâneos sobre a existência e a eficácia de um fenômeno bem anterior ao da "aldeia global": o da multiplicação das organizações sociais e políticas supranacionais e o de centros de poder e decisão que, afetando a vida de cada um, escapam cada vez mais do controle democrático das cidadanias constituídas territorialmente. Nesse plano, o desaparecimento da União Soviética e da bipolarização geopolítica do Mundo, abrindo portas a uma fase de "transição hegemônica" (KEHOANE, NYE, 1989), aguçou ainda mais a percepção de uma realidade que, entretanto, no mundo capitalista, data, pelo menos, da formação da Santa Aliança no início do século XIX.

Mas não cabem dúvidas de que foi no plano da economia e da divisão internacional do trabalho que a década de 80 trouxe as principais novidades e desafios à sobrevivência dos Estados nacionais. Não cabe aqui rever suas principais linhas de interpretação, nem tampouco sua trajetória histórico-conjuntural, que já foi amplamente mapeada (GILPIN, 1987, KOLKO, 1988, etc.). Cabe apenas lembrar que elas ocorreram, ou foram aceleradas, pela crise econômica internacional que se seguiu, nos anos 70, ao fim do padrão dólar e ao primeiro choque nos preços do petróleo e se aprofundou na primeira metade dos anos 80, movida pelo segundo choque energético e pela política monetária norte-americana (o choque dos juros) iniciada no final do Governo Carter. Como é sabido, os países capitalistas ocidentais responderam a esses novos desafios, em sua quase-totalidade, seguindo o modelo proposto pela gestão econômica neoliberal dos governos conservadores de Thatcher e Reagan (TAVARES, 1992). Estabilizar, desregular e privatizar passaram a ser as palavras-chave de quase todas as suas políticas econômicas. Hegemônicas nos anos 80, essas idéias contaram com o apoio dos governos e da comunidade financeira internacional, levando a mensagem do mercado como único mecanismo competente de auto-regulação econômica e social até as ruínas do mundo socialista e a quase tudo aquilo que um dia foi chamado de Terceiro Mundo. Desse projeto global, já passou para a História sua principal obra: os processos de

globalização produtiva e tecnológica e de desregulação financeira de um capitalismo definitivamente universalizado.

Menos sabido é que, frente aos mesmos desafios, os países asiáticos, e o Japão em particular, usando muitas vezes a mesma retórica liberal, optaram, na realidade, por uma resposta distinta, induzindo uma completa reestruturação de sua estrutura industrial e financeira e coordenando uma conquista avassaladora do espaço aberto pela globalização e pela desregulação, promovidas inicialmente pelos países anglo-saxões.

No início dos anos 90, como resultado global da crise e dessas várias respostas nacionais, emergiu um novo paradigma de organização industrial e tecnológica liderado pelo complexo eletrônico, mas envolvendo transformações profundas nos métodos de produção, nas formas de gestão, de concorrência e de relacionamento entre o capital e o trabalho: o que, em seu conjunto, vem sendo chamado de Terceira Revolução Industrial. Paralelamente, e como conseqüência do próprio processo de desregulação, os Estados nacionais foram perdendo o controle sobre as flutuações monetárias e sobre os fluxos financeiros, o que, somado ao avanço dos blocos econômicos regionais e dos experimentos de coordenação supranacional das políticas macroeconômicas, generalizou a convicção liberal de que, junto com a inviabilização das economias capitalistas autárquicas e a universalização e desregulação dos mercados, também se esgotara a função econômica dos Estados nacionais. Função preenchida agora, presumivelmente, pelos próprios mercados e instâncias de coordenação estritamente macroeconômica e de natureza supranacional. Convicção reforçada pela consolidação, em várias latitudes da economia mundial, do que K. Ohmae (1993, p.78) chamou de "*regional states*":

"(...) natural economic zones drawn by the deft but invisible hand of the global market of goods and services. They want whatever surplus accrues from these activities to ratched up the local quality of life further and not to support distant regions or to prop up distressed industries elsewhere in the name of national interest or sovereignty" (OHMAE, 1993, p.78, 82).

["(...) zonas econômicas naturais desenhadas pela ágil, mas invisível, mão do mercado global de bens e serviços. Querem qualquer excedente resultante dessas atividades para elevar a qualidade de vida local ainda mais e não para sustentar regiões distantes ou fortalecer indústrias necessitadas em outro lugar em nome do interesse ou da soberania nacional."]

Poucos ainda têm dúvidas sobre a natureza real e revolucionária de todas essas transformações. Mas isso não significa que haja consenso, hoje, com relação à sua correta explicação, e ainda menos com relação às projeções e às derivações normativas que devam ser extraídas dos acontecimentos. O que se passou foi que, até 1990, e apesar de que nesse ano já se iniciara o novo ciclo recessivo mundial, todos esses fatos e novas realidades foram transformados, pela ideologia ultraliberal, em evidência incontestável da superioridade dos mercados despolitizados e desregulados e da inoperância ou perniciosidade de todo e qualquer intervencionismo estatal. Foi nessa hora de euforia que alguns mais afoitos chegaram mesmo a pensar no "fim da História" (FUKUYAMA, 1992).

4 - Teoria e História

Isto todos sabem: a ideologia não é boa amiga da objetividade, e os momentos de euforia são melhores parceiros da apologética do que do realismo. Talvez, por isso, o novo liberalismo econômico reconstruído a partir de Hayek e M. Friedman tenha se transformado para muitos, sobretudo depois de 1989, numa verdade incontestável e indiferente ao conhecimento teórico e histórico já acumulado sobre o papel da política e do Estado no funcionamento dos mercados e nos processos de industrialização. O problema não é novo e foi corretamente definido, nos planos teórico e prático, desde a primeira hora capitalista. Fosse como condição ou como obstáculo, fosse na versão de Hobbes ou na de Adam Smith, a soberania do Príncipe foi sempre condição inseparável de todo e qualquer contrato e, portanto, do contrato fundante das relações mercantis, o da moeda. Não por acaso a economia nasceu como economia política, e o liberalismo econômico só passou à condição de utopia porque sempre se propôs e jamais logrou realizar, no plano teórico ou histórico, a separação cirúrgica entre os mercados e o poder político.

Mas foi só no século XX que a vertente liberal do pensamento econômico concluiu e formulou de maneira clara a idéia da insuficiência da economia para auto-regular-se, de forma autônoma, através do mercado. Foi a "teoria do bem-estar" que, já nos anos 20, definiu os limites do mercado e do cálculo privado para chegar a soluções ótimas e defendeu a necessidade da intervenção estatal para alterar alguns preços espontâneos do mercado e para introduzir as correções indispensáveis à otimização na alocação e na ocupação ótima dos recursos. Mas foi, sem dúvida, Keynes quem demonstrou, de forma teoricamente mais consistente, a incapacidade dos mercados para corrigir a subutilização dos recursos produtivos e o desemprego. Também ele, como liberal, percebeu a necessidade da intervenção estatal para resgatar a economia privada e o funcionamento do mercado como mecanismo adequado e suficiente para a regulação da economia. Idéia que Polanyi levou a seu extremo com a sua tese de que a intervenção estatal não apenas foi indispensável para a implantação original das economias de mercado, como se transformou em elemento indispensável à sua sobrevivência: o mercado entregue a suas próprias forças espontâneas tende a entropia. Porém, nos anos 60, o conhecido debate sobre a teoria do capital parecia haver dado o golpe definitivo na hipótese de um sistema econômico fechado e autocontido endogenamente. Joan Robinson, Sraffa e outros fizeram, então, a demonstração teórica de que o problema não era apenas o de permitir o funcionamento perfeito do mercado mediante intervenções que visassem o pleno emprego. A dimensão política do mercado era mais profunda e radical: o próprio sistema de preços, segundo eles, era incapaz de se determinar endogenamente. Pelo menos algum preço, fosse do capital, fosse do trabalho, deveria ser determinado fora do mercado, no âmbito dos conflitos sociais e das decisões políticas. A teoria, com isso, redimia a história real do ataque ideológico do liberalismo econômico mais radical, mostrando que o sistema de preços confirmava a politicidade essencial e não acidental ou conjuntural dos mercados no capitalismo.

A investigação histórico-comparativa acaba apontando na mesma direção da teoria, ao constatar o papel decisivo dos fatores políticos e do Estado, em particular,

nos processos bem-sucedidos de industrialização capitalista. São bastante coincidentes as conclusões dos estudos que se multiplicaram depois da Segunda Guerra Mundial, como resultado do interesse generalizado pelo problema do desenvolvimento econômico. Nessa direção, foi pioneiro o trabalho historiográfico de Gerschenkron, cujos achados permitiram a construção de uma tipologia seminal, distinguindo as industrializações "originárias" das "tardias" e verificando se todas elas se deram nos confins de Estados nacionais e se, em todos os casos, esses Estados, mesmo na Inglaterra, intervieram de alguma forma desobstruindo caminhos, montando redes de comunicações e transportes, contribuindo à formação da mão-de-obra, etc. (KEMPT, 1985, p.9). Nos casos tardios, essa intervenção estatal foi extremamente mais extensa e decisiva, apoiando-se, em geral, na mobilização de vontades e recursos feita em nome de um projeto nacional de Estado potência, como foi o caso clássico da Alemanha na segunda metade do século XIX.

O enriquecimento desse paradigma, graças ao aprofundamento da pesquisa histórica, permitiu compreender que as duas grandes revoluções industriais (MATHIAS, 1990, cap. 1), ocorridas na segunda metade dos séculos XVIII e XIX respectivamente, geraram processos semelhantes de difusão de seus modelos num círculo restrito de países incorporados ao núcleo central das transformações tecnológicas que as caracterizaram e as diferenciaram (POLLARD, 1981, cap. 4). Mas essas revoluções industriais e, sobretudo, a ação expansionista de seus Estados geraram, também, respostas competitivas ou "contestatórias", movidas pelo imperativo político de manutenção do equilíbrio de poder entre as grandes potências ou de construção de novas potências (LANDES, 1975, p.195). E a História, nesse ponto, é muito repetitiva: foi sempre nesses casos de resposta competitiva que o incentivo e a proteção estatal foram mais importantes, e foi sempre no espaço econômico de algumas dessas economias "contestatórias" que se deram as transformações responsáveis pelos grandes saltos tecnológicos. Foi assim com a Alemanha e com os Estados Unidos frente à Inglaterra, e parece ser o que hoje está ocorrendo, na segunda metade do século XX, com a Terceira Revolução Industrial, atualmente em curso e liderada pelo Japão, o grande contestador da hegemonia tecnológica e industrial norte-americana.

O ultraliberalismo econômico dos anos 80 não se preocupou em reconhecer ou refutar essas lições teóricas e históricas. Parecia dispensado pelo vigor e pela extensão de sua vitória ideológica e pela comprovada ineficácia dos antidotos keynesianos frente às manifestações da crise iniciada nos anos 70. De tal forma que o intervencionismo estatal de tipo keynesiano e de proteção social que se generalizou, a partir dos anos 30, nos países industrialmente avançados passou a ser responsabilizado indiferenciadamente pelas inflações, crises fiscais e recessões dos anos 70 e 80 na Europa e nos Estados Unidos. E a fragilização dos Estados nacionais passou a ser vista como a prova irrefutável da eliminação econômica do poder político e do ingresso dos mercados capitalistas numa fase superior de auto-regulação universal. Enquanto isso, fatos mais recentes, sobretudo posteriores a 1992, pareciam apontar noutra direção, sugerindo uma leitura um pouco diferente do que realmente ocorreu, nestas últimas duas décadas, na economia e na política mundiais. Parece que, uma vez mais, os ideólogos tomaram "nuvens por Juno".

5 - Desilusões e contraprovas

Desde 1992, entretanto, o compreensível otimismo liberal que sucedeu 1989 vem sendo abalado por acontecimentos econômicos, políticos, culturais e militares, que parecem estar desmentindo as previsões mais otimistas a respeito de novas ordens econômica e política mundiais. Da impotência da "comunidade internacional" frente às guerras regionais e ao desrespeito aos direitos humanos à impotência da Rodada Uruguai do GATT; do dismantelamento do sistema monetário europeu às crises ético-políticas vividas pelos partidos que comandaram a vitória conservadora dos anos 80; do incontível aumento do desemprego estrutural, que já alcança a cifra de 35 milhões de desocupados nos países desenvolvidos da OCDE, ao fracasso de coordenação macroeconômica dos G3, G5 e G7; da rápida desilusão com relação à "revolução capitalista" no Leste europeu às reações fascistas frente às imigrações provocadas pelas vitórias ocidentais contra o Iraque e contra o mundo socialista, etc., acumulam-se fatos e cifras que apontam numa direção oposta à do fim da História, da universalização da cultura e dos direitos humanos, do fim das ideologias, do potencial de expansão ilimitada de uma economia desregulada e do desaparecimento dos Estados nacionais.

No plano cultural, ao contrário do universalismo pluralista fundado na disseminação dos valores liberais e democráticos do Ocidente, o que está se assistindo, na prática, é o avanço dos particularismos nacionalistas e religiosos, que vêm alimentando a multiplicação das guerras civis e regionais. Fenômeno que já adquiriu proporções tais que fizeram com que S. Huntington afirmasse recentemente que os

"Nation states will remain the most powerful actors in world affairs, and the principal conflicts of global politics will occur between nations and groups of different civilizations. The clash of civilizations will dominate global politics. The fault lines between civilizations will be the battle lines of the future" (HUTINGTON, 1993, p.22).

["Estados-nações permanecerão como os mais poderosos atores em assuntos mundiais, e os principais conflitos de política global ocorrerão entre nações e grupos de civilizações diferentes. O conflito de civilizações dominará a política global. As linhas falhas entre as civilizações serão as linhas de batalha do futuro."]

Nos planos político e militar, por outro lado, as lideranças mundiais vão rapidamente dando-se conta de que o número de conflitos não diminuiu com o fim da Guerra Fria, nem aumentou a capacidade de coordenação e de intervenção da ONU nas guerras locais. Pelo contrário, a intervenção global feita no Iraque aparece cada vez mais como uma experiência única e irrepitível, enquanto os Estados Unidos se mantêm perplexos e os europeus divididos sobre a forma como se conduzirem frente às novas realidades geopolíticas. Por outro lado, várias democracias recém-instaladas recuam em distintas partes do Mundo, e a universalização dos direitos humanos, na sua acepção ocidental, parece cada vez mais longínqua tanto da prática dos governos como dos fóruns internacionais, como ficou patente na recente Conferência de Viena sobre os Direitos do Homem. Ainda no plano político, a própria proposta de uma Europa Comum, que

sustentou as principais convicções sobre um novo mundo integrado e supranacional, vem sofrendo recuos em todos os planos, provocados, paradoxalmente, pelo mais ambicioso processo em curso de construção de um Estado nacional, o da Alemanha unificada. De tal forma que ainda uma vez S. Huntington é obrigado a reconhecer, no mesmo trabalho citado, que, ao invés de uma constituição, uma justiça e um Estado supranacionais, o que vai se afirmando no Mundo é uma situação em que os

"(...) global political and security issues are effectively settled by a directorate of the United States, Britain and France, and the world economic issues by a directorate of the United States, Germany and Japan, all of which maintain extraordinarily close relations with each other to the exclusion of lesser and largely non-Western countries" (HUTINGTON, 1993, p.39).

["(...) tópicos de segurança e política globais são efetivamente estabelecidos por um diretório dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da França, e os tópicos econômicos mundiais, por um diretório dos Estados Unidos, da Alemanha e do Japão, todos os quais mantêm relações extraordinariamente próximas uns com os outros para a exclusão de países inferiores e não ocidentais."]

Por fim, no plano econômico, onde a vitória ideológica liberal foi mais contundente, uma nova recessão mundial, que já se prolonga por dois anos e deve manter-se por mais outros tantos, parece estar provocando uma releitura dos acontecimentos, condensável em dois grandes capítulos. O primeiro, focalizando as conseqüências não buscadas, porém perversas, do processo de globalização, e o segundo, a questão de quem realmente foram os vitoriosos da década e sob que condições conseguiram acabar impondo-se aos demais países e interesses envolvidos no comando central dessas transformações.

Em primeiro lugar, com relação às conseqüências inesperadas e até hoje fora do controle de qualquer poder internacional, intelectuais e políticos de diferentes países concordam cada vez mais em que:

- a) as transformações produtivas realizadas em nome de uma maior competitividade em um mercado mundial aberto e integrado têm deixado como seqüela um desemprego que alcança 10%, em média, nos países da OCDE. Desemprego que tende a aumentar segundo todos os prognósticos e que não deve ser reabsorvido, independentemente do ritmo de crescimento que volte a ter a economia mundial até o final do milênio;
- b) esse desemprego, somado aos movimentos migratórios em curso, vem provocando uma piora das condições sociais de vida das populações dos países industrializados, frente às quais as novas instâncias de poder supranacional têm mostrado escasso interesse ou capacidade de resposta;
- c) a desregulação bancária e dos mercados de capitais fragilizou os principais Bancos Centrais do Mundo e criou uma situação de instabilidade sistêmica crônica, cuja manifestação mais recente foi a quebra do sistema monetário europeu pactado em 1979, frente à qual têm se mostrado impotentes os esforços dos G3, G5 ou G7;

- d) a globalização produtiva e financeira provocou, por outro lado, uma tripartição dos mercados de trabalho, gerando "three broad categories of work, corresponding to three different competitive positions" (REICH, 1992, cap. 174) [*"três categorias amplas de trabalho, correspondendo a três diferentes posições competitivas"*], 10% da qual, em média, nos países mais ricos, pertencem aos segmentos internacionalizados de cada economia e são simultaneamente responsáveis pela maior parte do valor agregado à economia mundial. Fenômeno que, segundo Reich (1993, cap. 24), é hoje o grande responsável pelo desaparecimento de uma base solidária para fundar uma política de resposta nacional aos novos desafios econômicos e sociais;
- e) por fim, todos esses processos, em conjunto, aparecem como responsáveis pela imensa concentração regional e pessoal de riqueza ocorrida durante os anos 80, no Mundo e entre os próprios países industrializados. Concentração simultânea à do conhecimento controlado agora por um número limitadíssimo de empresas multinacionais, que hoje dispõem de um poder quase total de alocação e de deslocamento de recursos produtivos e financeiros.

Em segundo lugar, por outro lado, uma melhor análise sobre as razões que fizeram alguns países vencedores e outros perdedores nesta primeira rodada do processo de globalização permitiu também entender alguns fatos que já estavam visíveis há algum tempo, porém obscurecidos pela euforia ideológica:

- 1^ª) que essas conseqüências perversas da globalização não aparecem da mesma forma nem têm a mesma gravidade social nos países asiáticos e no Japão em particular;
- 2^ª) que os grandes derrotados pelas transformações liberalizantes e globalizantes dos anos 80 haviam sido os próprios países líderes, ideológica e politicamente, da revolução neoliberal — a Inglaterra e os Estados Unidos, que perderam, durante a década, posições decisivas no plano comercial e tecnológico;
- 3^ª) que os grandes ganhadores, o Japão em particular, haviam respondido ao desafio da globalização liderados por Estados fortes, com imensa capacidade de coordenação estratégica dos interesses privados, organizados em torno a um claro projeto de natureza nacional e de grande potência, que contou com formas inusitadas de solidariedade entre os capitais privados e seus trabalhadores, ainda que não tenha dispensado, em quase todos os países asiáticos, os regimes políticos autoritários;
- 4^ª) que essas condições do sucesso dos países asiáticos os aproximam muito do modelo seguido por quase todas as industrializações tardias (GERSHENKRON, 1966, KEMPT, 1985, etc.), no "espaço-tempo" da Primeira ou da Segunda Revolução Industrial;
- 5^ª) e, por último, que, portanto, a década de 80 esconde um imenso paradoxo — foi no espaço aberto pelas reformas e pelas iniciativas ultraliberais e por um processo de globalização iniciado pelas grandes empresas norte-americanas que se afirmaram vitoriosos países que seguiram trajetórias rigorosamente heterodoxas com relação ao liberalismo ocidental.

Inscribe-se, indiscutivelmente, nessa linha de reflexão crítica ou autocrítica, a trajetória intelectual dos principais ideólogos do novo governo democrata norte-americano. Um grupo de intelectuais que, não por acaso, no exílio acadêmico durante a hegemonia do ultraliberalismo monetarista, se dedicou, desde o final dos anos 70, a pesquisar e a escrever a maior parte de seus trabalhos dissecando as razões do sucesso econômico japonês e do "declínio americano" (KENNEDY, 1993).

6 - Trazendo de volta o Estado

Desde o trabalho pioneiro de Ezra Vogel **Japan as Number One, Lessons for America**, editado em 1979, publicou-se, nos Estados Unidos, uma extensa lista de pesquisas e ensaios que foram conformando uma visão mais arguta sobre as condições em que vem se dando o lento declínio da economia norte-americana, quando comparada com o extraordinário sucesso econômico japonês do Pós Segunda Guerra Mundial. Um intenso e continuado trabalho de investigação permitiu acumular informações, verificar hipóteses e deduzir lições práticas, que foram sistematicamente desconhecidas pelos neoliberais da era Reagan-Bush, mas que ocuparam papel decisivo na formulação das idéias e propostas centrais do programa governamental do Presidente Clinton. Apesar da variedade de enfoques e do número de obras publicadas sobre o assunto, suas idéias centrais, entretanto, e suas informações mais importantes são convergentes.

Por um lado, coincidem na idéia de um declínio relativo da economia norte-americana, mais visível exatamente nos anos 80. Os indicadores nesse sentido parecem inquestionáveis: taxa de crescimento medíocre; baixa do nível de vida; desemprego elevado; produtividade estagnada; aumento exponencial das desigualdades de renda; degradação da infra-estrutura; transferência dos investimentos produtivos para outros países; deterioração dos níveis educacionais; crise do sistema de saúde, etc. E o ponto comum aos vários diagnósticos é sempre o mesmo: esses comportamentos têm sido a consequência mais visível de um processo de globalização econômica, iniciado pelas grandes empresas norte-americanas, mas frente ao qual o governo foi incapaz de formular uma resposta através de uma política consistente e de longo prazo incompatível com o ultraliberalismo dos Governos Reagan e Bush.

Dentre as razões mais profundas dessa impotência, o economista do MIT Lester Thurow (1992) aponta sobretudo fatores e resistências de ordem cultural e ideológica. Para Thurow, a cultura empresarial norte-americana, ao invés da japonesa, coloca em primeiro lugar os acionistas, em segundo os clientes e em terceiro os assalariados, mostrando total incapacidade de assimilar estratégias de cooperação entre as empresas, entre os setores público e privado e entre o capital e o trabalho. Uma combinação perversa de individualismo consumista e imediatista com um antiestatismo primário. Conseqüentemente, o autor só consegue ver como saída para o que ele considera uma "crise americana" uma verdadeira revolução cultural que leve à substituição do "capitalismo selvagem" anglo-saxão por uma variante da experiência asiática que ele chama de "capitalismo comunitário". Mas outros intelectuais e empresários que acabaram

ocupando posições mais próximas como conselheiros do Presidente Clinton, partindo de um mesmo diagnóstico, vêm propondo soluções mais imediatas e mais facilmente operacionalizáveis.

Robert Reich, por exemplo, atual Ministro do Trabalho norte-americano, propõe, em seu recente **Work of Nations** (REICH, 1992), uma ação estatal coordenada, visando atrair para o território norte-americano, os investimentos multinacionais em setores com alto valor agregado. Estratégia que supõe, por um lado, que as empresas norte-americanas, nas palavras do Presidente Clinton, "(...) voltem a exportar produtos e não empregos", mas supõe também, por outro lado, uma política estatal ativa, através de incentivos fiscais e vastos investimentos infra-estruturais capazes de "seduzir" os investidores externos. Outro conselheiro próximo ao Presidente Clinton, o banqueiro Felix Rohatyn (1992), vai além e afirma explicitamente que "(...) o Estado deve estimular ativamente o crescimento econômico (...)" e que, nesse sentido, o que efetivamente importa é "a vontade política do Estado de se engajar no longo prazo".

Simultaneamente, todos coincidem na valorização positiva das práticas pouco ortodoxas dos japoneses na proteção de sua economia e no incentivo de seu comércio internacional. E todos percebem que o seu sucesso dependeu de uma estratégia de longo prazo sustentada pelo Estado. Reich e Magaziner, em seu **Minding Americas Business**, defendem explicitamente o direito que qualquer país tem de recusar o lugar que o comércio internacional lhe reserva com base nas vantagens ricardianas. E Laura Tyson, atual Chefe da Assessoria Econômica da Presidência norte-americana, afirma taxativamente que "(...) o livre câmbio não é necessariamente a melhor das políticas" (JOHNSON, TYSON, ZYSMAN, 1989). Razão pela qual, todos convergem na defesa do que Tyson (1992) chamou de "ativismo prudente" do Estado, na implementação, inclusive, de uma política industrial ativa e voltada para a promoção dos "setores estratégicos", em geral, os de maior valor agregado, uma vez que, para eles, o mercado, por si só, não dá conta dos recursos necessários ao crescimento de longo prazo.

A mensagem dos democratas é clara: os Estados Unidos só superarão sua crise ou a propensão ao declínio, se o seu Estado for um sócio inteligente e imaginativo do desenvolvimento tecnológico, econômico e social. E, nessa direção, deve inspirar-se na experiência do Japão, que só logrou o seu sucesso graças a um "Estado forte" (KATZENSTEIN, 1978) baseado numa coordenação estratégica entre sua burocracia pública e seu capital privado (JOHNSON, 1982) e numa relação de colaboração e de proteção entre o capital e o trabalho.

Esse quadro, entretanto, não é exclusivamente norte-americano. Os efeitos dos processos combinados de globalização produtiva e tecnológica e de desregulação financeira, acelerados pela internacionalização da economia japonesa a partir de 1984/85, vêm provocando os mesmos problemas em todos os países industrializados, e, já hoje, podem ser lidas reações análogas a dos democratas norte-americanos entre os economistas e políticos europeus. Só que ali, à diferença dos Estados Unidos, a reconstrução de um Estado potência na Alemanha soma-se aos avanços do mercado comum e aos efeitos perversos, sociais e econômicos dos anos 80, que já foram mencionados, gerando uma realidade peculiar:

Ensaio, FEE, Porto Alegre, (15)2:295-311, 1994

"(...) quelques mots suffisent à évoquer la gravité du problème. La logique de la délocalisation menée à son terme est de transformer l'Europe en un vaste supermarché où s'échangeraient des marchandises qui seraient fabriquées ailleurs" (DECORNOY, 1993).

"(...) bastam algumas palavras para lembrar a gravidade do problema. A lógica da "deslocalização" levada ao seu extremo é a de transformar a Europa em um vasto supermercado, onde seriam vendidas mercadorias fabricadas em outras regiões."

Também ali, apesar da longa tradição intervencionista, se rediscutem hoje a natureza e a indispensabilidade de um novo tipo de políticas públicas por parte dos Estados nacionais, capazes de responderem ao desafio da "deslocalização" e do desemprego. De tal forma que os próprios socialistas, os maiores defensores da integração europeia e executores, na França, das políticas neoliberais dos anos 80, já afirmam hoje que

"(...) l'Europe que nous voulons n'est pas seulement l'Europe marchande, c'est une Europe sociale, c'est une Europe qui entend maîtriser la logique libérale de l'économie mondialisée, c'est une Europe protectrice" (Le Monde, 1.9.93).

"(...) a Europa que desejamos não é apenas a Europa mercantil. É uma Europa social, uma Europa que quer controlar a lógica liberal da economia mundializada, uma Europa protetora."

Portanto, neste momento, parece que, só no ex-mundo socialista e em alguns países periféricos que, como o Brasil, chegaram tardiamente a era ultraliberal, ainda se defende incondicionalmente a possibilidade de que os mercados por si mesmos sejam capazes de promover uma reorganização industrial de longo prazo e dar conta, simultaneamente, de seus efeitos sociais indesejados. Fora desse circuito, nos países mais desenvolvidos a questão que se coloca já não é Estado *versus* não Estado. Senão, como fortalecer o Estado sem suspender o processo de globalização?

Nessa direção, três são os problemas que todos têm presente e frente aos quais ainda não lograram dar uma resposta adequada e eficiente:

- 1^o) o de que, com uma economia já globalizada e desregulada, fica extremamente difícil conceber e implementar uma política industrial sem ter mais o controle do risco sistêmico representado pela instabilidade crônica do câmbio e dos juros;
- 2^o) o de que fica difícil fortalecer Estados fragilizados do ponto de vista fiscal pela total mobilidade e desregulação dos capitais;
- 3^o) o de que qualquer resposta no plano industrial e social só adquire viabilidade no contexto de alguma estratégia maior e de longo prazo, com a qual os atores privados estejam solidários, o que supõe um mínimo sentido de participação em uma comunidade nacional.

É desse impasse que está falando Paul Kennedy em seu último livro, quando conclui que "(...) mesmo que a autonomia e funções do Estado tenham sido enfraquecidas pelas tendências transnacionais, não apareceu nenhum substituto adequado para

ocupar o seu lugar como a unidade-chave na reação ao desafio global (...) mesmo quando os instrumentos tradicionais do Estado se estão enfraquecendo" (KENNEDY, 1993, p.132).

Mas é Robert Reich quem melhor define a dificuldade essencial da qual decorrem todos os demais problemas e possíveis soluções, quando afirma que

"(...) individual comprising a society will sacrifice their personal wellbeing to the grater good only if they feel connected to that society in such a way that 'the grater good' has substantive meaning for them (...)

.....
 "The question is wheter the habits of citizenship are sufficiently strong to withstand the centrifugal forces of the new global economy" (REICH, 1992, p.317, 304 respectivamente).

["(...) os indivíduos que compreendem uma sociedade sacrificarão seu bem-estar pessoal para um bem maior apenas se eles se sentirem ligados a essa sociedade de tal forma que 'o bem maior' tenha um significado substancial para eles (...)

.....
["A questão é se os hábitos de cidadania são suficientemente fortes para resistir às forças centrífugas da nova economia global."]

Razão que leva o próprio Reich a se perguntar sobre a eventual indispensabilidade do conflito ou da guerra para refazer essa solidariedade e a própria identidade nacional, sem as quais não há políticas sociais ou industriais que sejam possíveis. Mas, como Reich recusa a alternativa da guerra, acaba deixando no ar a pergunta decisiva e, hoje, universalmente válida (REICH, 1992, p.323):

"The central question for America in the post-Soviet world — a diverse America, whose economy and culture are rapidly fusing with the economies and cultures of the rest of the globe — is wheter it is possible to rediscover our identity, and our mutual responsibility, without creating a new enemy. The answer is far from clear".

["A questão central para os Estados Unidos no Mundo pós-URSS — uma América diferente, cujas economia e cultura estão rapidamente se misturando às economias e culturas do resto do globo — é se é possível redescobrir nossa identidade e nossa mútua responsabilidade sem criar um novo inimigo. A resposta está longe de ser clara."]

7 - Descentralização e federalismo

É nesse contexto paradoxal e irreversível que deve ser repensada a proposta de reorganização federativa do Estado brasileiro. Não é difícil, aliás, perceber as novas dificuldades que se acumulam no seu caminho.

No caso alemão, a estrutura federalista construída e consolidada depois da Segunda Guerra Mundial parece estar cumprindo, neste momento, o papel de muro de contenção no custoso processo de reabsorção da velha Prússia. No caso Iugoslavo como na Rússia, por outro lado, a federalização coloca-se, hoje, como última linha de resistência frente ao avanço do processo de desintegração de seus territórios. Já no caso chinês, a descentralização proposta recentemente pelo Estado já contém elementos cuja especificidade o aproximam, de certa forma, do caso brasileiro. Ali, parece estar cada vez mais difícil a convivência do Estado autoritário com o processo de liberalização segmentada da economia. As mudanças econômicas, nesse caso, são coetâneas do processo de globalização no qual se inscreveram automaticamente. Como consequência, multiplicam-se, agora, velozmente, no interior da China, os "*regional states*" de Ohmae, provocando um impacto econômico e socialmente desintegrador sobre o resto do território. Nesse caso, a força maior das transformações econômicas, certamente, não conseguirá ser detida ou desviada por uma simples descentralização política paradoxalmente incapaz de intervir sobre o avanço desintegrador dos mercados regionalmente segmentados por uma decisão política prévia e ainda não contestada. Vale a lição para o caso brasileiro, onde a opção em curso por uma abertura pautada pelo projeto neoliberal deverá igualmente estimular soluções econômicas regionais por cima da autoridade política dos estados federados. A opção pura e simples pelas soluções de mercado devem, nesse sentido, reforçar a heterogeneidade econômica e as desigualdades regionais previamente existentes, abrindo portas para uma virtual internacionalização segmentada do território. Se isso ocorrer, o artificialismo geoeconômico das unidades federadas da República poderá ser aumentado, dando lugar a subunidades econômicas mais homogêneas e integradas, como poderia vir a ser, por exemplo, o espaço mais próximo dos países do MERCOSUL ou, num segundo momento, o dos estados mais facilmente integráveis aos países do norte da América Latina ou da própria América do Norte. Se a realidade econômica do País caminhar nessa direção, muito provavelmente o novo federalismo brasileiro virá a ser tão impotente quanto a descentralização política em curso na China. Ainda uma vez estaríamos assistindo, no Brasil, a um movimento assintótico entre o avanço do da liberalização e/ou descentralização das instituições políticas e o avanço da liberalização e/ou desintegração das instituições econômicas.

Mas esses são temas a serem melhor explorados e aprofundados em dois trabalhos posteriores, que deverão estar prontos em novembro e janeiro respectivamente.

Bibliografia

- BROWN, S., (1992). *International relations in a changing global system*. Oxford: Westview.
- DECORNOY, J. (1993). Dans le piège des délocalisations. *Le Monde Diplomatique*, Paris, juil.

- FUKUYAMA, F. (1992). **La fin de l'histoire et le dernier homme**. Paris: Flammarion.
- GARNETT, J., (1992). States, state-centric perspectives, and interdependence theory. In: BAYLIS, John, RENGER, N. J., ed. **Dilemmas of world politics**. Oxford: Clarendon.
- GERSHENKRON, A. (1966). **El atraso economico en su perspectiva historica** Barcelona: Ariel.
- GILPIN, R. (1987). **The political economy of international relations**. New Jersey: Princeton University.
- HOBBSBAWN, E. (1991). **Nações e Nacionalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HUNTINGTON, S. (1993). The clash of civilizations? **Foreign Affairs**, p.22-49, Summer.
- JOHNSON, C. (1982). **MITI and the Japanese miracle, the growth of the industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University.
- JOHNSON, C., TYSON, L., ZYSMAN, J. (1989). **Politics and productivity: now Japans development works**. Ballinger.
- KANT, I. (1958). **Filosofia da historia**. Buenos Aires: Editorial Nova.
- KATZENSTEIN, P. (1978). **Between power and plenty: foreing economic policies of advanced industrial states**. Universtiy of Wisconsin.
- KEHOANE, R., NYE, J. (1989). **Power and interdependence: world politics in transition**. London: Scott Foreman
- KEMPT, T. (1985). **Industrialization in nineteenth-century Europe**. London: Longman.
- KENNEDY, P. (1993). **Preparando para o século XXI**. Rio de Janeiro: Campus.
- KOLKO, J. (1988). **Restructuring the world economy**. New York: Pantheon Books.
- LANDES, D. (1975). **L'Europe technicienne ou le prométhée liberé**. Paris: Gallimard.
- LE MONDE (1.9.93). Paris.
- MATHIAS, P. (1990). The industrial revolution: industrial revolution: concept and reality. In: MATHIAS, P., DAVIS, J. ed. **The first industrial revolutions**. Massachussets: Basil Blackwell.
- OHMAE, K. (1993). The Rise of the Region State. **Foreign Affairs**, p.78-87, Spring.
- POLLARA, S. (1981). **Peacefull Conquest: the industrialization of Europe 1760-1970**. Oxford: Oxford University.
- REICH, R. (1992). **The work of Nations**. New York: Vintage Books.

- ROHATYN, F. (1992).. What government should do ? **New York Review of Books**, 25 de jun.
- TAVARES, M. C. (1992). Ajuste e reestruturação nos países centrais. **Revista Econômica e Sociedade**, Campinas: UNICAMP/IE, n.1.
- THURROW, L. (1992). **Head to head: the coming economic battle between Japan, Europe and America**. New Work: Willian Morrow.
- TYSON, L. (1992). **Who is bashing whom?** trade conflict in high-technology industries. Washington: Institute for International Economics.

Abstract

This paper — a first balance — focuses on the discussion about the reasons and the feasibility of the federative system in Brazil, a discussion that has little to do with our Brazilian political tradition. It stresses, then, an extremely particular and contemporary reality. The author infers his ideas limiting them by the restraints imposed to the national state by the globalization of the capitalist economy, by the end of the bipolar balance of the world political order, by the deconstruction of the national political — ideological spaces.