

Democracia Política e Desenvolvimento Econômico

FRANCISCO C. WEFFORT

Caderno CEDEC nº 22

São Paulo, 1991

Democracia Política e Desenvolvimento Econômico*

A época atual se caracteriza, na América Latina, pelo crescimento da democracia política e pelo aprofundamento da crise econômica. Significa dizer que, na perspectiva da década que se inicia, as relações entre democracia política e crise econômica assumem o caráter de uma contradição. As políticas nas quais a América Latina vinha se apoiando nos quatro últimos decênios, e que dependiam de uma crescente intervenção do Estado sobre a economia, parecem não encontrar mais condições de vigência eficaz. Por outro lado, os sacrifícios impostos pela continuação da crise assim como as políticas neo-liberais que vêm sendo propostas como solução para a crise), parecem entrar em colisão com as perspectivas de uma democracia estável.

A contradição que se menciona pode ser resumida do seguinte modo: a democracia política cresce mas os caminhos de solução da crise econômica parecem se achar fechados. Apanhado em meio a uma contradição que ainda não encontrou como superar, o mundo latino-americano vive uma crise que é talvez a mais grave de toda a sua história. Embora atingindo o conjunto da sociedade e da economia, é no Estado que a crise se manifesta de modo mais agudo. Além disso, é precisamente do Estado que se esperam as soluções propostas. Daí que é ao Estado que se dirigem as nossas perguntas.

Este texto parte de hipóteses que caracterizam tendências; tendências mais ou menos visíveis segundo o país de que se trata. Mas acredito que se acham em processo na maioria dos países

Este texto foi escrito para o First International Meeting of Economists and UN System Agencies, reunido nos dias 6-9 de Agosto de 1961, no Rio de Janeiro, Brasil.

latino-americanos. Primeiro, temos uma crise de governabilidade que deita raízes na crise do sistema político, entendido este como o conjunto das instituições (partidos, Parlamento, lideranças, etc.) que definem as condições de governabilidade de um país. Segundo, temos uma crise de obsolescência econômica do Estado. As instituições que definem o território econômico nacional se acham drasticamente afetadas pelos processos de transnacionalização da economia. Terceiro, temos uma crise do Estado-Nação como forma política. O Estado tem demonstrado ser incapaz, na maioria dos países latino-americanos, de controlar algumas de suas funções clássicas na economia (como, por exemplo, as relativas à moeda), bem como nas áreas, também consideradas clássicas, relativas à segurança dos indivíduos e à coesão da sociedade. Quarto, está em seus inícios uma revisão do mapa político e econômico da América Latina. Esta revisão, que apenas se inicia, caminha no rumo da integração econômica e política dos países latino-americanos entre si (ou, mais modestamente, no rumo da integração de alguns países latino-americanos entre si). E também caminha no rumo da definição de um novo padrão de integração dos países latino-americanos à nova ordem econômica (e política) internacional.

1 - Crescimento da Democracia Política

Tivemos, recentemente, eleições presidenciais na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Haiti, México, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Na entrada dos anos 90, assiste-se, na América Latina,

a um cenário democrático que tem algo de semelhante ao de inícios dos anos 60. Também naquele início de década tivemos eleições livres em todos os países (com exceção do Paraguai). Veio imediatamente depois, a partir de meados dos anos 60, a onda dos autoritarismos que derrubou as democracias em muitos dos países da região e que alcançou, em alguns lugares, perto de vinte anos de duração.

Quem se lembra das muitas ditaduras que mancharam o mapa da região nos anos 70 e 80, perceberá o quanto teve que crescer a democracia política para superá-las(1). As eleições reaparecem, finalmente, na América Latina, como mecanismo preferencial para a formação de governos. Já observou um estudioso dos processos de transição que as eleições sempre valem como passos no rumo da democracia política. Por precárias que possam parecer, e efetivamente o são em certas situações, elas funcionam sempre como um mecanismo de influência popular e, portanto, de construção da democracia política (ou de sua consolidação). Em todo caso, o fato é que a decisão pelo voto vem se impondo mesmo em situações extremas, nas quais, em outras épocas, o mecanismo eleitoral apareceria como menos provável. Tivemos, por exemplo, eleições na Colômbia, apesar da violência do narcotráfico. E no Peru, apesar das ações terroristas do Sendero Luminoso. Tivemos eleições em El Salvador, apesar da guerra civil. E na Guatemala, apesar das

(1) Para análises das transições do período, eu me apoio, em geral, em O'Donnell e Ph. Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, e Diamond, Linz e Lipset, Politics in Developing Countries - Comparing Experiences with Democracy, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1990.

frequentes violações aos direitos humanos. E no Haiti, apesar da extrema miséria em que vive a grande maioria do povo naquele país.

Surgem nos anos 80, sinais de mudanças que vão além de uma preferência pelo procedimento eleitoral. A verdade é que a cultura política da América Latina, tradicionalmente apegada a critérios autoritários, passou a expressar uma nova adesão aos valores da democracia(2). Mesmo nas circunstâncias mais críticas, esta adesão vem-se confirmando, às vezes com surpreendente pujança. Qualquer que seja o enraizamento do mecanismo eleitoral nas práticas políticas latino-americanas, o crescimento da democracia na região parece chegar ainda mais fundo.

Além da participação individual através do voto, cresce a participação política individual através de grandes mobilizações de massa, as quais podem estar ligadas ao fenômeno eleitoral mas que vão muito além dele. O Brasil pode oferecer um exemplo disso: tendo permanecido sem eleições diretas para a Presidência da República durante 29 anos, o país assistiu em 1989, a um extraordinário crescimento da participação política individual. Nas eleições de 1960, tivemos cerca de 16 milhões de eleitores inscritos, nas de 1982 cerca de 60 milhões, nas de 1989 cerca de 80 milhões de eleitores. Ou seja, trata-se de uma mudança na escala da mobilização individual que vai de menos de 1/4 da população do país, em 1960, para mais da metade, em 1989. Como se

(2) O tema da cultura política vem se impondo por diferentes ângulos. Ver, por exemplo, Francisco Weffort, Por Que Democracia?, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1984. Mais recente, e também sobre o Brasil, está o artigo de José Álvaro Moisés, "Eleições, Participação e Cultura Política", Revista Lua Nova, CEDEC, São Paulo, Dezembro 1990, nº 22.

sabe, nestas eleições caíram as restrições ao voto do analfabeto e foi permitida a inscrição de eleitores a partir dos 16 anos de idade.

Em outros países latino-americanos, não se trata de um crescimento da mobilização individual mas de um deslocamento tão extraordinário da pressão popular que se chega a redefinir (ou recompor) arranjos políticos consolidados há décadas. São exemplos disso as eleições presidenciais mexicanas de 1988, quando o Partido Revolucionário Institucional (PRI), depois de cinquenta anos de presença dominante na política mexicana, se viu obrigado a ceder espaços significativos. Quaisquer que sejam as discussões a respeito da lisura dos procedimentos adotados, o fato é que o PRI teve que reconhecer, naquelas eleições, pelo menos os 17% da representação obtida pelo Partido de Acción Nacional (PAN) e os 31% do "cardenismo", movimento liderado por Cuahutemoc Cardenas, na Frente Democrática Nacional (FDN), hoje agrupado em torno do Partido de la Revolución Democrática (PRD). Nas eleições parlamentares de agosto de 1991, o PRI teria alcançado 63%, o PAN 18% e o PRD 10%, dos votos para a Câmara Federal(3). Talvez se deva considerar tal fato o sinal de uma volta aos padrões tradicionais, nos quais o PRI, apoiado em sólido esquema autoritário, podia "administrar" as eleições, alcançando vitórias "esmagadoras" que inviabilizavam a existência de verdadeiros partidos de oposição. Mas também se pode considerar a possibilidade de que a crise institucional que se manifestou em 1988, venha a encontrar outras formas de manifestação mais

(3) New York Times, 22 e 25 de Agosto de 1991.

adiante, dando continuidade a um crescimento da presença popular na política mexicana que impulse uma redefinição do sistema partidário. Tomando-se uma ou outra destas hipóteses, o crescimento da democracia deve ser considerado um fenômeno central, mesmo no caso do México.

Em países como a Argentina, o Uruguai e o Chile, este processo de redefinição (ou de recomposição) aparece de modo mais nítido. Na Argentina de 1983, a vitória de Alfonsín pode ser tida como o ponto de partida de um importante processo de reaglutinação partidária. Tanto a vitória do radicalismo quanto a derrota do peronismo foram fatos inesperados que obrigaram ambos os partidos a redefinições relevantes para a consolidação do sistema partidário. Embora viesse de uma tradição de "movimento histórico" (ou seja de um movimento político que, diferente de um partido político, se vê a si próprio com a missão de oferecer uma nova identidade à própria Nação), o partido peronista enfrentou a derrota de 1983 com os reflexos típicos de um partido político que se prepara em face de uma perspectiva de alternância. (Menciono a título de exemplo, que as "prévias" peronistas das quais resultaram a escolha do candidato Carlos Menem para a Presidência, nas eleições de 1988, mobilizaram mais de um milhão de pessoas). As performances de peronistas e radicais em 1983 e 1988 podem ser tomadas como indício de um auspicioso processo de consolidação, não deste ou daquele partido, mas de um verdadeiro sistema partidário na Argentina.

No caso do Uruguai, o sistema partidário, dividido entre os tradicionais "blancos" e "colorados", já existia antes da

ditadura. Mas se renova depois da ditadura, com a consolidação de um terceiro partido, o "Frente Amplio". No Chile, um dos raros países latino-americanos que tem, entre outras tradições democráticas, a de um sistema partidário de há muito consolidado, os partidos reaparecem, depois da interrupção provocada pelo regime militar, como peças fundamentais para a retomada da democracia.

Surgem, além disso, em vários países, novas formas de participação política fora dos marcos institucionais prevaletentes, pressionando o Estado no sentido da ampliação da democracia. É uma nova onda de emergência de massas na política, a qual se acha muito perto desse outro fenômeno latino-americano dos tempos atuais que é o crescimento dos movimentos sociais, em especial daqueles de raiz popular. No Peru, chamou-se a esta pressão popular que pode em certos casos ir além do sistema institucional vigente, de "desborde popular". No Brasil, o crescimento da organização dos trabalhadores em geral é um dos fenômenos mais notáveis do período que vem dos anos 70 para cá. No campo, o número de sindicatos cresceu de 785 em 1964, ano do golpe de Estado, para 2856, em 1986, atingindo perto de 10 milhões de sindicalizados(4). Não menos impressionante é a reorganização dos sindicatos urbanos, processo em curso desde meados dos 70, levando à criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e da Força Sindical. Para além dos trabalhadores, a capacidade de organização

(4) Maybury-Lewis, Alan Biorn, The Politics of Possible, PH.D. Dissertation, Columbia University, 1991, pag.7.

corporativa se expandiu nos últimos anos em toda a sociedade. Embora ainda em níveis inferiores aos de outras sociedades latino-americanas, o crescimento da capacidade de organização civil no Brasil atingiu um nível mais elevado do que em qualquer época de sua história.

2 - Aprofundamento da Crise Econômica e Social

Tão surpreendente quanto o crescimento da democracia política é o aprofundamento de uma crise econômica que parece resistir a todas as formas de tratamento disponíveis.

1981-1989 - Crescimento do PIB por Habitante

América Latina	-8.3(**)	Chile	+ 9.6
Bolívia	-26.6	Haiti	-18.6
Equador	-1.1	Honduras	-12.0
México	-9.2	Nicarágua	-33.1
Peru	-24.7	Panamá	-17.2
Venezuela	-24.9	Paraguai	0.0
Argentina	-23.5	Rep. Dominicana	+2.0
Brasil	- 0.4	Uruguai	-7.2
Colombia	+13.9	Guatemala	-18.2
Costa Rica	- 6.1.	El Salvador	-17.4

A tabela acima mostra o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) por habitante no período 1981-1989, para um número de países selecionados. O índice foi negativo no período, para o conjunto da América Latina (-8.3), bem como para os países da

(**) O índice geral, elaborado pela CEPAL, inclui todos os países latino-americanos, não apenas os aqui listados. Não considera o caso de Cuba porque o conceito de produto social é diferente dos demais.

região tomados separadamente. As exceções são o Chile, a Colômbia e a República Dominicana.

Se as políticas inspiradas em antigo receituário estatista parecem ter-se esgotado, as alternativas neo-liberais só parecem ter tido êxito em casos excepcionais. Na Bolívia, o governo de esquerda da União Democrática e Popular, de Siles Zuazo, deixou, em 1985, o país com uma espantosa hiperinflação e com um notável déficit público. A arrecadação cobria apenas 5% dos gastos do governo. Paz Estenssoro, eleito naquele ano, dá início ao que se tem chamado, naquele país, de uma "revolução conservadora". Como manda o mais estrito figurino neo-liberal, e com alguma ajuda externa, o Estado se retirou das suas funções na economia, privatizando ou extinguindo empresas públicas, e realizando uma política de rígido controle do gasto público. Em dois anos, a inflação caiu para 10% ou 12% ao ano. Mas no mesmo período, o desemprego atingiu 24% da população(5). E até hoje, não se tem notícia de que a Bolívia tenha saído do estancamento.

É certo que alguns falam de êxito das políticas neo-liberais na Bolívia. Mas qual é o sentido da palavra êxito, neste caso? Ao que parece, assiste-se, na América Latina, não apenas ao ocaso de um Estado intervencionista e de um modelo econômico apoiado em políticas de substituição de importação mas também a impotência das políticas de estabilização e a enormes dificuldades

(5) As informações sobre a Bolívia são retiradas de uma exposição de Jorge Lazarte no seminário "Novos modelos de desenvolvimento, crise econômica e políticas de ajustamento", realizado no CEDEC, em setembro de 1989, em colaboração com o Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

na rota que deveria levar à redução da presença do Estado na economia.

O Peru de após Alan Garcia parece ter algo de semelhante à Bolívia de após Siles Suazo. O empobrecimento daquele país, nos últimos anos, se expressa em uma inflação anual que se aproxima de 2.500% ao ano, em uma queda no PIB de 22,4% nos últimos 2 anos, em um subemprego que, no último ano, atinge cerca de 60% da força de trabalho. Os salários em Lima, onde vive 1/3 da população do país, caíram 60% nos anos 1989-1990(6). Até pelo fato de que as folhas de coca acabaram por se tornar o maior item de exportação do país, o Peru de hoje está em uma situação semelhante à da Bolívia de 1985. E o Presidente eleito, Alberto Fujimori, se apartou de algumas de suas promessas de campanha eleitoral para adotar propostas ao estilo daquelas já aplicadas por Paz Estenssoro. Pode-se esperar que Fujimori venha a ter êxito?

Nas atuais circunstâncias de crise fiscal do Estado, dívida externa, etc., parecem esgotados os modelos de desenvolvimento apoiados em uma crescente intervenção do Estado na economia. Aos fracassos de Siles Suazo e de Alan Garcia, junta-se o exemplo, muito mais impressionante do México, provavelmente um dos casos de maior êxito intervencionismo estatal, até o governo de Echeverría. Mas embora se beneficiando, na sua fronteira Norte, de um amplo processo de integração econômica com os Estados Unidos, o México oferece outro exemplo dos problemas enfrentados pelas variantes de "cura" disponíveis para a crise.

(6) Time, 25-6-1990.

Desde inícios dos 80, o Estado mexicano vem fazendo uma persistente tentativa neo-liberal, primeiro através do governo Miguel de la Madrid (1982-88) e, depois, através do governo Carlos Salinas de Gortari, atualmente em funções. A política aplicada inclui privatizações, extinção de empresas estatais, retirada da intervenção estatal da área dos salários e dos preços mínimos para agricultura e da taxa de juros; redução dos gastos públicos, inclusive para saúde e educação; abertura para o capital estrangeiro. De 1982 a 1989, a inflação caiu de 52% para 20% e a renda per capita caiu cerca de 22%. No mesmo período, o salário real caiu em cerca de 50% e a participação dos salários na renda nacional caiu de 46%, em 1976, para 23%, em 1989. Mas nada disso parece ter favorecido uma retomada do crescimento econômico. Estima-se em 80 bilhões de dólares o capital expatriado e os analistas econômicos assinalam que os investidores externos continuam arredios. Apesar de uma redução no principal da dívida externa e de um desconto nos juros, os banqueiros internacionais não parecem dispostos a entrar com dinheiro novo(7). Mais recentemente, o governo mexicano vem fazendo um notável esforço no sentido de criar um Free Trade Agreement com os EUA e Canadá, acompanhando um processo de integração que está em curso na fronteira Norte do México.

Consagrou-se na literatura econômica e política a expressão "década perdida" para designar a crise dos anos 80 na América Latina. E embora se tenham ouvido críticas às imprecisões

(7) Informações da socióloga mexicana Rosa Garavito, no mesmo seminário mencionado na nota 6.

contidas em uma expressão tão sumária, cresce o temor de que os anos 90 venham a ser uma outra "década perdida". A Argentina oferece um cenário, especialmente preocupante, de uma prolongada estagnação que se combina com uma hiperinflação resistente aos tratamentos mais drásticos. Segundo informações da União Industrial Argentina (UIA), entre janeiro de 89 e janeiro de 90, a produção da indústria de alimentação caiu 50%, a de bens de capital 85%, a de têxteis 70%, a de papel 70% e a de construção 80%. Através de declaração do Secretário do Trabalho, Rodolfo Diaz, sabemos que, em 1990, estavam desempregados 910.000, subempregados 3.600.000, ou seja 36,8% da PEA (dos 32.700.000 argentinos, são da população economicamente ativa 12.500.000) (8). Além disso, os testemunhos sobre fuga de capitais são assustadores. Foi neste quadro de crise que se instalou recentemente mais uma tentativa de recuperação econômica, a do ministério Caballo, cujos resultados ainda se fazem esperar.

Ao fracasso das políticas neo-liberais e dos tradicionais intervencionismos, juntam-se os repetidos fracassos dos choques heterodoxos. Uma análise recente, realizada pelo economista David Ruccio, compara os exemplos de Alfonsín (Plano Austral-1985), Sarney (Plano Cruzado-1986), Garcia (Plano Inti). Todos se voltavam contra a inflação inercial, congelaram preços e salários, tentaram a desindexação, criaram uma nova moeda e desvalorizaram a taxa de câmbio. Os resultados imediatos foram: queda da inflação, restabelecimento do crescimento econômico, melhoria dos pagamentos externos. Mas foram resultados de curto prazo: em meados de 87, em

(8) Folha de São Paulo, 6-2-1990.

todos os três países, a inflação havia retomado e a recessão estava de volta (9).

São muitas as evidências de que há uma crise das políticas econômicas na América Latina. Mas a análise não pode se deter nesta constatação. O desafio que a crise latino-americana lança aos governos dos países da região parece ser bem maior do que o de saber se a política econômica adequada deverá ser esta ou aquela. Em alguns países, é visível o crescimento da desigualdade social e da violência, parecendo aproximar-se processos de evidente degenerescência social e política. Apenas a título de exemplos, ficam aqui algumas anotações a respeito. No Peru, nos últimos 18 meses anteriores às eleições presidenciais que deram vitória a Alberto Fujimori, tem-se registro de 5.000 mortos por motivos políticos. Na Colômbia, até o início do atual governo Gaviria, eram cometidos diariamente 56 assassinatos e seis sequestros, na maior parte crimes de natureza política. Desde 1985, mais de 1 mil militantes da União Patriótica (UP) foram assassinados. No ano das eleições presidenciais de 1990, foram assassinados 73 militantes da UP, e três candidatos à Presidência da República. É sabido que, naquele país, exércitos privados atuam para proprietários de terra em ligação com o narcotráfico. No Brasil, que começa a ser atingido também pela violência que acompanha o deslocamento das rotas do narcotráfico, o crescimento da criminalidade urbana

(9) David Ruccio, "When Failure Becomes Success: Class and the Debate over Stabilization and Adjustment", April 1989, Kellogg Institute. O argumento de Ruccio sugere que, se fizermos a análise em uma perspectiva de classe, os supostos "fracassos" das políticas de estabilização e de ajuste devem ser considerados, na verdade, "êxitos", isto é, êxitos dos conservadores.

indica a existência de processos de degenerescência social que afetam regiões importantes do país. O exemplo mais flagrante disso está na "indústria dos sequestros" que vem atuando, nos últimos anos, na cidade do Rio de Janeiro, evidenciando um estranho conluio entre marginalidade social, crime organizado e política regional(10).

3 - A Crise de Governabilidade

Em cenário como este, mais do que debater as incertezas da política econômica, impõe-se devassar a natureza da crise do Estado e dos fatores que o impedem de dar combate eficaz à crise econômica. Na América Latina, o Estado passa por mais de uma crise. A mais manifesta destas, ou a mais aparente, é uma crise de governabilidade. Seus efeitos desastrosos só são menos visíveis por causa do crescimento da democracia política, de que falamos anteriormente.

O primeiro sinal da crise de governabilidade está no fracasso dos governos de transição em suas tentativas para assegurar a continuidade da sua política. Refiro-me, evidentemente, àqueles países que viveram, nas últimas décadas, experiências ditatoriais. Podemos esperar que o Chile, num quadro econômico em geral considerado como favorável e contando com a experiência política do país mais organizado e de maior tradição

(10) Desenvolvi um pouco mais o tema dos riscos de "degenerescência social" em outro trabalho, "A América Errada", Revista Lua Nova, CEDEC, São Paulo, Outubro de 1990, nº 21.

democrática da América Latina, venha se constituir em brilhante exceção, e que as forças políticas que fizeram a transição assegurem a sua continuidade no poder, depois de Patricio Allwyn. Mas quem observa a política latino-americana é obrigado a registrar uma triste regra de fracassos dos partidos e forças da transição, no momento decisivo da sucessão. É uma regra geral infeliz que inclui casos tão diferentes entre si como os de José Sarney, de Alfonsín, de Sanguinetti e de Daniel Ortega.

O mérito maior dos governos de transição é o de terem dirigido seus países, com maior ou menor eficácia, no rumo da democracia. Consideradas à parte as diferenças ideológicas que os diferenciam, seus maiores êxitos estão no capítulo, indiscutivelmente importante, da construção institucional da democracia. Mas apesar disso, não há como exagerar o seu fracasso em assegurar a continuidade das suas políticas. Pode-se suspeitar que as suas derrotas nos momentos de sucessão tenham menos a ver com a virtuosa alternância dos partidos nas democracias consolidadas, do que com uma espécie de alternância viciosa imposta pela crise econômica. Uma crise econômica que derrota qualquer governo, qualquer que seja a sua política.

O segundo sinal da crise de governabilidade está nas dificuldades dos partidos para o cumprimento de suas funções governamentais. Mesmo em países que experimentaram um auspicioso processo de consolidação partidária como a Argentina e o Uruguai, parecem existir fortes limites ao desenvolvimento do sistema de partidos. Muitos observadores assinalam que naqueles países, os partidos são capazes de organizar eleições. Pretende-se dizer com

isso que são capazes de eleger governos, e que nisso estaria, pelo menos no caso da Argentina, um considerável progresso em relação à etapa histórica anterior. Mas os mesmos observadores assinalam que os partidos não são, nem na Argentina nem no Uruguai, capazes de organizar governos. Isso quer dizer que não são capazes de governar.

É evidente que as duas funções - eleger governos e organizar governos - não se confundem. Nos países de democracia consolidada, estas são funções que se ligam, em geral de modo eficaz, através dos mecanismos típicos do sistema parlamentarista. Na América Latina, ao contrário, a tendência predominante é a separação. A tendência predominante é a de partidos que apenas elegem governos (ou seja, a tendência predominante é a de partidos que não governam, mesmo quando elegem governos). São por isso partidos que tendem a condutas eleitorais irresponsáveis, ou seja condutas de quem não se considera responsável pelos governos que ajudaram a eleger. Mas existem também casos, como no Brasil e no Peru das eleições de 1989, onde os partidos nem mesmo elegem governos, o que significa dizer que eles aí tendem a ser duplamente irresponsáveis. Há algo dessa irresponsabilidade no fato de que deputados eleitos por um partido se opõem a governadores (ou presidentes) do mesmo partido. Também há algo dessa irresponsabilidade no fato de que candidatos a funções executivas eleitos com um determinado programa, podem se ver obrigados a governar com o programa do adversário. Também há algo dessa irresponsabilidade no fato de que muitos políticos têm um discurso para as eleições e outro para o exercício do governo. De

novos, o caso do Chile aparece como uma exceção, onde os partidos parecem cumprir amplamente as duas funções, a de eleger governos e a de organizar governos, obrigando-se a uma razoável coerência entre ambas.

Um terceiro sinal de crise de governabilidade está na notável perda de prestígio da atividade política que se observa em alguns países, mesmo através dos processos eleitorais. Uma das razões da incapacidade dos partidos, no Brasil e no Peru, operarem como instituições aptas para eleger governos, está em uma generalizada e perigosa perda de prestígio dos políticos e da atividade política. Pelo menos nas eleições de 1989, quando se tratava da formação dos governos centrais (Presidência da República), os partidos naqueles países passaram a um lugar secundário, e o eleitorado foi buscar nomes que lhe parecia vir de fora dos partidos, pelo menos de fora dos grandes partidos, ou mesmo de fora da atividade política. No Brasil, os dois partidos da transição, até hoje os dois maiores partidos do país, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), sofreram derrotas esmagadoras. Seus candidatos à presidência conquistaram ínfimas porcentagens de votos, por volta dos 2%. É verdade que nas eleições seguintes, as de 1990, dedicadas à renovação do Congresso e dos governos estaduais, ambos os partidos da transição recuperaram posições de dominância no cenário político. Mas na eleição presidencial de 1989, decisiva para a formação do governo nacional, seus candidatos haviam praticamente "desaparecidos". E com eles desapareceu o "centro" da política brasileira, emergindo, pelas margens, como candidatos

preferenciais (isto é, de segundo turno), duas lideranças novas, a de Collor e a de Lula(11). Embora conhecidos como políticos pela elite política, eram reconhecidos por grande parte da massa do eleitorado como lideranças não-políticas.

No caso do Brasil, a incapacidade dos partidos para formar governos, associada a desmoralização dos políticos, é uma das raízes da crise institucional que vive o país. O atual governo elegeu-se contra os partidos majoritários e, de certo modo, contra os setores mais expressivos das elites políticas do país. Deste modo, é muito provável que chegue ao fim do seu mandato (1994) sem apoio sólido no Congresso. A tensão entre Presidente e Congresso não é fenômeno novo na história do país, mas alcança um ponto extremo no momento atual. Em circunstâncias como essa, a saída por parte dos governos de transição tem sido a de governar por decreto, como se fazia no período da ditadura. Na atual transição, tornou-se mais comum o uso das medidas provisórias, as quais só não são iguais aos decretos ditatoriais porque dependem de posterior homologação do Congresso. Para que se tenha uma idéia do significado real do uso das medidas de emergência, bastam estes números: nos 525 dias em que governou sob a Constituição de 1988, Sarney emitiu 142 medidas provisórias, isto é, uma a cada 4 dias;

(11) Collor não tinha partido e criou um para concorrer. Quanto a Lula, que alcançou 16% no primeiro turno e 47% no segundo, o Partido dos Trabalhadores (PT) contava até o momento das eleições presidenciais, com uma representação parlamentar de apenas 3%. Passou a 7% nas eleições seguintes.

em 1990, Collor emitiu mais 150 medidas provisórias, isto é, aproximadamente uma a cada 2 dias(12).

No Peru, com mais tradição partidária do que o Brasil, o cenário de desmoralização do sistema partidário e dos políticos em geral parece ainda mais grave. Os dois candidatos preferenciais (isto é, de segundo turno), Alberto Fujimori e Mario Vargas-Llosa, vieram de fora da política (embora Fujimori já tenha exercido, como técnico, uma função de governo). Nenhum deles tinha partido e este fato parece ter sido fortemente acentuado durante a campanha. Depois de aceitos por setores importantes da opinião pública, ambos se impuseram aos partidos conforme os seus próprios interesses. Durante a campanha, esta capacidade de impor-se aos partidos apresenta vários exemplos nas repetidas ameaças de renúncia de Mário Vargas Llosa que quase sempre tiveram como resultado uma submissão maior dos partidos que o apoiavam. Eleito o novo governo, a mesma capacidade de impor-se aos partidos encontra seu exemplo mais nítido no outro lado do muro. O Presidente eleito, Alberto Fujimori, praticou uma brusca mudança de política depois de empossado. Não apenas absorveu a política econômica de Vargas Llosa como incorporou à sua equipe alguns dos colaboradores diretos do seu adversário eleitoral.

Os casos relatados me parecem suficientes para ilustrar um fenômeno de alcance mais geral. A crise de governabilidade - evidente na derrota dos governos da transição, na crise dos

(12) Power, Timothy, "Politicized Democracy: Competition, Institutions, and "Civic Fatigue" in Brazil", mimeo., Dept. of Government, University of Notre Dame, 1991.

partidos e na desmoralização dos políticos - é muito mais grave do que se pensa. É uma crise que pode colocar em questão o próprio sistema democrático. Assim como as políticas econômicas mais habituais disponíveis vêm sendo batidas, sucessivamente, pela crise econômica, também assim vêm sendo batidos pela crise os governos e os partidos. No caso da Argentina, a derrota das políticas econômicas e depois a derrota eleitoral de Alfonsín não prenunciam maiores possibilidades de êxito para Carlos Menem. No caso do Brasil, as sucessivas derrotas de Sarney não prenunciam maiores possibilidades de êxito para Collor.

Parece criar-se assim, na América Latina, uma alternância perversa, determinada por uma crise econômica que vem minando o terreno onde se supõe deveria se consolidar a democracia política. Começa a estabelecer-se a imagem de que as sociedades latino-americanas são ingovernáveis. E surge a pergunta inevitável: democracias são viáveis em sociedades ingovernáveis?

Está claro que a governabilidade - assim como a ingovernabilidade - não é apenas atributo das sociedades enquanto tais. Governabilidade e ingovernabilidade são, em princípio, atributos do sistema político. Em princípio, uma sociedade pode sobreviver ao fato de que seu sistema político se revele, por longos períodos, incapaz de governá-la. Os que diziam, por exemplo, que "não é impossível governar a Itália, mas simplesmente inútil fazê-lo", estavam também sugerindo a idéia de que a Itália poderia muito bem sobreviver ao seu próprio desgoverno. Seria este o caso na América Latina? Não creio. Aqui, a crise de governabilidade remete, diretamente, a uma pergunta sobre a

eficácia da democracia política para enfrentar problemas sociais e econômicos extremamente graves. Tão graves que podem, em certos casos, ameaçar a sobrevivência da própria sociedade nacional.

4 - Obsolência Econômica do Estado

Alguns pesquisadores vêm tentando explicar o crescimento da democracia política em um contexto de crise econômica, com a hipótese de que a democracia cresce por causa da crise. Em alguns casos, de fato, as "aberturas" que deram início aos processos de liberalização de alguns regimes autoritários, tiveram origem em mudanças econômicas internacionais (por exemplo, o choque do petróleo), as quais teriam operado como fator de destabilização dos governos autoritários. Outros buscam uma explicação para o crescimento da democracia em mudanças especificamente políticas de países fortemente traumatizados por experiências ditatoriais. Segundo esta linha de pensamento, a explicação teria que ser buscada, por exemplo, na cultura política ou na dinâmica político-institucional. Deste ponto de vista, a democracia não estaria crescendo por causa da crise mas apesar da crise. Mais recentemente, vem-se juntando a estes dois pontos de vistas um terceiro: provavelmente o crescimento da democracia política já estaria encontrando o seu limite na economia.

Qualquer que seja o ponto de vista que se adote, a discussão sobre as relações entre economia e política é, em si mesma, relevante para o entendimento da época atual. Talvez, no futuro, se venha a falar desta época apenas como mais uma volta no

velho parafuso da história. Talvez se venha a dizer também que na velha espiral da história, com todos os atropelos que já vimos nos anos 80 e do que possa a vir da década que se inicia, os países latino-americanos foram obrigados a retomar temas sociais e econômicos do seu próprio passado. Quando se fala hoje de uma urgência da "dívida social" (por contraste com "dívida interna", "dívida externa", etc.), nada mais se faz do que relembrar os velhos temas sociais e econômicos dos anos 60. Desemprego, subemprego, "questão agrária", redistribuição de renda, incorporação das "massas marginais", necessidades básicas de moradia, educação, saúde, etc. - esses velhos problemas estão todos aí, embora hoje mais graves do que ontem.

Há, contudo, importantes mudanças a registrar desde os anos 60 e elas tornam em um completo equívoco a idéia de um regresso puro e simples aos pontos de vista daquela época. Entre estas mudanças, algumas das mais importantes ocorrem na área da economia. Já observável nos anos 60, a transnacionalização da economia caminhou nos últimos decênios muito mais rápido do que era dado prever naqueles anos, mudando consideravelmente as bases de funcionamento do Estado-Nação. Diversos economistas vêm insistindo no fato de que tais mudanças foram tão grandes que, no mundo atual, simplesmente deixou de ser eficaz pensar a economia sobre bases nacionais. Na transnacionalização da economia estaria uma das raízes da crise do Estado de Bem Estar, na Europa e nos Estados Unidos. Estaria aí também uma das raízes da crise do Estado latino-americano.

A evolução do pensamento econômico sobre a transnacionalização é apenas um pouco menos rápida do que a transnacionalização em si mesma. Como diz o sociólogo Herbert de Souza em amplo levantamento da literatura sobre o tema, a transnacionalização que vem se desenvolvendo desde o fim da Segunda Grande Guerra, levou rapidamente à criação de um sistema produtivo mundial. Mais do que o fenômeno organizatório da multiplicação e crescimento das corporações multinacionais, trata-se do desenvolvimento da produção econômica em escala mundial. É um novo tipo de sistema econômico que submete às suas regras empresas nacionais de diferentes países e ramos inteiros das economias nacionais, além, evidentemente, das empresas multinacionais. Como bem observa Herbert de Souza, estamos diante de um fenômeno que ultrapassa os limitados horizontes interpretativos da teoria do imperialismo, agarrada à observação da comercialização e do financiamento, e da teoria da dependência, incapaz de superar os limites definidos pelas relações entre centro e periferia ou entre países dominantes e países dominados. "A internacionalização do processo produtivo capitalista é um fenômeno qualitativamente novo, no qual a supremacia das corporações americanas não significa necessariamente a predominância da economia nacional americana, européia ou japonesa sobre as outras economias nacionais mas sim a predominância de uma forma mundial de realização do capital concentrada nos países capitalistas avançados, onde os EE.UU. ocupam um lugar privilegiado"(13).

(13) Souza, Herbert José de, O Capital transnacional e o Estado, Ed. Vozes, Rio de Janeiro, 1985, pag. 29.

Como não poderia deixar de ser, a transnacionalização deveria ter pesadas consequências sobre a organização e o equilíbrio dos Estados nacionais. Embora inspirado no exemplo dos Estados Unidos, o raciocínio de Peter Drucker, no seu The New Realities, sobre as mudanças do papel do Estado na economia transnacional, pode ter uma utilidade muito mais geral. "A teoria econômica ainda assume que o Estado nacional soberano é a única, ou pelo menos a unidade predominante, e que só ele seria capaz de política econômica efetiva. Mas na economia transnacional há pelo menos quatro unidades deste tipo (...), interrelacionadas e interdependentes mas não controláveis entre si. O Estado nacional é uma destas unidades; (...). Mas, crescentemente, o poder de decisão está mudando para uma segunda unidade, a região - a Comunidade Econômica Européia; a Norte-América; amanhã talvez uma região do Extremo Oriente agrupado à volta do Japão. Terceiro, há uma autêntica e quase autônoma economia mundial da moeda, crédito e fluxos de investimento.(...). Finalmente, existe a empresa transnacional (...) que vê todo o mundo desenvolvido não-comunista como um mercado, ou seja como um "lugar", tanto para produzir quanto para vender bens e serviços"(14). Acrescente-se, a propósito, que depois das derrubadas dos regimes comunistas no Este europeu, a restrição da frase de Drucker deveria ser pelo menos atenuada. A empresa transnacional vê todo o mundo desenvolvido como um mercado.

(14) Drucker, Peter, The New Realities, Harper & Row, Publishers, New York, 1989, pag. 116.

Também centrado na compreensão da economia americana, um livro recente de Robert Reich fala de um processo de transnacionalização em curso que promete uma completa reorganização da economia e da política: "já não haverá produtos ou tecnologias nacionais, nem corporações nacionais, nem indústrias nacionais. Não haverá mais economias nacionais, pelo menos no sentido em que nós entendemos o conceito". Ao invés dos produtos, tecnologias, fábricas, equipamentos, etc. que podem atravessar facilmente as fronteiras, "os recursos básicos de cada nação serão as habilidades e as idéias de seus cidadãos". Sobre esta premissa, Reich conclui que "a tarefa política básica de cada nação será a de controlar as forças centrífugas da economia global que dilaceram os laços que unem os cidadãos - conferindo ainda maior riqueza aos mais habilidosos e criativos, ao mesmo tempo em que atirando os menos habilidosos para um padrão de vida declinante. Como as fronteiras se tornam sempre mais sem sentido em termos econômicos, os cidadãos melhor colocados para prosperar no mercado mundial são tentados a deixar cair as vinculações que formam a comunidade nacional, e assim fazendo separam-se de seus compatriotas menos favorecidos (less favored fellows)(15). Se "a própria idéia de uma economia americana está se tornando sem sentido", a pergunta se impõe: "então, quem somos "nós"? A resposta, diz Reich, "está no único aspecto de uma economia nacional que é relativamente imóvel internacionalmente - a força

(15) Reich, Robert, The Work of Nations, Ed. Alfred Knopf, N.York, 1991, pag.3. Não deve passar por alto o título deste livro (O trabalho das nações) que busca um contraste com o clássico de Adam Smith (A riqueza das nações).

de trabalho americana, o povo americano"(16). Se se pode dizer isso dos Estados Unidos que deveríamos nós dizer da América Latina?

A verdade é que, de certo modo, o pensamento latino-americano se antecipa aos termos dessa análise. Os efeitos da transnacionalização da economia são sentidos na América Latina praticamente desde que o fenômeno da transnacionalização se inicia. Se nós não somos uma "economia nacional" no sentido clássico desta expressão, quem somos "nós"? É evidente que esta pergunta pode ter respostas diferentes quando é colocada por um economista de Harvard, que fala em nome da "força de trabalho americana", ou por sindicalista que fale em nome dos trabalhadores da indústria automobilística do ABC, em São Paulo, ou por um sociólogo da Universidad Autonoma de Mexico (UNAM) que pretende traduzir os sentimentos dos "braceros" da fronteira norte do México. Mas não é esta basicamente a mesma pergunta que muitos estudiosos lati-americanos vêm tentando responder desde meados dos anos 60?(17). De novo, vale mencionar o balanço crítico de Herbert de Souza, que contém um bom levantamento da bibliografia latino-americana (e norte-americana).

Maria da Conceição Tavares, uma das primeiras economistas latino-americanas a descrever, nos anos 60, o esgotamento do

(16) Reich, op. cit., pag.8.

(17) A indagação "quem somos nós?" pode ter uma conotação cultural, esta muito anterior aos anos 60 em toda uma grande tradição de ensaios e de pesquisas antropológicas em torno da questão da identidade nacional. No texto acima, porém limito a uma referência aos anos 60 porque ali só me ocupo da questão pelo ângulo da economia.

processo de substituição de importações, avança, atualmente, a idéia de que estaria ocorrendo uma "transnacionalização para dentro" do "espaço norte-americano". Tomando um sentido "contrário ao ocorrido no pós-guerra, "capitais de todo o mundo dirigiram-se para os EUA em período relativamente curto e em montantes consideráveis, e estão influenciando poderosamente na reestruturação da economia norte-americana". Esta "transnacionalização para dentro" tem complementado uma "transnacionalização para fora", sob o peso das filiais e bancos norte-americanos no exterior, apoiando o crescimento da economia norte-americana, "que não parou desde 1983"(18). Análises de orientação semelhante, tentando entender a crise dos países latino-americanos a partir de hipóteses sobre o movimento da economia nos chamados países mais modernos, poderiam ser encontradas em outros autores, como Celso Furtado, Oswaldo Sunkel e Fernando Fajnzilber.

Em todo caso, o certo é que o Estado latino-americano vem se colocando mal em face deste novo quadro no qual a economia nacional vai se tornando "sem sentido". O Estado latino-americano, que nunca teve grande vocação para a defesa do "less favored fellows", reduziu, nos últimos anos, esta capacidade de defesa a zero. Tomo, a propósito o exemplo do Brasil, por certo um caso extremo em matéria de desigualdade social, mas que mostra a tendência observável em todos os demais. A economia brasileira foi uma das que mais se beneficiou, na América latina dos anos 60 e

(18) Tavares, Maria da Conceição, "Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais", Texto para Discussão nº 246, Dezembro 1990, Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, pag. 25.

70, com as novas tendências transnacionais da economia. É certo que esta capacidade de beneficiar-se com a transnacionalização tem antecedentes na segunda metade dos anos 50 e se apoia em um impulso de crescimento que vem de há muito tempo. Sabe-se que de 1870 a 1970, a economia brasileira cresceu cerca de 4,5% por ano. Desde 1930, a taxa de crescimento médio do PIB tem sido de 6 a 7% ao ano, chegando a 10%, de 1968 a 1974(19). Todo esse crescimento, porém, parece ter tido pouco (ou nenhum) efeito em favor dos "menos favorecidos".

Os dados da tabela abaixo confirmam o caráter regressivo da distribuição de renda no país:

Brasil - Distribuição de Renda, 1960-1970-1980(20)

	1960	1970	1980
% PIB dos 50% mais pobres	17,7	15,5	14,2
% PIB dos 1% mais ricos da população	11,9	14,7	16,9
PIB (US\$)	640	960	1708

Nas circunstâncias criadas pela crise, o caráter regressivo da distribuição de renda se agravou. Em 1980, os 10%

(19) Lamounier, Bolivar, "Brazil: Inequality Against Democracy", in Diamond, Linz and Lipset, Politics in Developing Countries - Comparing Experiences with Democracies, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1990, pag.113.

(20) Fonte: Ver Cardoso, F.H., "Associated-Dependente Development and Democratic Theory", in Stepan (ed.), Democratizing Brazil, Oxford University Press, 1989, pag. 305.

mais ricos da população ficavam com 50,9% da renda nacional; em 1990 esta parcela da população passou a ficar com cerca de 54% . Diante de dados como estes, tem-se a impressão não apenas de que o Estado não está a favor dos "menos favorecidos". Tem-se a impressão de que o Estado está contra eles.

Além de uma marcada tendência a se comportar não em defesa dos "menos favorecidos" mas em favor dos mais ricos, o Estado latino-americano vem reagindo de modo visivelmente inadequado em face de outros aspectos da transnacionalização. Confirmando as análises de Drucker e de outros autores, o Estado latino-americano parece ser muito grande (e pesado) para certas coisas e muito pequeno (e frágil) para outras. Drucker menciona, a título de exemplo, novidades econômicas que seriam pequenas em escala e tipicamente descentralizadas, como por exemplo, essa enorme variedade de atividades que se inclui no conceito de "economia informal".

Embora inspirado menos em uma crítica do Estado do que em uma análise das transformações recentes da economia, um estudo recente da CEPAL, sob o título *Transformación Productiva con Equidad*, menciona muitos outros exemplos destas novidades do mundo em processo de transnacionalização(21). Ao longo de cem páginas seguidas, aquele estudo faz a extensa listagem e descrição de setores tão diferentes entre si como a produção de laranjas (ou de aviões) no Brasil, de flores na Colômbia, de cerâmica no Uruguai, novos desenvolvimentos tecnológicos na Argentina, inovações do

(21) CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, 1990.

sistema financeiro na República Dominicana, etc. Algumas dessas "ilhas de modernização" estão na área das empresas do Estado, outras no campo da empresa privada. Nos anos 60 e 70, talvez se falasse de "enclaves", termo que hoje se vê substituído por uma linguagem mais descritiva. Em todo caso, do mesmo modo que os enclaves, muitas destas "ilhas de modernização" parecem ligar-se diretamente ao mercado internacional(22). Mesmo achando-se na área das empresas de Estado, parecem submeter-se mais diretamente às regras de uma economia transnacional que o Estado nacional vem, se revelando incapaz de controlar, do que às economias nacionais onde emergem.

Muito grande e pesado para certas atividades, o Estado latino-americano parece também muito frágil e pequeno para outras. Exemplos gritantes são a dívida externa e a inflação, ambas quase inteiramente fora de controle em muitos casos. Como diz Drucker, "a economia transnacional tornou-se dominante, controlando em larga medida as economias domésticas dos Estados Nacionais"(23). A propósito, a maior parte das empresas transnacionais é mais poderosa do que a maior parte dos Estados existentes na América Latina. Este argumento vale, aliás, não apenas para os Estados da América Latina como também para os de outras regiões do mundo. De acordo com Raymond Vernon, as vendas totais da General Motors em 1973, eram maiores do que o Produto Nacional Bruto de cerca de 120 países(24). Como observa Herbert de Souza, apoiando-se em Vernon,

(22) CEPAL, op. cit., pags. 71-180.

(23) Drucker, op. cit., pag.115

(24) Apud Souza, Herbert, op. cit., pag. 43. O livro de R. Vernon citado é Sovereignty at Bay, N.Y., Basic Books Inc., 1971, pag. 7.

o fenômeno de um capital produtivo mundial tende "a dissolver as formas antigas de organização e estruturação do poder político ao nível das nações e do mundo e portanto, coloca-se ante os Estados nacionais como um novo "programa" que escapa e desafia as suas bases nacionais, limitadas. Subitamente pareceria que os Estados soberanos se sentem nus. Conceitos como soberania nacional e força econômica nacional curiosamente perdem o sentido(25).

Se pudermos admitir hipóteses como essas, parece claro que a crise do Estado na América Latina vai além de uma crise do sistema político. É uma crise mais profunda que parece ter também origem no fato de que o Estado-Nação já não pode ser visto como o espaço territorial privilegiado do desenvolvimento econômico. É mais do que uma crise do Estado "desenvolvimentista" ou do Estado "liberal". Na verdade, o que parece ter ocorrido na passagem dos anos 60 para os anos 80, é que o Estado, tanto o "liberal" quanto o "desenvolvimentista", tornou-se velho diante das novas realidades da economia.

Assim, o grande problema da atualidade não é o de saber se devemos ter mais Estado, ou menos Estado. Aliás, depois de 1930, os "liberais" da América Latina, quando chegaram ao poder, foram quase sempre tão intervencionistas quanto os defensores de um Estado "desenvolvimentista". O grande problema é o de saber se o Estado será capaz de atuar como fator de modernização da economia nas circunstâncias que se conhece de redefinição da ordem econômica internacional. A reforma do Estado envolve

(25) Souza, Herbert de, op. cit., pag. 31.

necessariamente, a criação de condições para maior racionalidade e eficácia da ação estatal. Mas isso não quer dizer que se trata necessariamente de diminuir (ou de aumentar) as dimensões do Estado. A grande reforma neste setor deveria ser aquela que buscasse recapacitar o Estado para as funções que lhe impõe uma economia mundial em modernização acelerada.

5 - Crise Política do Estado-Nação

Qualquer teoria política do Estado-Nação deveria ser capaz de reconhecer-lhe pelo menos quatro funções básicas: a - a de recolher impostos que lhe asseguram o sustento; b - a de garantir a segurança dos indivíduos; c - a de garantir a moeda (e os contratos); d - a de promover a coesão da sociedade(26).

A longa história do Estado moderno acrescentou-lhe diversas outras funções que, sob certos aspectos, se fazem tão necessárias quanto estas. Mas creio que se pode admitir que o Estado mostrará sinais de crise sempre que falhe, de modo persistente ao longo de um certo período de tempo, em qualquer destas funções básicas. Pretendo sustentar aqui que a maioria dos Estados latino-americanos vem falhando em mais de uma destas funções. E alguns deles vêm falhando na maioria destas funções.

Quanto à primeira função, não pretendo entrar em um argumento de tipo liberal sobre possíveis "excessos" tributários

(26) Apoio-me, nesta passagem, em uma exposição sobre as funções do Estado que apresentei, em 1990, em seminário promovido pela UNICAMP.

do Estado. É bem provável que, apesar dos clamores a respeito, os Estados latino-americanos fiquem, neste aspecto, aquém da maioria dos Estados mais modernos. Meu ponto é outro: tributando de menos ou de mais, o Estado parece estar sempre despreparado em relação às suas necessidades presentes. Em alguns casos, como no exemplo da Bolívia, mencionado anteriormente, a escassez de recursos era, em certo momento, tão grande que inviabilizava a administração. Mas sabe-se que na maior parte dos Estados latino-americanos, existe uma crônica carência de recursos. Podemos buscar a explicação disso na incapacidade do Estado recolher impostos ou na sua incompetência, corrupção, etc. no uso dos recursos. Em todo caso, o certo é que esta carência de recursos contamina todas as atividades estatais, em especial na área social, educação, saúde, etc..

Quanto à segunda função, cabe observar que alguns Estados latino-americanos começaram a falhar no ponto básico relativo às garantias individuais, desde que o narcotráfico ingressou na rede do crime organizado internacional. Sabe-se que o consumo de cocaína cresce sobretudo nos países ricos, incluindo, em particular, alguns países da Europa Ocidental e, sobretudo, os Estados Unidos. A participação de grupos criminosos que atuam na Colômbia - mas que recebem folhas de coca também do Peru e da Bolívia - criou uma questão jurídica nas relações com os Estados Unidos cujos resultados são amplamente conhecidos.

A repressão internacional aos narcotraficantes tem colocado problemas que vão além das concepções clássicas sobre a soberania dos Estados-Nação. Segundo os termos estritos de uma teoria de soberania nacional, deveríamos esperar, por exemplo, que o governo da Colômbia fosse mais poderoso que os criminosos que atuam em seu território. Como isso nem sempre ocorre, pressões internacionais e considerações de natureza moral e política acabam por conduzir a acordos internacionais que trazem implícito o reconhecimento de uma profunda crise do Estado-Nação naquele país. É exemplo nítido no mesmo sentido a invasão do Panamá por tropas americanas para prender um general do exército panamenho, aliás ex-Presidente da República, acusado de vinculações com o narcotráfico.

O narcotráfico deve ser entendido, porém, apenas como a ponta do iceberg. A importância dos problemas ligados à segurança individual é crescente na política latino-americana. E o Brasil, em especial algumas grandes cidades, pode ser apresentado como um caso expressivo. O crescimento dos "condomínios fechados" em alguns subúrbios de classe média, a manifesta preferência das pessoas por apartamentos em edifícios, a proliferação das empresas privadas de serviços de segurança, a multiplicação dos grupos de extermínio - tudo isso pode ser tomado como indicação de uma crise de Estado na área de segurança. Ainda no caso brasileiro, podem ser acrescentados a esta lista os muitos exemplos conhecidos de ligações entre a polícia e atividades criminosas de diversos tipos, desde a venda de proteção a exploradores de prostitutas ou

a "banqueiros" do jogo-de-bicho até a pratica continuada da tortura contra suspeitos e individuos sob custódia policial.

Quanto à terceira função, os frequentes casos de "dolarização" da economia podem ser tomados com indícios seguros de uma profunda crise de Estado. O Panamá, cuja moeda reflete de modo direto o dólar, parece estar deixando de ser uma excepção para se tornar parte de uma regra que se vai tornando cada vez mais geral. Os casos de "dolarização" incluem hoje diversos exemplos, entre os quais os de países como a Argentina e a Bolívia. Trata-se de países cujos Estados já não têm condições de garantir a sua própria moeda. Embora em graus diferentes, o Peru e o Brasil, vivendo há algum tempo à beira da hiperinflação, fazem parte do mesmo quadro.

Ainda no item da capacidade econômica do Estado para garantir contratos, seria necessário pelo menos lembrar a dívida pública interna e a dívida externa. Como falar de autonomia do Estado-Nação em países que devem, em certos casos, o equivalente a mais da metade da renda nacional? Em situações como essa ou se negocia com os credores em termos soberanos ou se afirma a soberania negando a dívida (e rompendo com os credores). Na maior parte dos casos, não se faz nem uma coisa nem outra. E, deste modo, a dívida permanece como um dos fatores de uma crise econômica que se prolonga e se agrava. Mas é mais do que isso, permanece como um fator a mais de avassalamento do Estado nacional às agências financeiras internacionais.

Quando é o próprio Estado o devedor, ele pode, como o fez em países como a Argentina e o Brasil, suspender a vigência de contratos aos quais deveria estar obrigado (ou para os quais deveria oferecer garantia). Pode, por exemplo, dar o calote nos seus credores internos, estabelecer empréstimos compulsórios, congelar recursos particulares, intervir nas contas bancárias, etc. Evidentemente, tudo isso é de legalidade duvidosa, quase sempre de medidas de caráter autoritário, as quais são também de grande risco. Se em caso de êxito, podem significar saídas para a crise econômica, em caso de fracasso significarão apenas o aprofundamento tanto da crise econômica quanto da crise do Estado. É infelizmente, a última hipótese que se tem verificado na maior parte dos casos.

Finalmente, quanto à sua quarta função, o Estado-Nação vem fracassando de modo evidente na promoção da coesão social. Trata-se aqui de todas as atividades do Estado no sentido de integrar a sociedade nacional. Educação, saúde, direitos sociais, garantias econômicas de sobrevivência para os indivíduos - eis as atividades básicas dos Estados nacionais quando buscam assegurar a coesão das sociedades nacionais. Nos Estados mais modernos, esta função de integração da sociedade envolve também mecanismos eficazes de redistribuição de renda e um crescimento da igualdade social.

Em contraste com o que se deveria esperar de sociedades dirigidas por Estados Modernos, muitos países da América Latina vão tomando cada vez mais a feição, não de sociedades nacionais, mas de sociedades de apartheid. No caminho da crise dos últimos dez anos, o empobrecimento de sociedades tradicionalmente mais

integradas como a Argentina, o Chile e o Uruguai, aproximou-as do padrão latino-americano tradicional que pode ser exemplificado com países como o Peru, o México e o Brasil. Estas, por sua vez, não avançaram no seu processo de integração, pelo contrário regrediram. Se pudéssemos admitir que a história pare no ponto em que está, teríamos que concluir que fracassa o maior sonho das elites latino-americanas, o da incorporação das massas.

O Estado-Nação está em crise também neste ponto porque já não é capaz de se apresentar como Estado legítimo para o conjunto da sociedade nacional. A crise vem impondo um evidente estreitamento dos horizontes nacionais aos países latino-americanos. Os seus projetos são cada vez mais ligados a setores, regiões e grupos e cada vez menos se apresentam como projetos de desenvolvimento nacional. Assiste-se a um visível aprofundamento do dualismo que divide a sociedade entre os que participam dos benefícios do desenvolvimento da modernidade e os que se acham condenados à miséria, ao subdesenvolvimento e ao atraso. No mesmo passo, assiste-se a uma espécie de "balcanização" da sociedade e a uma exarcebação do corporativismo social. Algumas sociedades latino-americanas se aproximam da imagem de sociedades em degenerescência. Estão mais perto das imagens hobesianas de um estado de natureza, que significaria a guerra de todos contra todos, do que qualquer sociedade democrática moderna.

6 - Democracia e Integração

Menciono, de modo sumaríssimo, dois temas a modo de conclusão. O primeiro se refere à necessidade da democracia (e da integração das massas). O segundo se refere à necessidade da integração (regional e internacional).

As referências tão frequentes na América Latina aos pactos sociais, indicam, me parece, o caminho de uma falsa solução. Mas têm pelo menos a utilidade de indicar um problema real. Se as considerações que faço sobre as três crises do Estado indicam tendências reais, creio que os pactos sociais, tão insistentemente apregoados em certos meios políticos e empresariais da América Latina, não tem viabilidade. E se vierem a ser firmados, não têm maiores possibilidades de êxito. Primeiro, porque são estreitíssimas as margens de manobra em países tão empobrecidos. Em outras palavras: nas condições existentes, ninguém cede. Segundo, porque nestes países em crise política e social, ninguém tem, nem na política nem na sociedade, real capacidade representativa para garantir qualquer acordo que se venha a pactar.

Mas a insistência nos pactos indica um problema real, qual seja o de que a maior parte dos países latino-americanos enfrenta mais uma vez na sua história, o problema da integração social e política das massas. Em mais de um momento, este problema foi enfrentado e, de certo modo, "resolvido", por via autoritária. No mundo das oligarquias latino-americanas, as massas não tinham cidadania política mas tinham pelo menos lugar social definido.

Sem dúvida, uma posição de dependência social e de exploração econômica, mas em todo caso um lugar que as tornava parte - aliás parte fundamental - da sociedade. No mundo dos populismos latino-americanos, que também é o mundo da intensificação da urbanização e do crescimento das indústrias, as massas tiveram reconhecida uma espécie de meia-cidadania, na melhor das hipóteses de quase-cidadania. Foi quase sempre uma cidadania incompleta, que lhes abriu mais vezes a possibilidade de uma presença como "masses de manoeuvre" do que de uma intervenção autônoma no processo político. Mas, num caso e noutro, elas estiveram integradas à sociedade. Talvez tenham estado integradas mais por submissão do que por participação. Talvez tenham estado antes mal do que bem integradas. Mas, de algum modo, estiveram integradas.

Acredito que a integração social e política que em outras épocas encontrou "soluções" autoritárias, hoje só pode encontrar soluções democráticas. É a esse problema fundamental que apontam as discussões, de resto tão equivocadas, sobre os pactos. Dizer que a democracia é o único caminho da integração não significa admitir ex-ante que tal integração tenha que ser sempre a melhor. Significa, porém, admitir dois pontos fundamentais. Primeiro, significa admitir que, qualquer que seja a avaliação que se venha a fazer do resultado, as massas terão que ter participação democrática. Ou seja, terão que se fazer representar em seu próprio nome ou terão que reconhecer seus representantes enquanto tais. Segundo, significa dizer que, em sociedades vivendo em situação de apartheid, a democracia, mais do que mera forma política, torna-se também um caminho de construção (ou de

reconstrução) da sociedade. É isso, aliás, o que significa dizer, nos países latino-americanos, que a democracia é necessária.

O segundo tema refere-se à questão da integração regional e internacional. Acredito que as possibilidades da saída da crise passam por um esforço de agregação de forças que vá além dos limites atuais do Estado-Nação tanto no plano econômico quanto no plano político. O Estado em cada país latino-americano, só será capaz de superar a crise se for capaz de se projetar para além dos seus próprios limites nacionais.

Esta proposição envolve um ponto paradoxal. Podemos admitir que um Estado-Nação, cuja razão de ser é alguma noção a respeito de sua própria soberania, venha a tomar iniciativas em favor de alguma forma política que possa, em algum sentido, envolver uma limitação de sua própria soberania? Este talvez seja o ponto paradoxal que se acha na raiz de todas as formas de associação política, desde as mais elementares até as mais complexas. As primeiras vozes em favor da integração européia se fizeram ouvir, depois de terminada a segunda grande guerra, na França e na Alemanha, a primeira ainda fortemente abalada pelas invasões que sofreu em uma guerra em que a segunda foi quase destruída. A integração não tinha, nem podia ter, portanto, naquele momento, nada de parecido com uma afirmação de hegemonia de qualquer dos dois países. Era, pelo contrário, um esforço desesperado de salvação nacional, o qual só muito depois viria a tomar o caráter, que tem hoje, de criação de uma unidade econômica plurinacional de peso mundial. A capacidade de criar associações é muito maior entre indivíduos débeis (ou que se sentem com tais),

do que entre os que se consideram capazes de sobreviver (ou crescer) sozinhos. Parece que o mesmo princípio se aplica aos Estados. Não são Estados na plenitude das suas forças que projetam a integração mas, precisamente, Estados em crise, para os quais a integração aparece como um recurso último para a defesa das Nações que representam.

Nas atuais circunstâncias, a integração regional significa a criação de novas formas de associação comercial, econômica e política entre os países latino-americanos (ou entre alguns deles) que lhes permitam redefinir sua posição na economia mundial. Isso quer dizer que a integração terá que vir como fruto da vontade política que for capaz de definir uma visão nova do Estado e da sociedade na América Latina. Nesse sentido, a questão da integração regional (e internacional) não se separa da questão da integração social e democrática de que falei acima. E ambas terão que vir da vontade política esclarecida pela perspectiva da modernização e da consolidação da democracia política.