

GLOBALIZAÇÃO, OS REFLEXOS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO E A DESTERRITORIALIZAÇÃO

GLOBALIZATION, THE REFLECTIONS ON BRAZILIAN ORDINANCE AND DETERRITORIALIZATION

Manoel Ilson Cordeiro Rocha¹

José Sérgio Saraiva²

RESUMO

A globalização é uma expressão genérica que contempla um conjunto de fenômenos diversos, reunidos e em comum por promoverem um mercado global. Nesse conjunto o neoliberalismo é o arcabouço ideológico para a orientação do Estado. O neoliberalismo produziu um conjunto de reformas normativas no Brasil em prol da globalização econômica e dos interesses capitalistas internacionais. Esse fenômeno é denominado desterritorialização porque atinge a capacidade do Estado de possuir um controle soberano em seu território. Aqui se pretende demonstrar a relação entre a ação neoliberal globalizante e o conjunto de reformas normativas brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; Globalização; Direito Público; Neoliberalismo; Soberania; Desterritorialização.

ABSTRACT

Globalization is a generic expression that contemplates a diverse set of phenomena, brought together and in common, as they promote a global market. In said set of phenomena, the ideological framework for the orientation of the State is neoliberalism. Neoliberalism produced a set of normative reforms in Brazil in favor of economic globalization and international capitalist interests. This phenomenon is called deterritorialization because it affects the State's capacity to have sovereign control over its territory. Here we intend to demonstrate the relationship between globalizing neoliberal action and the set of Brazilian normative reforms.

KEYWORDS: State; Globalization; Public right; Neoliberalism; Sovereignty; Deterritorialization.

¹ Doutor em Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa (2015), reconhecido pela UFF, mestrado em Direito pela Unesp (2000), graduação em Direito pela UNESP (1996), licenciatura em filosofia pela UFSJ (2021), é professor da Faculdade de Direito de Franca, da Universidade de Araraquara e da Fundação Educacional de Ituverava.

² Possui bacharelado e licenciatura em Psicologia pela Universidade São Francisco (1985), graduação em Pedagogia pela Universidade Luterana do Brasil (2009), graduação em Direito pela Faculdade de Direito Padre Anchieta (1987), mestrado em Direito pela Universidade de Franca (2001) e doutorado em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (2018). Atualmente é professor titular da Faculdade de Direito de Franca.

INTRODUÇÃO

O termo “desterritorialização”, incomum, representa a hipótese proposta neste artigo de significação político-jurídico referente à perda da soberania estatal pela diluição da capacidade de controle territorial diante dos fluxos econômico-sociais gerados pela globalização.

Não se pretende aqui apontar aspectos positivos ou negativos do processo de globalização sobre o poder do Estado, ou qualquer juízo de valor a respeito. Mas identificar a relação entre fenômenos associados à globalização e a transformação mais recente do poder do Estado.

Pretende-se demonstrar que esses fluxos geraram a desterritorialização e esse fenômeno afetou princípios básicos de organização político-constitucional do Estado; gerou uma transformação que comprometeu o princípio da soberania.

Essa hipótese é confirmada pelo confronto de diversas teses já aceitas no campo da economia, da ciência política e da sociologia. A desterritorialização gera uma soberania formal, do tipo kelseniana, onde o poder incontestável do Estado se reduz à capacidade formal de criar as normas em última instância (KELSEN, 1992, p. 250). Mas que soberania é esta? Qual o significado atual da soberania descrita no artigo 1º da Constituição?.

Como o território do Estado é o limite referencial de seu poder soberano e é a fronteira entre a soberania interna (a supremacia sobre os súditos) e a soberania externa (a condição de igualdade entre os Estados na comunidade internacional), a perda da soberania, ou do sentido tradicional dela, implica também na revisão do conceito de território. O processo de desterritorialização do poder político reforça a delimitação formal da soberania como conceito jurídico, de âmbito de validade soberana das normas de competência de um Estado.

O direito público se assenta na estrutura de princípios constitucionais e, dentre estes, aqueles que definem o modelo de Estado. As transformações político-econômicas do Estado, na ordem interna e internacional, são naturalmente recepcionadas pelo direito.

Pretende-se apresentar o Brasil como um exemplo nesse contexto, sem especificamente discutir as vicissitudes do país.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, que dialoga com outras ciências humanas para o esclarecimento de um problema jurídico-político, delimitado na identificação do conceito de desterritorialização.

1. A CRISE DO ESTADO MODERNO EO CAPITALISMO

O Estado Moderno se caracteriza principalmente pelo princípio da soberania, mas tanto a soberania quanto as demais características estiveram em transformação durante a sua existência. Atualmente é comum dizer-se que há uma transição para a pós-modernidade, mas o Estado ainda recorre à soberania para se afirmar, ainda que seja por uma soberania mitigada, restrita ao poder do Estado de se definir juridicamente soberano.

A crise atual do Estado Moderno está diretamente associada ao estágio do sistema de produção, o capitalismo neoliberal. O capitalismo, na sua origem, teve íntima relação com as instituições políticas adotadas, no processo revolucionário liberal burguês. Ao instituir o Estado de Direito, as liberdades e garantias constitucionais, o constitucionalismo, a democracia liberal, etc., o Estado protegeu, principalmente, a propriedade privada e a liberdade de iniciativa, como direitos fundamentais. O Estado burguês, uma invenção ocidental, é, entretanto, um modelo hegemônico global, que varia conforme a maturidade do capitalismo na sua relação com as instituições políticas em cada Estado.

A história moderna e contemporânea está pontilhada de países, sociedades nacionais, estados-nações, mais ou menos desenvolvidos, articulados, institucionalizados. Ao longo da história, conforme ocorre depois da Segunda Guerra Mundial, a maioria dos povos de todos os continentes, ilhas e arquipélagos está filiada à Estados nacionais independentes (IANNI, 1998, p. 26).

Pois o ocaso do Estado Moderno também é relacionado, conforme os argumentos propostos neste estudo, a uma transformação do sistema de produção e também como produto do ideário liberal reestabelecido sob os títulos de globalização e neoliberalismo. O capitalismo se reinventa na pós-modernidade dispensando o Estado Moderno em sua formatação clássica, ou, em outras palavras, revisando as suas instituições, sob o risco de eliminar a sua principal característica: a soberania.

As metamorfoses da ciência em técnica e da técnica em força produtiva correspondem a um desenvolvimento fundamental do modo capitalista de produção. [...] Adquirem ritmos crescentes e surpreendentes no século XX. E na segunda metade desse século, com os desenvolvimentos das ciências naturais e sociais, e suas transformações técnicas, tudo isso, agilizado e generalizado pelas conquistas da eletrônica e da informática, impõe outros surtos de potencialização da força produtiva do trabalho [...]. Esta pode ser considerada uma das características mais notáveis da globalização do capitalismo (IANNI, 1998, p. 134).

O início dessa crise pode ser identificado explicitamente em meados da década de setenta do Século XX, portanto, historicamente recente. Ela ainda não se concluiu. Mas a crise do Estado Moderno é também uma crise da sua capacidade de controle territorial. Porque, naturalmente, o poder soberano é um poder sobre um território, objetivamente delimitado pela comunidade de Estados, e o Estado Moderno é uma sociedade política fundada em fronteiras e limites que asseguram uma distribuição político-jurídica de um poder organizado sobre esse território. Por outro lado, o capitalismo não conhece fronteiras. Marx, referindo-se ao século XIX, já havia concluído que o capital é internacional:

Pela exploração do mercado mundial, a burguesia tornou cosmopolita a produção e o consumo de todos os países. Para grande pesar dos reacionários, retirou da indústria sua base nacional. As antigas indústrias nacionais foram aniquiladas e ainda continuam a ser nos dias de hoje. São suplantadas por novas indústrias cuja a introdução se torna uma questão de vida ou de morte para todas as nações civilizadas: essas indústrias não empregam mais matérias-primas locais, mas matérias-primas provenientes das mais longínquas regiões, e seus produtos acabados não são mais consumidos in loco, mas em todas as partes do mundo, ao mesmo tempo. As antigas necessidades, antes satisfeitas pelos produtos locais, dão lugar a novas necessidades que exigem, para a sua satisfação, produtos dos países e dos climas mais remotos. A auto-suficiência e o isolamento regional e nacional de outrora deram lugar a um intercâmbio generalizado, a uma interdependência geral entre as nações (MARX; ENGELS, 2001, p. 29-30).

A natureza internacionalista do capitalismo, pela expansão de mercados, viabilizou a sua dinâmica natural de centralização e concentração do capital, pressuposto da sua sobrevivência. Os modelos de organização política e social é que assumiram os contornos territoriais soberanos. O Estado nacional e soberano foi útil ao capitalismo num determinado momento de sua expansão, quando as forças do Estado garantiram a sua preservação contra o capital estrangeiro ou até propiciaram a sua expansão internacional. Essa dinâmica foi relativamente duradoura, a diferença é que o capitalista contemporâneo hegemônico já não depende desse papel do Estado. Se o Estado

ainda cumpre esse papel, é para a formação de novos capitalistas, influentes na política local nacional. Entretanto, se a economia capitalista articulou-se dentro dos limites do Estado Nacional, atualmente, globalizada, essa dependência do Estado é relativa.

Se é verdade que o mercantilismo, o colonialismo e o imperialismo tinham raízes no nacionalismo e ajudaram a difundir o modelo de Estado-nação pelo mundo afora, é também verdade que quebraram fronteiras de tribos, clãs, povos, nacionalidades, culturas e civilizações (IANNI, 1998, p. 138).

A permanência e a vitalidade do capitalismo se devem muito à sua capacidade de adaptação. As crises do capitalismo sempre foram superadas com uma readaptação e uma rearticulação no campo da política. Desde o fim do século passado e nas primeiras décadas desse século também ocorreram essa versatilidade do modelo de produção, com um conflito entre as esferas de poder no estabelecimento do padrão das relações, no que toca ao seu nível de concentração - a generalização das políticas de desestatização, desregulação, privatização, abertura de mercados, maior fluxo das forças produtivas, modernização das normas político-jurídicas e das instituições que organizam as relações de produção.

O que comumente se denomina neoliberalismo é também a síntese das novas condições de produção, definidas com o alcance mundial da acumulação do capital financeiro e industrial, uma revolução industrial e com a própria “vitória” na disputa “hegemônica” pelo poder contra as concepções políticas nacionalistas. Uma série de medidas de caráter institucional neoliberal foi adotada nos últimos cinquenta anos, mas o discurso neoliberal ainda não se arrefeceu. Controverso e combatido, o neoliberalismo veio acompanhado de uma construção ideológica propositalmente legitimadora, com o apoio de redes de informação e comunicação, de orientações econômicas acadêmicas e de estruturas político-partidárias.

A agenda globalizante impôs ao Estado uma desregulação de toda a atividade produtiva para facilitar a integração entre os mercados. Portanto o alvo preferencial das agências de defesa da globalização foram os Estados que resistiram à perda da capacidade de definir suas políticas econômicas.

No cenário da “lógica pragmática das nações desenvolvidas, em cujo âmbito a crescente integração do mercado de bens e serviços, a interpenetração das estruturas empresariais e a conexão dos mercados financeiros vão condicionando a capacidade de coordenação econômica e articulação política de seus estados, a ênfase tem sido dada à “revitalização” do livre comércio e à “libertação” dos

agentes produtivos, sob a forma de estratégias de desregulação, deslegalização e desconstitucionalização. O que vem alimentando essa ênfase são as sucessivas ondas de transformação tecnológica dos países avançados, responsáveis pelo deslocamento do eixo de competição do comércio internacional (FARIA, 1996, p. 135).

A eficiência expansiva do sistema capitalista garantiu a sua extensão por todo o mundo, ressalvadas as peculiaridades e níveis de desenvolvimento de cada sociedade. Também as sociedades políticas foram reproduzindo, de regra, o padrão de organização institucional denominado neoliberal.

2. A GLOBALIZAÇÃO

A globalização econômica significou a internacionalização do processo de acumulação do capital em nível global, o que levou à criação de um mercado global. Ocorreu um processo de maximização da acumulação do capital com o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção e de comércio à escala mundial.

Ianni (1996), lista os fenômenos que genericamente, segundo o autor, são atribuídos à globalização em sua gênese: 1. mundialização da economia, mediante a internacionalização dos mercados de insumo, consumo e financeiro, rompendo com as fronteiras geográficas clássicas e limitando crescentemente a execução das políticas cambial, monetária e tributária dos Estados nacionais; 2. desconcentração do aparelho estatal, mediante a descentralização de suas obrigações, a desformalização de suas responsabilidades, a privatização de empresas públicas e a “deslegalização” da legislação social; 3. internacionalização do Estado com os blocos regionais e os tratados de livre comércio; 4. desterritorialização e reorganização do espaço da produção, mediante a superação do modelo fordista pelo toyotista; 5. fragmentação das atividades produtivas, o que permite aos conglomerados multinacionais praticar o comércio inter-empresa e possibilita o direcionamento dos investimentos para países de legislação mais favorável; 6. expansão de um Direito paralelo ao dos Estados, de natureza internacional; 7. estabelecimento de uma rede de comunicações mundial, onde INTERNET, telejornalismo, turismo, transporte aéreo, telefonia via satélite, etc., internacionalizam o inglês dentro de outra série de símbolos que viabilizam todas essas relações globais, com um processo paralelo de integração e homogeneização.

É, portanto, um complexo conjunto de transformações econômicas, sociais e políticas que, por mais heterogêneas que sejam, estão imbricadas. Chesnais (1996), aponta razões para o movimento de globalização econômica em sua gênese:

Os aspectos mais destacados do sistema mundial de intercâmbio são o resultado imediato de três séries de fatores. Os primeiros [...] dizem respeito ao processo de concentração e centralização do capital nas economias dominantes, ao movimento do IED (investimento externo direto) e às estratégias atuais dos grupos industriais. Os segundos decorrem das mudanças científicas e tecnológicas, sob o ângulo de seus efeitos sobre os níveis de produtividade, sobre a organização e a localização da produção industrial, sobre a demanda de força de trabalho (nível e tipos de qualificação) e sobre a demanda de insumos para a produção, em produtos primários ou produtos intermediários de origem industrial. Os terceiros são fatores políticos. Abrangem, limitando-nos à fase recente, o papel dos Estados dos países capitalistas avançados na constituição de blocos “regionais” de tipo continental, bem como a posição que esses Estados adotaram em relação à dívida do Terceiro Mundo (CHESNAIS, 1996, p. 214).

É possível, portanto, mapear o processo globalizante a partir da sua divisão em três frentes: a concentração do capital e suas estratégias para estabilizar o movimento de concentração; a mudança tecnológica resultante de uma revolução industrial e a defesa do arcabouço político-ideológico neoliberal adotado pela elite política adepta da globalização.

A concentração do capital foi um movimento especialmente financeiro. A sua origem está na busca pela integração dos mercados, que correspondeu, de um lado, à lógica da acumulação, se propondo a derrubar fronteiras por visualizar a plenitude do mercado com um mercado global e, de outro lado, ao alcançar o atual nível de desenvolvimento do capitalismo financeiro, ter a viabilidade do deslocamento virtual e em tempo real de riquezas acumuladas, através de títulos financeiros, códigos de identificação de mercado, representações empresariais e financeiras, etc.

Para atingir a máxima racionalização do processo produtivo, o capital financeiro internacional contou com um fenômeno imprescindível: a terceira revolução industrial, que acelerou, consideravelmente, esta etapa do processo de modernização da sociedade ao desenvolver as tecnologias de informação de alcance global, necessárias para o estabelecimento do mercado financeiro internacional.

Fique claro que a tecnologia não é neutra, que ela não está livre de valores, pois as inovações tecnológicas nasceram e se desenvolveram cobiçadas pelos interesses do capital internacional. Assim, os ‘imperativos tecnológicos’ postos em jogo no cenário contemporâneo respondem justamente a esses interesses e

projetam suas motivações ideológicas. Os donos da produção e comercialização tecnológica tem ‘imperativos’ que incluem valores econômico-sociais de fundo (ORTEGA; LÓPEZ, 1997, pp. 178-179).

Um mercado global, para a sua estrutura financeira virtual, depende de uma rede de comunicações com tecnologia viável às transações, uma rede global. O que se tornou possível com a comunicação via satélite, a INTERNET, os novos níveis de processamento de computadores e toda a “parafernália” tecnológica que hoje possibilita a comunicação global em tempo real.

Mas a terceira revolução industrial não é somente uma transformação no padrão tecnológico, é uma transformação também dos métodos de produção. Sua origem está ligada à crise energética da década de 70 do século passado. No desdobramento da crise veio uma revolução tecnológica com o objetivo de reduzir o impacto do custo da energia e do trabalho. Com uma ampliação da racionalização, via desenvolvimento tecnológico, garantiu-se o processo de concentração do sistema capitalista, no sentido de maior acumulação do capital por métodos mais eficazes.

Se, de um lado, a exigência do capital financeiro por liberalização e desregulamentação atendia às necessidades de fluxo de capital, por outro, atendia também à orientação de internacionalização do capital industrial, com a desconcentração e a flexibilização produtiva, onde a empresa não é estranha a qualquer mercado do globo, porque ela produz em todo o globo e assim mapeia e se utiliza das melhores condições locais. Isto só foi possível com sistemas desconcentrados, como do tipo *toyotista* que, por sua vez, depende de uma rede de comunicação em tempo real.

Para romper as barreiras nacionais o capital internacional barganhou com os Estados por meio de investimentos, com fluxos financeiros para a aquisição de títulos públicos e privados e investimentos em produção para a geração de empregos. Este último é mais aparente na implementação das medidas neoliberais, pois significou a implementação de novos padrões de produção, pautados numa tríplice flexibilização: flexibilização gerencial, com o desmembramento das etapas produtivas de um determinado produto por fábricas espalhadas pelo mundo, orientadas conforme o menor custo e a maior racionalização pela terceirização de atividades-meio e concentração da empresa na especialização do produto; flexibilização do consumo com a orientação da produção conforme a demanda, com estoque mínimo e alteração imediata do produto; flexibilização das relações de trabalho, com o repasse das atividades que exigem mão-de-obra

menos qualificada para empresas terceirizadas que, muitas vezes, por serem pequenas, desorganizadas e com baixa margem de lucro, empregam com condições de trabalho inferiores para a redução de custos (ANTUNES, 2016).

Quando à frente política da globalização, que significa principalmente a adesão ao discurso neoliberal, o que houve e há até hoje são as grandes corporações se utilizando das crises institucionais do Estado, de incapacidade de gestão e equilíbrio de finanças, de realização do pleno emprego e de realização do aparato social público, para obterem dos governos os benefícios particulares ou políticas gerenciais neoliberais, formuladas por organismos de regulação de moeda, de investimento e crédito, como o FMI e as agências de investimento privado, em troca de investimentos, como uma das poucas alternativas à geração de empregos e impostos. Mas as próprias condições impostas pelo capital, no rol das exigências neoliberais, criam um quadro de insuficiência para a solução desses mesmos problemas, gerando a busca de novos investimentos, num círculo vicioso.

Com os grandes capitalistas orientando os seus investimentos para um mercado global, foi inevitável a articulação de um espaço político global - o que não é, necessariamente, uma instituição política global. Uma empresa multinacional competitiva, nos moldes do capitalismo contemporâneo de ponta, estabelece, na maioria das vezes, relações de imposição com os Estados. O cenário de competição próprio do mercado capacita as empresas a uma adequação às mais diversas condições, ao mesmo tempo em que também fornece um importante instrumento político para condicionar as ações dos Estados ao seu interesse.

As condições atuais das empresas são o reflexo mais imediato do caráter internacional do capital. Em geral, não estão mais limitadas às fronteiras das instituições políticas estatais. Como afirma Ianni (1998, p. 18), “as transnacionais são corporações simultaneamente localizadas e desterritorializadas. Enraízam-se nos mais diversos e distantes lugares, mas também se movem de um a outro o tempo todo, de acordo com a dinâmica das forças produtivas”. Comportam-se assim seguindo a lógica de acumulação do capital, que se manifesta a partir da disputa de mercados e de maiores lucros. Todo o malabarismo no jogo de investimentos e reinvestimentos busca a sobrevivência à competitividade. Neste jogo, os vencedores são cada vez mais fortes, em detrimento das instituições políticas.

A globalização atual, à diferença da repartição do mundo no século XIX, vai adiante impulsionada pelos grandes consórcios transnacionais que concentram tanto o capital como os meios científicos e tecnológicos que possibilitam um reconhecimento pleno não somente das condições físicas e dos recursos naturais, como também da situação econômica, social e política dos diversos espaços mundiais. Podem, assim, selecionar os mais favoráveis aos novos termos da acumulação capitalista, deixando de lado os envolvidos em conflitos ou que possam pôr obstáculos à reprodução e aos ganhos tidos como necessários (ORTEGA e LÓPES, 1997, p. 174).

Hoje, sob o título de capital internacional, a esfera de poder econômico defende e consegue propagar entre as sociedades políticas um modelo de orientação de políticas econômicas combinado com o seu processo de internacionalização. O neoliberalismo é o arcabouço teórico para a viabilidade política desse fenômeno.

3. O NEOLIBERALISMO

Trata-se de um novo liberalismo em parte, há distinções importantes entre os dois conceitos, especialmente no que toca ao tema proposto aqui. O entendimento do conjunto de revoluções ocorridas nos países ocidentais entre os séculos XVIII e XIX, por inspiração do Iluminismo liberal, possui as seguintes faces: a primeira significou a conquista da democracia, com o reconhecimento do poder ao povo; a segunda significou a edificação do Estado de Direito, caracterizado por um movimento de constitucionalização, com a Constituição composta por direitos e garantias fundamentais e pela separação de poderes; a terceira corresponde ao fato dessas revoluções serem revoluções liberais, para atender a ascensão da burguesia ao poder. Pretendiam romper com o absolutismo monárquico e com uma sociedade estamental de tradição medieval, fundada em privilégios nobiliárquicos. A burguesia pretendia o acesso ao poder e a liberdade para as suas atividades econômicas.

O liberalismo clássico da revolução foi tanto econômico, inspirado nas ideias de Adam Smith, de liberdade econômica e economia de mercado, como foi também político, inspirado em John Locke, de defesa do Estado mínimo como princípio à proteção da liberdade individual. Mas ainda que fosse um Estado limitado às atividades de polícia, o Estado liberal clássico foi útil aos interesses burgueses, porque as leis de mercado e a liberdade de iniciativa valiam apenas nos limites territoriais soberanos. De regra os Estados protegiam as suas burguesias nacionais.

O Estado neoliberal, diferentemente, é internacional. Trata-se do modelo hegemônico atual, marcado por reformas privatistas na máquina pública a partir da década de 70 do século XX. O caráter dessas reformas é de redução a um Estado mínimo, regulador da economia e ausente nas demandas sociais por serviços públicos. O princípio é o mesmo do liberalismo clássico, mas as condições políticas não são. No neoliberalismo há o envolvimento dos governados no ambiente de mercado global e na necessidade de controlar gastos públicos para acompanhar a competitividade desse mercado. Em ambos, o fundamento é um só: a liberdade de iniciativa. Mas as trajetórias são distintas e o papel do Estado também.

Entretanto, o Estado mínimo numa sociedade com o padrão de consumo, com o volume de riqueza, com as demandas sociais, com o nível de tecnologia e com a explosão demográfica do século XXI não pode ser equiparado ao Estado mínimo do século XIX. O Estado agora já é uma máquina imensurável. O neoliberalismo reduziu relativamente o Estado, mas há demandas complexas da sociedade de massas que não são compatíveis com o Estado polícia do século XIX.

O neoliberalismo dos tempos da globalização do capitalismo retoma e desenvolve os princípios que se haviam formulado e posto em prática como liberalismo ou a doutrina da mão invisível, a partir do século XVIII. Mas o que distingue o neoliberalismo pode ser o fato de que ele diz respeito à vigência e generalização das forças do mercado capitalista em âmbito global (IANNI, 1998, p. 78).

O auge das reformas neoliberais foi o fim do século XX, nas duas últimas décadas, com uma série de reformas legais em muitos países. Mas, em menor medida, continuam. Para resumir as reformas necessárias do modelo, os principais interlocutores do capital internacional se reuniram e elaboraram uma “cartilha” denominada Consenso de Washington, com os seguintes itens: 1. disciplina fiscal para eliminação do déficit público; 2. mudança das prioridades em relação às despesas públicas, com a superação de subsídios; 3. reforma tributária, mediante a universalização dos contribuintes e o aumento dos impostos; 4. adoção de taxas de juros positiva; 5. determinação da taxa de câmbio pelo mercado; 6. liberalização do comércio exterior; 7. extinção de restrições para os investimentos diretos; 8. privatização das empresas públicas; 9. desregulação das atividades produtivas e 10. Ampliação da segurança patrimonial, por meio do fortalecimento do direito à propriedade.

Temperada com o pragmatismo típico dos economistas que trabalham nas grandes organizações burocráticas, o “Consenso de Washington” é a opinião partilhada

pelo Departamento do Tesouro, pelo Federal Reserve e pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, pelos ministérios das finanças dos demais países do Grupo dos Sete e pelos presidentes dos vinte maiores bancos internacionais permanentemente ouvidos pelos organismos multilaterais (FARIA, 1996, p. 148).

Assim, o neoliberalismo se diferencia do liberalismo pela internacionalização do capital e pela ação do capitalista internacional influenciando os governos nas reformas que estabeleceram o novo Estado mínimo. Por essa razão o poder soberano é comprometido e os governos são fragilizados.

Dentre estas medidas, diretamente relacionadas ao modelo de gestão pública, as privatizações e a maior abertura a capitais internacionais representam bem a internacionalização e o condicionamento dos Estados às opções do capital internacional.

O argumento que predomina para apontar a falência do modelo “keynesiano” é o crescente déficit público gerado, principalmente, pelo descontrole orçamentário, inclusive pela manutenção das empresas estatais, em detrimento do controle inflacionário e da contenção do endividamento do Estado. Diante das crises do Estado Social, o programa neoliberal é posto como a única saída, onde se incluem os programas de privatização, a abertura dos mercados para investimento externo e o esforço para o controle do déficit público. Pulceiro (1996), apresentou esse argumento no auge dos processos de privatizações:

Os programas de privatização refletem uma tendência mundial, ainda que possam variar seus objetivos específicos em cada país. Nos países da América Latina tais programas procuram recursos para atender aos serviços de uma dívida externa acumulada durante as décadas precedentes. Na Europa Ocidental tentam amortecer os efeitos do grave déficit fiscal ocasionado pelas estruturas do Estado social. No sudeste asiático por outro lado, busca-se atrair capitais internacionais necessários para a consecução de objetivos mais gerais de modernização (PULCEIRO, 1996, p. 108).

O descontrole do déficit público e o esgotamento de recursos para serviços e investimentos públicos foram, sem dúvidas, os limites das políticas estatais intervencionistas. A crise energética dos anos 70, entretanto, foi a gota d’água para esse esgotamento, pois os Estados não suportaram o nível de endividamento e o modelo de endividamento direto foi substituído por um endividamento por meio de títulos da dívida pública, comercializados no mercado financeiro a juros elevados proporcionais à liquidez dos títulos. O novo modelo, válido até hoje, só ampliou o nível de endividamento e a política orçamentária deficitária. Somados os recursos para manutenção

do Estado aos necessários para a rolagem da dívida, num círculo vicioso, apontam para uma incapacidade absoluta de seu pagamento.

Os EUA, o FMI e seus aliados e representantes locais, formados nas universidades americanas conforme a crença e as receitas neoliberais, conseguiram, em marcha forçada, a abertura de pequenos mercados bolsistas e especialmente a adoção da securitização da dívida pública (CHESNAIS, 1996, p. 266).

Ocorreu uma abertura dos mercados financeiros para o endividamento estatal, posteriormente fundamental para o sistema financeiro global e, conseqüentemente, para a globalização dos mercados.

Somente depois que foi forjada, juntamente com o mercado de eurodólares, uma liberdade de ação quase total em relação ao enquadramento do crédito pelos bancos centrais, é que o sistema bancário internacional pôde incentivar os países em desenvolvimento a contraírem junto a esse mesmo sistema, a partir de 1975, uma enorme dívida privada. O endividamento agravou, de forma qualitativa, a incapacidade desses países de se contraporem aos fatores que, de resto, iam no sentido de sua “desconexão” do sistema internacional de intercâmbio comercial (CHESNAIS, 1996, p. 229).

Com a abertura e as garantias reais sobre a dívida, ampliou-se a dependência do Estado em relação ao mercado financeiro e aos investimentos estrangeiros na aquisição de tais títulos. Sem esses investimentos o Estado teria dificuldades em atingir o equilíbrio orçamentário, de financiar sua estrutura interna, de controlar a inflação e de pagar os juros da dívida. Qualquer ação estatal no sentido de não seguir as orientações dos organismos internacionais representantes desses investidores afastariam os investimentos em produção, sobretudo na área industrial das multinacionais, agravando a crise do emprego, do consumo e da produção, fatores que dificultariam o controle social.

Neste cenário, fica para segundo plano o debate sobre a importância social do Estado na administração dos serviços públicos, prevalecendo a tese de que cabem ao Estado a regulação e a fiscalização dos serviços privatizados, com uma legislação eficiente, onde “a exigência de quadros regulatórios claros e de um poder de polícia capaz de velar pela correta prestação dos serviços constitui uma garantia tanto para beneficiários como para usuários” (PULCEIRO, 1996, p.125).

4. REFLEXOS DO NEOLIBERALISMO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

O conjunto de alterações normativas neoliberais no Brasil é extenso. A seleção abaixo corresponde a um conjunto mais relevante, porque são alterações constitucionais ou porque afetaram setores estratégicos do discurso nacionalista e estatista. A Constituição de 88 teve várias emendas nesse sentido, algumas delas são endossadas por discursos de ética ou de conveniência política, mas também foram alinhadas aos interesses neoliberais. Também contempla o princípio da eficiência e a imposição de responsabilidade fiscal, porque o conceito de administração gerencial, que não é necessariamente neoliberal, foi adotado com o intuito de produzir administrações públicas mais enxutas e menos onerosas, para a otimização das despesas públicas e a viabilização do endividamento público. É o que se pode observar em ordem cronológica e em síntese nas seguintes normas:

Emenda 6/95 – Acaba com a distinção entre empresa nacional de capital nacional e empresa nacional de capital estrangeiro. Trata-se de um dos primeiros movimentos no sentido de atrair investimentos estrangeiros, quando a pressão internacional ainda não era acentuada.

Emenda 7/95 – No mesmo sentido da anterior, permite a estrangeiros investir no setor de construção de embarcações e navegação interior.

Emenda 9/95 – Permite a concessão de atividades de petróleo e gás natural.

Emenda 19/98 – É um marco na reforma da Administração Pública brasileira, instituiu o princípio da Eficiência, impôs vários limites ao administrador público e, principalmente, limites aos gastos públicos. Pode-se dizer que é a primeira grande reforma neoliberal.

Emenda 20/98 – É a primeira das reformas para reduzir os gastos com a previdência pública. Se, de um lado, há um sinal de descontrole orçamentário, a agenda de controle orçamentário também atende à necessidade de honrar os compromissos do endividamento público.

Emenda 36/02 – Permite a participação estrangeira em meios de comunicação.

Emenda 40/03 – Trata-se de importante emenda de flexibilização do sistema financeiro nacional com fins à abertura externa.

Emenda 41/03 – É mais um capítulo da reforma da previdência, numa queda de braços entre neoliberais e representantes dos trabalhadores.

Emenda 47/05 – Estabelece uma nova mudança para a previdência.

Emenda 88/15 – Estabelece uma nova mudança para a previdência. No ano de 2019 ocorre uma nova reforma, provavelmente profunda.

Emenda 95/16 – Estabelece um teto de gastos públicos, num novo regime fiscal.

Na legislação infraconstitucional merece destaque:

Lei 8031/90, que instituiu o Plano Nacional de Desestatização, a partir do qual ocorreram diversas privatizações, em vários governos posteriores;

Lei 8024/90 (Plano Collor), que, principalmente, reduziu as alíquotas de importação;

Lei Complementar 101/00, que estabelece responsabilidade fiscal à Administração Pública.

Lei 13.467/17, que promoveu uma reforma trabalhista também num sentido neoliberal.

5. A DESTERRITORIALIZAÇÃO

A desterritorialização do Estado é uma subjetividade que deve ser compreendida como um fenômeno em curso e significando a negação do princípio da soberania. Para tanto é preciso entender que o conceito de soberania depende do conceito de território no Estado Moderno. A soberania é uma característica do poder no Estado Moderno que implica na supremacia e incontrastabilidade nos limites territoriais do Estado, ao mesmo tempo significa a condição de igualdade entre os Estados na comunidade internacional. Portanto, o território do Estado é o limite entre a condição interna e a externa do poder soberano. Entretanto, o território é mais do que o limite, é uma garantia ao próprio poder, pois a definição formal e exata das fronteiras evita que outro soberano reivindique legitimamente os domínios alheios. Os tratados de fronteiras pacificaram as disputas por territórios e legitimaram o poder pelo reconhecimento formal dos domínios nas relações entre os Estados. A soberania produziu esse efeito útil para a sua permanência: o respeito recíproco entre os Estados.

Poderíamos concluir que ao termo 'território' se atribuiu um uso histórico com referência à terra e que, por outro lado, há um uso atual que, embora mantenha explicitamente a referência a ela, recalca as características sociais dessa terra, delimitada em sua dimensão jurisdicional de efetivo domínio. De tal maneira que “território” terminaria significando um âmbito terrestre delimitado de exercício excludente do poder (ESCOLAR, 1997; p. 88).

É o elemento político do território do Estado que interessa na constatação da desterritorialização. Ela ocorre quando o território, mesmo existindo fisicamente e formalmente, já

não consegue o efeito de garantir a supremacia e a incontestabilidade do poder do Estado no seu âmbito territorial. Pode-se dizer que ainda há uma soberania jurídica, no sentido de ainda existir o Estado como última instância de atribuição das normas, mas mesmo não ocorre quanto às decisões políticas efetivas.

Em sua concepção original a soberania representa uma qualidade política do poder. O conceito político indica que o poder é soberano quando, de fato, ele é o poder máximo e sem concorrentes legítimos num Estado. Entretanto, o positivismo jurídico kelseniano identificou outro formato de soberania, que a identifica no poder do Estado apenas pela capacidade exclusiva e suprema que este tem de elaborar as suas leis, independentemente de existir ou não interferências políticas externas nesse processo, relativizando o seu conceito (KELSEN, 1992).

O Estado e o seu poder estão inseridos na ordem jurídica, com um sistema fechado. Nesse sistema o Estado é o legítimo titular do poder e a soberania é identificada com a capacidade decisória das instâncias formais, em sua prática legislativa exclusiva e suprema, em tese imune em relação aos sujeitos da sociedade que não participam formalmente dos procedimentos decisórios, como os capitalistas, muitos deles internacionais, as aristocracias e as demais lideranças sociais. Mas a soberania jurídica é uma realidade parcial, porque se o poder de fato encontra-se principalmente fora desse âmbito institucional.

A acumulação do capital na modernidade combinada com o colonialismo europeu garantiram as condições adequadas ao sistema de produção moderno, com o uso da razão e do empirismo para explorar os recursos infindáveis da natureza e reinventá-la como sua, num movimento de superação contínua que caracteriza a modernidade em sua essência, não apenas como “o que é atual”, mas como o “estar se atualizando ininterruptamente”. Para regular as tensões, que nesse modelo são essenciais, estabeleceu um modelo de organização do poder fundado em limites rígidos dos territórios, com fronteiras definidas por tratados e uma relação de poder que faz da fronteira o limite soberano. Agora que o padrão de organização da produção não depende mais das fronteiras rígidas do Estado essas são descartadas.

Enquanto o liberalismo baseava-se no princípio da soberania nacional, ou ao menos tomava-o como parâmetro, o neoliberalismo passa por cima dele, deslocando as possibilidades de soberania para as organizações, corporações e outras entidades de âmbito global (IANNI, 1998, p.78).

A consequência da política neoliberal é a desterritorialização política, configurada pela capacidade de influência externa do capital internacional sobre as decisões relevantes para a política econômica de cada Estado. A política econômica dos Estados já não é definida prioritariamente conforme as necessidades de cada sociedade, mas conforme a utilidade para o sistema global. Além disto, os Estados já não possuem a capacidade de resistir e de dizer não a esse modelo, já não são suficientemente soberanos para tanto.

A economia contemporânea se caracteriza por dinâmicas e processos que obedecem a lógicas próprias, não sendo controláveis com base nas categorias e procedimentos normativos e nos padrões espaciais e temporais construídos sob inspiração da teoria político-jurídica clássica. Mais precisamente, o denominador das questões acima apresentadas é a ideia de que a integração dos mercados financeiros em escala global os tornou mais poderosos na formação das decisões e, com isso, sujeitou as economias nacionais às consequências de atos e acordos decididos fora de seus respectivos territórios (FARIA, 2017, p. 53).

Pode-se dizer também que o fenômeno da globalização, aliado à implementação da política neoliberal, já não é somente um processo que se distingue pela internacionalização do capital, mas que, diante do capital internacionalizado, caminha também para a internacionalização de parte das entidades reguladoras, eliminando limites geopolíticos institucionais do Estado. É o que já ocorre com a presença do FMI, do Banco Mundial, da OMC, das agências de avaliação de risco, do G7, dentre outros, em processos que já estão em planejamento.

Já entreaberto pelo desenvolvimento de uma ordem jurídica global do comércio, pela integração dos mercados de capitais através da fusão entre a Bolsa de Nova York (NYSE) e a Euronext, pelos projetos de uma legislação bancária e financeira com validade mundial e pelas propostas de criação de instituições públicas mundiais, como um conselho global de coordenação econômica no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e a institucionalização de um sistema internacional de justiça, esse cenário destaca: (a) a expansão de instituições interligadas de alcance mundial, cada uma delas devedora de prestação de contas perante as demais; (b) a importância dos complexos processos de argumentação pública, deliberação e troca, com base nos quais reivindicações de direitos e princípios universalistas são contestados e contextualizados, invocados e revogados, postulados e posicionados em todas as instituições políticas e jurídicas; e (c) a conversão do direito internacional num direito coercitivo de alcance mundial, capaz de impor aos Estados nacionais, ao mesmo tempo em que valoriza um processo de convergência, harmonização e unificação de legislações nacionais em campos específicos (FARIA, 2017, p. 65).

Se a desterritorialização no atual estágio não é uma situação de direito (MIRANDA, 2004), ela é, no mínimo, de fato. Não há uma mera coincidência entre as reformas legais neoliberais e o discurso neoliberal do capital internacional. Ocorreu uma pressão efetiva para tais reformas e essa pressão não foi apenas um jogo democrático de formação de opinião, foi uma chantagem efetiva, contundente e eficaz. Esta regra vale plenamente para o Brasil, porque o conjunto de reformas normativas neoliberais é expressivo.

CONCLUSÃO

O conjunto de medidas adotadas pela maioria dos governos nos últimos anos, muitas vezes sob a orientação dos organismos internacionais representantes dos interesses do capitalismo internacional - como o FMI, o Banco Mundial, etc. -, correspondem a políticas denominadas neoliberais.

São as mesmas instituições que representam o capital que exercem uma pressão no sentido de que as instituições políticas acompanhem o rompimento de fronteiras, para que nem a cultura nem os institutos limitativos do Estado representem um entrave ao projeto de acumulação e internacionalização.

A adoção da política neoliberal pelos Estados, útil à ampliação da internacionalização do capital, significa o início da rendição da política ao novo modelo conjunto das relações de poder imposto pela esfera econômica.

A desterritorialização do poder político é mais evidente, entre outras medidas neoliberais, com a liberação do comércio exterior e as reformas tributárias eliminadoras de impostos que restringem o movimento de importação e exportação, com a determinação da taxa de câmbio pelo mercado, a privatização de empresas públicas e a menor participação do Estado na economia como agente produtor, o fim de subsídios para proteger as economias nacionais, a extinção das restrições para investimentos diretos, etc. - medidas que, claramente, diminuem o poder do Estado.

Mas a desterritorialização jurídica ainda não ocorre, pois não há uma institucionalização internacional suficiente para desbancar a estrutura formal do Estado.

O Brasil participa desse cenário de forma clara e contundente, pois o conjunto de reformas normativas neoliberais, em especial o Plano Nacional de Desestatização, o Plano Collor, a E.C. 19 e as reformas da previdência, atenderam correspondentemente ao plano do Consenso de

EM TEMPO

ISSN – 1984 – 7858 DIGITAL

v. 21 n. 01

Washington. Trata-se de um país juridicamente soberano, mas bastante sensível à globalização e à força do sistema financeiro internacional.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2016.

BONAVIDES, P. **A globalização e a soberania** - Aspectos constitucionais. Rev. TST. Brasília, vol. 67, n. 1, jan./mar. 2001. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/52480/006_bonavides.pdf?sequence=. Acesso em 1 de ago. 2018.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

ESCOLAR, M. Territórios de dominação estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica da representação e da soberania política. In: SANTOS, M. e outros (org.). **Fim de século e globalização - O novo mapa do mundo**. São Paulo: Hucitec-Anpur, 1997.

FARIA, J. E. **O Estado e o Direito depois da crise**. São Paulo: Saraiva/FGV, 2017.

FARIA, J. E. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1996.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2001.

MIRANDA, N. Globalização, soberania nacional e direito internacional. In: **Portal de Publicações do CEJ**; Brasília; Vol. 8; n. 27; out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/638/818>. Acesso em 30 de ago. 2019.

OLIVEIRA, L. P. S. O conceito de soberania perante a globalização. In: **Revista CEJ**. Brasília; n. 32, p. 80-88, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/702/882>. Aceso em 10 de set. 2019.

EM TEMPO

ISSN – 1984 – 7858 DIGITAL

v. 21 n. 01

ORTEGA, G. U.; LÓPEZ, S. L. Globalização e fragmentação: O papel da cultura e da informação. In: SANTOS, M. e outros (org.). **Fim de século e globalização - O novo mapa do mundo**. São Paulo: Hucitec-Anpur, 1997.

PULCEIRO, Z. O processo de globalização e a reforma do Estado. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1996.

ROCHA, M. I. C. **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3ª ed. Franca: Ribeirão Editora, 2017.

RODRIGUES, E. B. **Território e soberania na globalização: Amazônia, jardim de águas sedento**. Tese de doutorado apresentado a Universidade de São Paulo - USP. São Paulo: USP, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-22112010-164131/en.php>. Acesso em 10 de ago. 2019.