

# 5 PARA O ESTADO-REDE: GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NA ERA DA INFORMAÇÃO\*

MANUEL CASTELLS

## PREÂMBULO

“De modo que, após passar minha vida estudando e lutando para modificar meu país, quando enfim chego à Presidência, agora me dizes, Manolo, que o Estado perdeu sua capacidade de ação. Obviamente, não posso aceitá-lo.”

*(Fernando Henrique Cardoso, no Seminário da Fundação Alexandre Gusmão, anteriormente à sua posse como Presidente do Brasil. Brasília, 1<sup>a</sup> de dezembro de 1994)*

A presente exposição procura apresentar elementos de resposta à legítima indignação de quem, na minha opinião, é um dos mais esclarecidos governantes de nosso tempo. Naturalmente que a própria experiência de sua administração nesses quatro anos já tenha revelado por si mesma as respostas que interessam, as que resultam da prática, sem necessidade de explicações acadêmicas. Pode-se constatar no Brasil, como no resto do mundo, que o Estado continua sendo um elemento essencial de regulação econômica, de representação política e de solidariedade social. Mas dentro de importantes limites estruturais e culturais e com formas de atuação que são historicamente novas. Na realidade, aqueles Estados que não foram capazes de transformar-se no

---

\* Tradução: Noêmia Espíndola.

novo contexto histórico desmoronaram (como a União Soviética), estão em profunda crise (México, Colômbia, Indonésia, Argélia, Turquia, Índia) ou vivem em sua própria mitologia, talvez destinados a um dramático despertar (Cuba, Coréia do Sul, Japão, talvez a França, dentre uma longa lista de candidatos a uma próxima crise institucional).

Nesta exposição trato de identificar os principais processos de âmbito mundial que transformaram a economia, a cultura e a sociedade na última década, analisando o *como* e o *porquê* do atual transbordamento do Estado-nação, construído no início da Idade Moderna, e da crise de legitimidade que hoje sofrem suas instituições e seus representantes. Com base nessa análise, examinarei os processos através dos quais diversos Estados reagiram à dupla crise de perda de poder e de perda de legitimidade, mediante a multilateralidade de suas ações e a descentralização de suas instituições. Assim, pode perceber-se o surgimento de uma nova forma de Estado que denomino *Estado-rede*, como forma institucional que parece ser eficaz para responder aos desafios da era da informação. Enfim, com vasto atrevimento, esboçarei, a título de conclusão, algumas hipóteses sobre a relação entre a reforma da administração pública e o processo histórico de construção do Estado-rede.

Três advertências sobre o caráter deste texto: para centrar-me sobre seus elementos analíticos, permito-me remeter o leitor – para dados e observações que sustentam esta análise – à minha trilogia recém-publicada *The Information Age: Economy, Society, and Culture* (Oxford, Blackwell, 1996-1998), na qual se fornece uma base documental que torna plausível a análise aqui apresentada, sobretudo no capítulo 2 do volume 1, nos capítulos 5 e 6 do volume 2, e nos capítulos 3 e 5 do volume 3. Somadas a esses capítulos, algumas de suas referências bibliográficas poderão contribuir para documentar o debate aqui colocado. Em segundo lugar, ainda seguindo de perto a situação do Brasil, tratei, deliberadamente, de evitar uma análise concreta da política do Estado brasileiro, exceto em alguns exemplos que possam ajudar a comunicação de idéias. Creio que a abordagem desta exposição deva situar-se em um plano analítico geral que estimule o debate sobre a política administrativa. A elaboração de uma política requer uma informação muito mais concreta, assim como uma explicitação dos interesses e objetivos políticos em jogo. Enfim, apesar das aparências, rechaço qualquer tipo de tomada de posição normativa nesta exposição. O Estado-rede não é a nova utopia da era da informação. É, se meus dados e observações não estiverem errados, a forma institucional que surge e se adapta aos novos problemas da administração pública e gestão política, tal como se pode observar na União Européia, nos Estados Unidos, possivelmente na China e, creio, potencialmente, no próprio Brasil. A fórmula não está isenta de problemas, tal como mostrarei adiante. Mas parece ser a principal resposta operacional à crise estrutural do Estado

na era da informação. Daí o interesse prático em pensar sobre os mecanismos de relação entre o surgimento do Estado-rede e a reforma da administração – com as limitações inerentes à operacionalidade de qualquer reflexão que se coloque no nível de generalidade em que se situa este texto.

## GLOBALIZAÇÃO, INFORMACIONALIZAÇÃO E CRISE DO ESTADO-NAÇÃO

O que é a globalização? É um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado (a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do ambiente e o crime organizado) funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta. Trata-se de um processo historicamente novo (distinto da internacionalização e da existência de uma economia mundial) porque somente na última década se constituiu um sistema tecnológico (telecomunicações, sistemas de informação interativos e transporte de alta velocidade em um âmbito mundial, para pessoas e mercadorias) que torna possível essa globalização. A informacionalização da sociedade, a partir da revolução tecnológica que se constitui como novo paradigma operante na década de 1970, é a base da globalização da economia. A exitosa *perestroyka* do capitalismo, junto com a fracassada reestruturação do estatismo, conduziu, na última década, à constituição de um sistema econômico articulado globalmente, funcionando com regras cada vez mais homogêneas entre as empresas e os territórios que o constituem. Com efeito, pela primeira vez na história, a economia de todo o planeta é capitalista – ainda que haja setores produtivos estatais que escapam à lógica estrita do lucro, apesar de revelar crescentes dificuldades de sobrevivência. Não se trata, evidentemente, do fim da história (uma trapalhada intelectual digna de Lysenko), mas é, neste fim de milênio, *nossa* história. E o futuro se constrói, materialmente, através do presente.

Entretanto, nem tudo é global. Na realidade, a imensa maioria do emprego, da atividade econômica, da experiência humana e da comunicação simbólica é local e regional. E as instituições nacionais continuam sendo as instituições políticas dominantes, e o serão no futuro previsível. No entanto, os processos estruturadores da economia, da tecnologia, da comunicação estão cada vez mais globalizados. Tal é o caso dos mercados financeiros, das redes produtivas e comerciais das principais empresas industriais, dos serviços estratégicos servindo às empresas (finanças, publicidade, *marketing*), dos grandes meios de comunicação, da ciência e da tecnologia. Esse sistema global tem *estrutura de rede*, a qual, valendo-se da flexibilidade proporcionada pelas tecnologias de informação, conecta tudo o que vale e desconecta tudo o que

não vale ou se desvaloriza: pessoas, empresas, territórios e organizações. Por isso a globalização é, ao mesmo tempo, segmentação e diferenciação. Junto à conexão das multinacionais e suas redes auxiliares, junto à inter-relação dos mercados financeiros, observa-se a marginalização de grupos sociais, de pessoas, de atividades e, às vezes, de regiões e países inteiros. A globalização é, ao mesmo tempo, dinamismo produtivo, inclusão dos criadores de valor e marginalização social, exclusão dos que carecem de interesse como produtores ou consumidores a partir da perspectiva da produtividade, competitividade e lucro, que se constituem critério fundamental para mercados desregulados e economias privatizadas.

Na medida em que formas estatísticas de organização da economia têm sido incapazes de assimilar a revolução tecnológica informacional (Castells & Kiselyova, 1995) e deixaram de representar uma alternativa viável, globalização, desregulação e privatização tornaram-se processos estreitamente relacionados, embora não necessariamente (e isto é fundamental) com os mesmos ritmos e com a mesma extensão.

Quais são os efeitos dessa globalização multidimensional sobre a capacidade de intervenção do Estado nacional?

O efeito mais importante, e mais amplamente reconhecido, é a globalização do capital e a interdependência dos mercados financeiros (Canals, 1997). Na década de 1990, em todas as grandes economias, menos na China, a circulação transfronteiriça de capital supera em muito o Produto Interno Bruto do país, enquanto, em princípios da década de 1980, essa proporção não superava 25% do PIB. Em 1997, os mercados internacionais de divisas trocaram, em média, 1,3 bilhão (bilhão espanhol: 12 zeros) de dólares por dia. Ou seja, uma quantia mais ou menos equivalente ao Produto Interno Bruto da França, superior, portanto, ao de todos os países, exceto EUA, Japão e Alemanha. Com a capacidade eletrônica de deslocamento de algumas moedas para outras, e de um mercado de valores para outros, em questão de segundos, isso quer dizer que qualquer modificação, real ou antecipada, no tipo de troca de uma moeda, motiva deslocamentos maciços de capital que alteram a estabilidade monetária. Conseqüentemente, a estabilidade das economias e a previsibilidade dos investimentos (que condiciona os investimentos e o emprego) dependem da plena convertibilidade da moeda e da previsibilidade de seu tipo de câmbio dentro de limites razoáveis. Este é o sentido mais direto da globalização econômica: a vinculação de fato de todas as moedas mundiais. A União Européia entendeu a conseqüência imediata dessa nova realidade, instaurando o euro (não sem dificuldades) como forma de estabilizar seu espaço econômico e torná-lo independente em relação ao dólar. As economias asiáticas e latino-americanas fizeram da convertibilidade estável com o dólar o centro de sua estabilidade e, portanto, de sua integração competitiva nos

circuitos mundiais de produção e comércio. A estabilidade monetária, como o Brasil sabe melhor que ninguém, é a base indispensável da integração na economia global. Sendo assim, a vinculação das moedas implica, de fato, a harmonização das políticas macroeconômicas e, portanto, dos critérios orçamentários. Nenhum país, nem sequer os Estados Unidos, pode determinar sua política monetária, creditícia ou fiscal, à margem da evolução dos mercados financeiros. Até o ponto em que os bancos centrais são cada vez mais independentes dos governos, visto que a falta de independência os submeteria ao castigo dos mercados financeiros.

A disciplina dos mercados sobre as políticas econômicas nacionais significa a perda, definitiva, da soberania econômica nacional – ainda que não a perda da capacidade de intervenção. Em outras palavras, os Estados, todos os Estados, têm de navegar no sistema financeiro global e adaptar suas políticas, em primeiro lugar, às exigências e conjunturas desse sistema. O que coloca dois problemas: o primeiro é que as regras do jogo inscritas nos mercados financeiros obrigam a assegurar taxas de lucro aos investidores, o que definitivamente desloca a geração de riqueza para a empresa privada, limitando a redistribuição (e o esbanjamento público – não o privado) ao que seja factível, uma vez garantido um rendimento normalizado em termos globais. O segundo, e muito mais importante, é que o comportamento dos mercados financeiros, freqüentemente, não obedece a critérios econômicos, mas sim a turbulências informativas, as quais, quando surgem, são utilizadas por movimentos especulativos que desencadeiam movimentos de capitais de tal amplitude que se tornam incontroláveis pelos bancos centrais. E os “especuladores” não são “vilões” financeiros, mas, sobretudo, grandes investidores institucionais (tais como fundos de pensão) ou “*mutual funds*” que percorrem eletronicamente o globo em busca de oportunidades de lucro, seguindo o ritmo de seus analistas financeiros, os quais perscrutam seus computadores e decidem em questão de segundos. Daí a ampliação desmedida de tendências, sobretudo nos chamados mercados emergentes, nos quais, do ponto de vista dos fluxos globais de capital, se misturam indiscriminadamente Tailândia e Coréia do Sul, com Rússia e Brasil. Daí que a única forma de prevenir a desestabilidade monetária e financeira é, para os governos, tratar de homogeneizar cada vez mais as economias nacionais com os mercados financeiros globais. E a homogeneização econômica implica uma convergência das políticas econômicas sob o critério fundamental de permitir o livre jogo do mercados na alocação de recursos e na circulação de capital. A diferenciação social e política entre países e governos se coloca como uma decisão de segunda ordem, dentro da margem permitida, em cada caso, pela prioridade dos parâmetros macroeconômicos globalmente estabelecidos.

A globalização econômica não se limita aos mercados financeiros e monetários. Os fluxos de comércio e investimentos também se internacionalizaram de forma acelerada, tanto em bens como em serviços. Ainda que alguns economistas, como Krugman, tenham minimizado o impacto dessa internacionalização, insistindo, com razão, que a maior parte do PIB é gerada nacionalmente, essas observações perdem de vista o caráter decisivo dos fluxos internacionais para o conjunto da economia. Sobretudo tendo em conta a combinação entre comércio exterior e investimento externo, que funcionam cada vez mais como alternativas nos sistemas de abastecimento de mercadorias. Os serviços avançados, em particular os referentes ao setor produtivo, também se organizam cada vez mais, em escala planetária (Daniels, 1993). As grandes empresas, que continuam sendo o centro da economia mundial, também se articularam internacionalmente. Mas o fizeram de forma nova, não necessariamente através de filiais das multinacionais. A nova forma empresarial é a rede de empresas, nas quais se conectam departamentos de grandes empresas com uma grande autonomia de decisão, localizações dessas empresas em diferentes países, redes de empresas colaboradoras e alianças estratégicas, específicas segundo produto e função, tempo e espaço, entre grandes empresas e suas redes respectivas (Harrison, 1996). Portanto, se é certo que a maioria das multinacionais tem nacionalidade, e que sua nacionalidade afeta consideravelmente sua estratégia de empresa (Carnoy, 1993), também é certo que a estratégia de empresa leva as multinacionais a estabelecerem políticas específicas para cada marco institucional em que operem e a inserir essas políticas numa estratégia global dentro da rede. Como dizem Ghoshal & Bartlett, as multinacionais atuais estão organizadas como “uma rede [interna] que está enraizada dentro de uma rede externa” (1993, p.81). A produção das multinacionais e suas redes empresariais anexas constitui, na realidade, o núcleo da indústria e os serviços avançados mundiais. Assim, ainda que as multinacionais (que cresceram de 7.000 em 1970 para 37.000 em 1993) “apenas” empregassem diretamente 70 milhões de trabalhadores em 1993, respondiam elas por um terço da produção global total do setor privado (Bailey et al., 1993). Tendo em conta o movimento acelerado de megafusões de grandes empresas nos últimos anos e a incorporação de grandes empresas asiáticas ao mercado mundial, parece provável que neste fim de século as redes globais de empresas, articuladas e coordenadas em torno das multinacionais, constituam o núcleo da economia mundial, o núcleo essencial de acumulação de capital, orientação da produção, controle de mercados, absorção de informação e geração de inovação. Nem nacional, nem transnacional, nem grandes empresas contra pequenas empresas: *redes globalmente articuladas de empresas de diferentes dimensões e diversas nacionalidades articuladas ao redor de grandes*

*conglomerados de capital descentralizados operacionalmente mediante redes de comunicação interativa, funcionando como uma unidade, em tempo real, em um âmbito planetário.*

Do ponto de vista do Estado, o essencial desse processo é que qualquer interferência não desejada com estratégias das empresas conduz a uma reorganização das redes interconectadas de produção, investimento e comércio, que se reorientam para localizações mais desejáveis (dentro do que é tecnologicamente possível), mercados mais solventes ou fontes de abastecimento mais baratas, mais seguras e de melhor qualidade. Daí se segue que as políticas industriais agem, cada vez mais, em termos de proporcionar condições gerais de produção, tais como infra-estrutura tecnológica, recursos humanos qualificados e condições de produção flexíveis, na competição mundial para atrair empresas dinâmicas e criadoras de emprego, ou suscitar e reter investimentos empresariais que surgem em cada país. Portanto, ainda que o Estado continue sendo um agente importante na indução do desenvolvimento, *seu papel essencial consiste em receber e processar os sinais do sistema global interconectado e adequá-lo às possibilidades do país, deixando que sejam as empresas privadas que assumam o risco, invistam e criem riqueza ou miséria conforme sua capacidade e competência.*

Os meios de comunicação, centro gerador de mensagens, imagens e informação, também entraram em um processo acelerado de globalização (Campo Vidal, 1996). Mas não da forma simplista na qual geralmente se entende esse processo. Não há uma cultura única, global, imposta por oligopólios da informação. Há uma produção global de imagens, sons e informação, que, por sua vez, recebe *inputs* de todo o mundo, de todas as culturas, e se rearticula empresarialmente no seio de cada cultura, de cada sociedade e para cada audiência específica. Não estamos em um sistema de meios de comunicação de massas, tradicionalmente caracterizados pela emissão de umas poucas mensagens para uma audiência de massa, não diferenciada. Mas, sim, evoluímos para uma multiplicidade de mensagens e de fontes emissoras, que se adaptam à pluralidade das audiências/mercados e a seus variados gostos, a partir da rede empresarial cada vez mais concentrada em seu capital e cada vez mais inter-relacionada com sua estrutura, competindo e aliando-se ao mesmo tempo e segundo os casos. Assim sendo, o que caracteriza o sistema no seu conjunto é sua crescente capacidade de escapar ao controle do Estado, inclusive no caso das televisões públicas que também dependem da publicidade, e portanto do mercado da audiência, para seu financiamento (Doyle, 1992). Naturalmente, existe uma trama complexa de relações e favores mútuos entre os governos, os dirigentes políticos e as empresas de comunicação. Mas cada vez mais, os políticos dependem dos meios muito mais do que os meios

dependam dos políticos. Porque, entre outras coisas, os políticos passam e os meios permanecem. E à medida que os meios de comunicação participam da globalização empresarial e que esta é essencial para seu acesso à informação e recursos, o Estado perde o controle da informação – elemento básico no qual apoiava seu poder através da história.

O vertiginoso desenvolvimento da Internet como meio global de comunicação horizontal, não controlada pelos meios de comunicação, supera ainda mais a capacidade de controle do Estado (Dutton, 1998). Nas sociedades democráticas, o Estado perde a capacidade de controlar os fluxos de informação entre os cidadãos. E até nas sociedades autoritárias, o preço para fechar o acesso à Internet é muito alto: desconectar o conjunto do país da rede mundial pela qual circulam, junto com bobagens e pornografia, valiosas informações e novas redes de relação. Ainda que atualmente a Internet esteja limitada a uma elite de uns 75 milhões de internautas, projeções confiáveis estimam em 600 milhões de usuários no início de século XXI, solapando a capacidade do Estado em controlar fluxos de informação, tanto locais como globais.

Há um outro processo de globalização que está gerando uma profunda transformação das instituições do Estado em todo o mundo, e, em particular, na América Latina. É a *globalização do crime organizado* (United Nations..., 1994). Tráfico de drogas, de armas, de pessoas, de tecnologia, de informações, de mercadorias ilegalmente transportadas e a correspondente lavagem de dinheiro. Ainda que o crime seja a atividade mais antiga da humanidade (uso e tráfico ilegal de maçãs, fratricídio...), sua articulação em redes de colaboração global que interconectam mercados, atividades e criminosos é recente, propiciada pela tecnologia, pelos novos sistemas de transporte, pela internacionalização da economia e pela desregulação dos mercados (Sterling, 1994; Fiorentini & Peltzman, 1995). O capital gerado pela economia criminal e circulando em circuitos financeiros internacionais foi calculado, na conferência das Nações Unidas sobre o tema, em Nápoles, em novembro de 1994, em 750 bilhões de dólares, ou seja, um valor muito superior ao comércio internacional de petróleo, e seu montante continua crescendo. A constituição de redes criminais com extraordinários meios econômicos e tecnológicos capazes de infiltrar-se, corromper, assassinar dirigentes e políticos e de amealhar as instituições do Estado converteu-se num aspecto central da política e da economia, na América Latina e em muitos outros países (como é o caso da infiltração da Yakuza no sistema financeiro japonês ou das diferentes máfias existentes na Rússia). México, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Peru, Panamá são, entre outros, países cuja dinâmica institucional está fortemente condicionada, e algumas vezes anulada, pela influência do crime organizado. Mas já



não são fenômenos nacionais, ainda que tenham suas raízes em cada país. São redes entrelaçadas, que se deslocam entre países quando se sentem ameaçadas e cujas estruturas produtivas, de lavagem de dinheiro e de agressão violenta, estão organizadas sobre a base da superioridade estratégica de sua atuação global sobre redes policiais e sistemas judiciais que, no essencial, continuam sendo nacionais. *A globalização do crime organizado é uma das ameaças mais sérias, e mais difíceis de tratar, dentre as enfrentadas pelo Estado-nação, enclausurado em suas rotinas ideológicas e institucionais.*

Confrontado com fluxos globais de capital, de produção, de comércio, de gestão, de informação e de crimes, o Estado-nação foi perdendo, na última década, boa parte de seu poder. As funções e as atividades mais importantes são globais em seu núcleo. Mas o trabalho, os trabalhadores e a vida cotidiana continuam sendo locais, regionais e nacionais. A crescente falta de operacionalidade do Estado-nação para resolver os problemas econômicos, de meio ambiente, da insegurança cidadã produz uma crise de confiança e legitimidade em boa parte da população em quase todos os países. Sobretudo quando a corrupção e a ilegalidade se apoderam de parte das instituições e quando os meios de comunicação (alimentados com informação por grupos políticos rivais) divulgam as ações reprováveis dos políticos entre uma cidadania cada vez mais desencantada. Golpeados pelas tormentas da transição histórica para uma nova economia e um novo paradigma tecnológico, abandonados por um Estado que concentra suas energias em navegar no encapelado oceano da globalização, desconfiados de políticos ineficazes e, freqüentemente, cínicos e corruptos, numerosos setores sociais se refugiam nas trincheiras de identidades construídas com base em sua experiência e seus valores tradicionais: sua religião, sua localidade, sua região, sua memória, sua nação e sua cultura étnica. E identidades de gênero ou, em algumas ocasiões, sua identidade eletiva, constitutiva de um sistema alternativo de valores. Ao questionamento do Estado-nação pelos fluxos globais de capital, comércio e informação se acrescenta o solapamento de sua legitimidade por identidades singulares que não se reconhecem na cidadania abstrata de uma democracia cada vez mais retórica, e a serviço de uma minoria globalizada. O conjunto da construção do Estado-nação democrático da era industrial, baseada nos conceitos inseparáveis de soberania nacional e representação democrática cidadã, entra em crise (Guéhenno, 1993). O Estado é cada vez mais inoperante no global e cada vez menos representativo no nacional. Se essas tendências se confirmarem, na era da informação, na qual já nos encontramos, poderemos desembocar em uma justaposição generalizada de *mercados globais e tribos identitárias* enfrentando-se sobre as ruínas do Estado democrático e da sociedade civil, que foram construídos com tanto esforço no trajeto histórico da era industrial.

## A RECONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO DO ESTADO EM UMA ECONOMIA GLOBALIZADA

A experiência da última década demonstra que o Estado continua sendo um importante agente de intervenção estratégica nos processos econômicos, ainda em sua dimensão global, e que os contextos institucionais e reguladores são extremamente importantes para as empresas, para os trabalhadores, para a economia e para a sociedade. Os mitos do “mundo sem fronteiras” são racionalizações absurdas de consultores e futurólogos, sem base empírica e, sobretudo, sem operacionalidade empresarial. Qualquer dirigente de grande empresa, qualquer investidor importante sabe muito bem a diferença que há entre investir em Aruba ou em Zurique, ou entre produzir em São Paulo ou em Tijuana. Há fronteiras, há Estados, há leis, há regras de jogo institucionalizadas, e continuará havendo no futuro previsível (Hirst & Thompson, 1996). É precisamente esse duplo caráter da economia, que funciona mediante fluxos globais articulados, interagindo com uma geografia diferente de instituições nacionais, regionais e locais, o que dá um papel relevante às políticas públicas que podem constringer, orientar ou, ao contrário, deixar inteiramente sem controle os fluxos de capital e as tendências do mercado. O que é relativamente novo, na maior parte do mundo, é que *a força dos mercados é suficiente para assegurar o funcionamento e o crescimento da economia* – certamente, sem controle por parte da sociedade. Os mercados globalizados e informatizados já não necessitam do Estado, como foi o caso ao longo de toda a história da humanidade, e em particular do processo de industrialização nos últimos dois séculos. O que se tornou redundante, ou ineficiente, foi o Estado produtor. E o que se tornou inviável foi o Estado plenamente soberano, tomando decisões inapeláveis no marco de seu território. Daí que a privatização não é senão a constatação do fato de que subsidiar certos produtos, certos dirigentes de empresas ou certos grupos de trabalhadores é uma fonte de privilégio social, não um mecanismo de criação de riqueza. A incapacidade do Estado para decidir por si só, em um mundo em que as economias nacionais são globalmente interdependentes, obriga a adaptação de regulações inaplicáveis, porque a pior forma de descontrole é manter vigente o que não se pode aplicar.

Mas de tudo isso não se deduz que o Estado seja impotente. Existe uma ampla gama de intervenções possíveis do Estado nos fluxos econômicos. O que não se pode fazer é negá-los, tratar de fazer como se a política pudesse limitar-se ao campo nacional. O Estado perde soberania, mas não capacidade de ação. E o que se faz, quem o faz, para quem o faz e como se faz se convertem nos critérios relevantes para julgar a eficácia, a equidade e a solidez de

uma política econômica, feita de estratégias mais do que de decretos. Por exemplo, mesmo com risco de receber críticas de oportunismo político, tenho a convicção profunda de que decisões estratégicas do governo brasileiro nos últimos quatro anos se comparam favoravelmente às decisões tomadas, por exemplo, na Rússia ou na Ásia, e essa diferença de estratégia se traduz numa situação econômica cada vez mais estável e mais dinâmica. Assim, em dezembro de 1993, o Brasil deu um exemplo de como se pode renegociar a dívida diretamente com os bancos credores, sem ter de passar pelas imposições arbitrárias, demasiadamente gerais e pouco imaginativas do Fundo Monetário Internacional. No mesmo momento em que outro grande país, a Rússia, organizava toda a sua política macroeconômica atendendo às recomendações do Fundo, para mendigar dez bilhões de dólares, que chegaram em contagotas e com penosas condições ligadas a cada cheque. O resultado é que a Rússia sofreu um colapso industrial e, além disso, não conseguiu cumprir o prometido, dedicando-se a um exercício interminável de manipulação estatística e ocultamento burocrático que trouxe o caos à política econômica durante vários anos, até a chegada de Nemtsov ao governo (Castells, 1998). Não há nenhuma razão técnica ou política que justifique por que a Rússia tivesse que se humilhar diante do FMI (ao mesmo tempo que o manipulava), enquanto o Brasil negociava suas próprias condições de pagamento da dívida de forma mais pragmática. A diferença foi de capacidade de iniciativa, e de qualidade técnica e política entre os dois governos.

Outro exemplo: em 1997, a crise financeira na Ásia demonstrou, na ocasião, a interconexão dos fluxos globais, sobre situações particulares, e as diferentes conseqüências dependentes das políticas adotadas pelos governos. Recordarei alguns dados para esclarecer o raciocínio analítico. Como se sabe, a crise da Ásia foi (é) uma crise de valores monetários. A derrubada da cotação internacional das moedas nacionais ocorreu em economias com situações de equilíbrio de pagamentos, de balança comercial, de dívida externa e de endividamento público extremamente diferentes. Portanto, não foram as mesmas causas a determinar os mesmos efeitos: uma perda de confiança dos investidores nas moedas nacionais, provocando sua desvalorização e, portanto, a incapacidade de pagamento de juros e devolução de empréstimos de curto prazo pelos bancos e empresas, levando à bancarrota financeira das instituições bancárias e, no caso da Indonésia, da Tailândia e da Coreia do Sul, ameaçando a quebra generalizada das economias nacionais. Hong Kong e Japão sofreram não só o choque da perda de seus empréstimos, mas também, o da confiança dos investidores em suas moedas e sistemas financeiros. Além do Pacífico, os mercados emergentes (vistos indistintamente como mercados de risco) se viram expostos à tremendas pressões especulativas que, em alguns

casos (Rússia), afetaram seriamente sua estabilidade monetária e provocaram a saída de capitais e, em outros casos (México, Argentina, Brasil), ameaçaram seriamente a estabilidade e o crescimento tão arduamente conquistados. Essa experiência ilustra, pois, a globalização das economias, sua profunda interdependência e a relativa autonomia entre os fluxos de entrada e saída de capitais no mercado monetário e de valores e as condições da “economia real” (que parece cada vez menos real diante da realidade fundamental dos fluxos financeiros). Mas, ao mesmo tempo, o processo econômico resultante da crise está sendo muito diferente conforme os países, e essas diferenças tampouco obedecem a linhas de similaridade ou de disparidade de suas condições econômicas. Dependem, essencialmente, do que se fez ou se deixou de fazer. Assim, a Indonésia retardou até o último momento (e ainda o está fazendo) a manutenção do poder de uma oligarquia familiar, aceitando as imposições do FMI para salvar-se, mas apenas na aparência. Ao proceder assim, o FMI minimizou a gestão da crise e, de fato, a agravou, conforme reconhece um informe interno do FMI, ao incrementar o pânico em relação à rupia. A Tailândia, aproveitando uma mudança de governo, deixou cair sua economia e que os mercados selecionassem o rentável, com um enorme custo social e econômico. A Coreia também sucumbiu, despencando verticalmente e entregando sua política econômica ao FMI em troca de poder escapar, conjunturalmente, à bancarrota. A crise social está fervendo nas caldeiras da sociedade coreana. Hong-Kong, apoiado pela China, defendeu resolutamente sua moeda, base da estabilidade, mas em troca de uma queda dos valores imobiliários que formam a base das garantias de empréstimos em boa parte do sistema financeiro, reduzindo consideravelmente os valores das ações na Bolsa. A China conseguiu defender sua moeda, graças às suas reservas, à sua atitude determinada e ao fato de que sua integração na economia global é ainda apenas parcial. No seu caso, o preço é a perda de competitividade em relação a seus concorrentes na exportação, baixando consideravelmente sua taxa de crescimento econômico no momento em que o problema do desemprego em massa começa a aflorar. A Rússia sofreu um processo de fuga de capitais, invertendo assim o processo positivo de investimentos que, pela primeira vez, em 1997, havia colocado a Rússia como novo destino dos investidores globais. O Brasil era um candidato óbvio para um grande ataque especulativo, pela opinião difundida da supervalorização do real, mantido a qualquer custo por motivos políticos (de política de longo alcance, sobretudo, mas também conjuntural). Mas o governo reagiu com extraordinária decisão, reduzindo gastos, aumentando impostos e, sobretudo, elevando os juros em até 43% em uma moeda estável e conversível em dólares. Que capitais podem resistir à tentação desse tipo de juros em um mundo em vias de deflação? Portanto,

estancou-se a fuga de capitais, interrompendo, ao menos nessa conjuntura, as manobras especulativas que poderiam ter levado o real à lona, como o fizeram com o cruzado. No entanto, o preço foi alto: redução do ritmo de crescimento, provavelmente de 2% em 1998, e redução do gasto público, quando mais faz falta seu incremento para começar a diminuir as tremendas desigualdades sociais que fazem do Brasil um dos países mais injustos do mundo. O significativo é que essas medidas necessárias de austeridade, com riscos óbvios de induzir protestos sociais e castigo político, foram tomadas meses antes de decisivas eleições presidenciais. Essa diferença de qualidade política na condução do governo acaba produzindo diferenças significativas entre economias e sociedades igualmente invadidas pela globalização.

Além de aprender a arte de navegar nos fluxos, que substitui o exercício de poder soberano como forma de governo, os Estados estão respondendo à globalização com a multilateralização e a cooperação de seus recursos e políticas. Assim, instituições interestatais representam um papel cada vez mais decisivo na gestão dos assuntos públicos, não só no plano internacional, mas também no nacional. Obviamente, a construção mais avançada neste sentido é a União Européia, na qual os Estados cederam parcelas essenciais de soberania econômica, política e militar para poderem ser conjuntamente mais eficazes na defesa de seus interesses de Estado e (em teoria, pelo menos) de suas sociedades (Orstrom Moller, 1995). Mas também na América Latina (Mercosul), no Pacífico Asiático (APEC), na Comunidade de Estados Independentes da ex-URSS, ou na América do Norte (ALCA), surgiram instituições de cooperação nas quais, de forma efetiva, se exercem responsabilidades compartilhadas em âmbitos essenciais da vida econômica e social de todos os países.

Do mesmo modo, as Nações Unidas parecem estar num processo de revitalização, a OTAN se converteu no instrumento conjunto de ação militar dos países mais poderosos (reconvertendo-se de seu papel na guerra fria a uma verdadeira força de intervenção internacional), e forças de segurança regionais começam a converter-se em polícias internacionais às quais se vão encomendando tarefas cada vez mais amplas, que podem se orientar, por exemplo, para prevenção do terrorismo e para a luta contra as máfias internacionalizadas. A economia global também tem suas instituições de gestão econômica supranacional, com uma capacidade operacional cada vez maior. A Organização Mundial do Comércio está se constituindo zelosa guardiã do câmbio livre. O Fundo Monetário Internacional foi formalmente encarregado pelos principais países de velar pelo rigor financeiro e monetário da economia global, assegurando a homogeneização de parâmetros econômicos nos núcleos interconectados de todas as economias. Fora desses parâmetros, os países se arriscam à marginalização e ao ostracismo financeiro e tecnológico. O Banco

Mundial, que finalmente aceitou que não podia manter por muito tempo seu negócio para construir represas hidroelétricas, estradas transamazônicas e sanitários para as favelas, foi reconvertido pelo seu atual presidente em uma agência de desenvolvimento, talvez sustentável, que trabalha para estabelecer uma ponte entre as economias mais avançadas e aquelas cujos fluxos globais vão se marginalizando. Inclusive instituições arcaicas como as dos Estados ibero-americanos, construídas sobre a nostalgia da Ibéria Imperial, estão sendo relançadas como plataformas de cooperação, como foros de encontro, nos quais os governos possam debater sobre os investimentos em telefonia na América Latina, os empréstimos de curto prazo do Banco do Espírito Santo ou o desmembramento compartilhado da Ibéria e suas linhas aéreas latino-americanas subsidiárias.

Em suma, embora a idéia de governo mundial seja, em si mesma, não só utópica, como absurda, porque suporia a existência de uma mítica sociedade mundial negadora das trajetórias históricas diferenciais, os Estados nacionais encontraram um mecanismo para sobreviver à globalização: a formação de cartéis políticos de representação de interesses, nos quais, à custa de uma constante negociação, podem somar recursos, organizar estratégias, negociar acordos com agentes econômicos multinacionais e, inclusive, gerenciar o impacto causado pelos fluxos globais de riqueza, informação e poder sobre seus países, povos e bens.

Assim sendo, quando os Estados-nação se convertem em agentes estratégicos, intervindo e negociando nessas redes globais, perdem capacidade de representação e de resposta às demandas de seus cidadãos. Para satisfazer o imperativo das demandas globais, têm, cada vez com mais freqüência, que sacrificar as demandas locais. Na última década, os governos, em todos os países, exigiram de seus cidadãos esforço, austeridade e sacrifício, na promessa de um futuro melhor. Mas como a imensa maioria de cidadãos não tem meios para participar seriamente nas complexas negociações e tomadas de decisão, e como a burocracia, a corrupção e a manipulação das informações continuam caracterizando boa parte da atuação do governo, e posto que as desigualdades sociais se acentuam porque a austeridade não é para todos, os cidadãos desconfiam cada vez mais de seus governos. O Estado-nação parece apanhado entre as exigências contraditórias da operacionalidade global e a legitimidade nacional. Para escapar dessa contradição, os governos mais lúcidos (a Espanha da transição, o Reino Unido de Blair, por exemplo) empreenderam um grande esforço de descentralização do Estado, destinado a conectar mais diretamente identidades e interesse com as instituições políticas, como passo prévio à articulação de distintos níveis institucionais numa rede complexa de conexão entre o local e o global.

## RUMO À RELEGITIMAÇÃO PELA DESCENTRALIZAÇÃO: FEDERALISMO, REGIONALISMO E LOCALISMO NUM MUNDO GLOBALIZADO

Um dos muitos paradoxos com que deparamos neste interessante tempo histórico é o relançamento do local na era do global (Borja & Castells, 1997). Com efeito, os governos locais e regionais têm menos recursos ainda do que os globais para controlar os fluxos globais. Mas como os governos nacionais, isoladamente, tampouco podem controlar muita coisa, a diferença é, sobretudo, de grau em termos de *capacidade de intervenção*, mais que de controle. E como as intervenções mais eficazes são as que se produzem em rede, de forma coordenada, diferentes níveis de Estado se convertem simplesmente em diferentes tipos de nós dessa rede. A capacidade de ação está instalada na rede mais do que em um nó, seja qual for sua dimensão.

Por um lado, os governos locais (ou municipais) e regionais (autonomias na Espanha, estados no Brasil) apresentam um maior potencial de flexibilidade para adaptarem-se a negociar com os fluxos globais. E, sobretudo, têm uma relação muito mais fluida com seus cidadãos. Podem expressar melhor as identidades culturais de um território, estabelecer mais facilmente mecanismos de participação e informação e gerar mobilizações simbólicas comunitárias. Por outro lado, ante a complexidade crescente do sistema operacional global, os cidadãos e os grupos necessitam de critérios mais verificáveis de como são representados seus valores e defendidos seus interesses. Sua capacidade de controle político cotidiano, bem além das eleições a cada quatro anos, se organiza mais facilmente no âmbito local e, em menor grau, no âmbito intermediário das instituições regionais. Assim, pois, observa-se, no mundo inteiro, um movimento de descentralização das instituições do Estado, em parte respondendo a reivindicações locais e regionais, a expressões coletivas identitárias, mas em parte também por um esforço consciente do Estado-nação de encontrar fórmulas alternativas à rigidez da centralização e à crise de legitimidade que emana da desconfiança dos cidadãos.

Na Europa, a nova Espanha democrática fundou sua nova estabilidade em um amplo desenvolvimento do Estado das Autonomias (Alonso Zaldivar & Castells, 1992), uma construção institucional não isenta de problemas e contradições, mas que ao menos oferece um marco para tratar dos conflitos identitários e canalizar a representação cidadã. O ambicioso projeto de autonomização nacional/regional e descentralização municipal é o eixo mais inovador e potencialmente mobilizador do programa do novo trabalhismo britânico. A flexibilidade dos *lander* alemães contrasta com as tensões de uma falida regionalização italiana, que leva a fenômenos tão ameaçadores como o que representa a ampla corrente de apoio à fantasia da Padânia, apesar de

seus assomos de opereta. A ampla descentralização municipal e o crescente papel das cidades em quase todos os países europeus traduziu-se na constituição do Comitê de regiões e cidades da Europa, como órgão de coordenação de administradores regionais e locais, constituindo um órgão consultivo da Comissão Européia. O dinamismo de cidades como Barcelona, Birmingham, Paris, Roma ou Munique traduziu-se em uma capacidade de desenvolvimento econômico, tecnológico e cultural que está reposicionando as sociedades européias na nova economia global *a partir das iniciativas de seus governos locais*. Na Rússia, foram as regiões que assumiram ser as protagonistas do novo desenvolvimento para o bem (Nyzhni-Novgorod), ou para o mal (Vladivostok), enquanto Moscou parece cada vez menos capaz de manter sua milenar dominação absoluta sobre o conjunto do território.

No Japão, as tentativas de reconstrução de um sistema político em ruínas passaram, nesses últimos anos, pela eleição de líderes populistas sem partido, para as prefeituras de Tóquio e Osaka, com resultados, três anos mais tarde, claramente decepcionantes. Na China, o aparente milagre de estabilidade na transição do estatismo ao capitalismo se apóia em grande parte no papel decisivo que representam as províncias e os municípios na conexão ao investimento estrangeiro direto, em particular em Xangai e em Guangdong, aproveitando o alto nível de autonomia administrativa e econômica obtida do centro (Hao & Zhimin, 1994).

Nos Estados Unidos, a grande tradição federal e municipalista se viu reforçada na última década, e nesses momentos os democratas uniram-se aos republicanos na reivindicação de dar um papel ao local e ao regional como forma preferencial de administração diante das iniciativas federais. Qualquer que seja a opinião sobre o benefício desse “localismo” (frequentemente pouco solidário), parece evidente que seu desenvolvimento vem ditado por uma opinião pública que, de forma maciça, desconfia do Estado, em geral, e do Estado federal, em particular. Inclusive na América Latina, sociedades que, com a decisiva exceção do Brasil e parcialmente da Argentina, foram de fato ou de direito fortemente centralizadas na organização do Estado experimentaram processos significativos de descentralização municipal e de autonomia provincial/estatal, em particular no México, na Colômbia e na Bolívia (Ziccardi, 1991, 1995; Laserna, 1992). O processo de democratização e abertura política no México começou significativamente com a eleição da oposição de esquerda ao governo da capital, na primeira eleição democrática direta para esse cargo.

O Brasil tem sido tradicionalmente um Estado federal desenvolvido, com importantes atribuições aos governos dos estados (em particular no setor financeiro e de políticas sociais) e com instituições municipais de presença significativa nas sociedades locais. Além disso, as regiões e cidades do Brasil têm



uma forte identidade própria que reforça a conexão potencial entre os cidadãos e suas administrações locais.

Contudo, a experiência certamente desmente uma visão romântica do local como âmbito de democracia e participação. Governos locais e estaduais, em todo o mundo, são freqüentemente o nível mais corrupto da administração, entre outras razões porque as redes pessoais se mantêm com mais força do que no nível federal e porque assumem as atribuições de urbanização e a gestão do solo, que são os setores de atividade mais propensos à corrupção da administração em razão dos interesses privados envolvidos. No entanto, a evidência empírica comparada (Borja & Castells, 1997) parece demonstrar que a proximidade entre governos e cidadãos no âmbito local permite um controle social mais transparente e reforça as oportunidades de participação política e, por último, da relegitimação do Estado.

Assim sendo, as estratégias do Estado-nação para aumentar sua operacionalidade (através da cooperação internacional) e para recuperar sua legitimidade (através da descentralização local e regional) aprofundam sua crise, ao fazê-lo perder poder, atribuições e autonomia em benefício dos níveis supranacional e subnacional. Daí a importância de que o processo de redistribuição de atribuições e recursos seja acompanhado por mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis institucionais em que se desenvolve a ação dos agentes políticos. A fórmula político-institucional que parece mais efetiva para assegurar essa coordenação é o que denomino Estado-rede.

## O ESTADO-REDE

Refletindo sobre a complexidade e a flexibilidade da estrutura institucional da União Européia, Keohane & Hoffman (1991, p.13) propõem que a União Européia “está organizada essencialmente como uma rede que implica compartilhar soberania, em vez de transferir soberania a um nível superior”. Na mesma linha, Waever (1995) e Alonso Zaldivar (1996) analisam a construção da Europa como um processo de articulação de diferentes poderes (nacional, supranacional, regional) em uma série de instituições articuladas dentro e fora dos Estados-nação, com autonomia em cada nível de decisão, mas com uma responsabilidade conjunta no processo de tomada de decisão. Aproximamo-nos, assim, da imagem do neomedievalismo institucional, proposta há tempos por Hedley Bull (1977) e utilizada por vários analistas, como Alain Minc (1993). Ainda que os historiadores objetem com razão a essa assimilação histórica arbitrária, a idéia fundamental é a de uma difusão *do poder de centros para o poder de redes*, exercido conjuntamente por diferentes sobera-

nos parciais, em seus territórios e atribuições, que constantemente devem referir-se a seu entorno institucional, feito de relações tanto horizontais como verticais. Assim, surge um novo tipo de Estado, que não é o Estado-nação, mas que não o elimina e sim o redefine. O Estado que denomino Estado-rede se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições. Uma rede, por definição, não tem centro e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são freqüentemente assimétricas. Mas, enfim, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o Estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos (como são, na Europa, na União Européia, a Comissão Européia, o Parlamento Europeu, o Tribunal Europeu, o conselho de presidentes de governo e chefes de Estado, os comitês de ministros, as instituições de cooperação em matéria de defesa – que ultrapassam a União Européia etc.). Mas, como sublinhei anteriormente, também funcionam em rede, nessa mesma rede, instituições regionais e locais. E inclusive, cada vez mais, dela participam organizações não-governamentais (que tenho a tendência a considerar neogovernamentais, porque fundamentalmente trabalham em relação com e a partir de governos) que se conectam com essa rede interinstitucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso como de autoridade, de informação como de estratégia. Esse tipo de Estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação. E é precisamente o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e de comunicação o que permite uma articulação cotidiana de uma rede de instituições e organizações cuja complexidade a faria não-manejável se não fosse capaz de interatividade informática.

O funcionamento em rede, assegurando descentralização e coordenação na mesma organização complexa, é um privilégio da era da informação. O grau de eficiência das administrações estatais de diferentes hierarquias dependerá, em boa medida, de sua capacidade para processar informação e assegurar o processo de decisão compartilhada – o que implica capacidade tecnológica, recursos humanos adequados e uma estrutura administrativa apta para assimilar esse funcionamento flexível de uma geometria variável da política. Ainda que, por razões históricas, a União Européia e, além da União estritamente definida, as instituições políticas européias são as instituições políticas que mais se aproximam do modelo do Estado-rede, essa nova lógica institucional está se desenvolvendo em todas as áreas do planeta, a partir do triplo processo de crise do Estado-nação, desenvolvimento das instituições supranacionais e transferência de atribuições e iniciativas aos âmbitos regionais e locais.

