

HIRST, P; THOMPSON, G. **Globalização em questão.**
Coleção Zero à Esquerda. Petrópolis: Vozes, 1998.

Aulas – Estado e Políticas Públicas da Educação
Prof. Dr. Paulo Gomes Lima

VIII. Globalização, governabilidade e Estado-nação

Até agora, estivemos basicamente envolvidos com os aspectos econômicos da globalização, e consideramos a governabilidade principalmente em termos de suas necessidades e possibilidades econômicas. Neste capítulo, consideramos as questões políticas mais amplas levantadas pelos teóricos da globalização e consideramos, particularmente, se o Estado-nação tem futuro como um importante lugar de governabilidade.

Começamos com uma lembrança de que o Estado moderno é um fenômeno relativamente recente, e que a "soberania" em sua forma moderna é uma exigência política altamente singular – para controle exclusivo de um território definido. Enfatizamos os aspectos *internacionais* do desenvolvimento da soberania: os acordos entre os Estados de não interferirem nos assuntos internos de cada um dos outros foram importantes para estabelecer o poder de Estado sobre a sociedade. Continuamos considerando o desenvolvimento da capacidade de governabilidade do Estado-nação e como essa capacidade está mudando no mundo moderno, especialmente após o final da Guerra Fria.

Ao mesmo tempo que a capacidade de governabilidade do Estado mudou e, em relação a muitos aspectos (especialmente no que diz respeito à administração macroeconômica nacional), enfraqueceu consideravelmente, ele permanece uma instituição crucial, especialmente em termos de criar as condições

para uma efetiva governabilidade internacional. Consideraremos os seguintes pontos principais em nossa discussão sobre as possibilidades de governabilidade e o papel do Estado:

- 1 Se, como argumentamos nos primeiros capítulos, a economia internacional não corresponde ao modelo de um sistema econômico globalizado, os Estados-nação têm um papel significativo a desempenhar na governabilidade econômica, no nível dos processos nacionais assim como internacionais.
- 2 As formas emergentes de governabilidade dos mercados internacionais e outros processos econômicos envolvem os principais governos nacionais, mas em um novo papel: os Estados chegam a funcionar menos como entidades 'soberanas' e mais como componentes de um 'sistema de governo' internacional. As funções centrais do Estado-nação tornam-se as de prover legitimidade aos mecanismos de governabilidade supranacionais e subnacionais e garantir a responsabilidade por eles.
- 3 Ao mesmo tempo que o controle de território, exclusivo do Estado, tem sido reduzido pelos mercados internacionais e pelos novos meios de comunicação, ele ainda retém um papel central que garante uma grande dimensão de controle territorial – a regulação das populações. As pessoas são menos móveis que o dinheiro, as mercadorias ou as ideias: em certo sentido, elas permanecem 'nacionalizadas', dependentes de passaportes, de vistos, residência e qualificações de trabalho. O papel do Estado democrático como possuidor de um território cuja população ele regula lhe dá uma legitimidade definida internacionalmente de modo que nenhuma outra agência poderia ter no que diz respeito ao que ele pode dizer para aquela população.

A ascensão da soberania nacional

Os teóricos políticos e os sociólogos comumente afirmam, segundo Max Weber, que a característica que distingue o Estado moderno é o domínio do monopólio dos meios de violência dentro de um determinado território (Weber, 1968, vol.

1, p. 56). No século XVII, o sistema dos Estados modernos era criado e mutuamente reconhecido por seus membros. Para esse reconhecimento, era fundamental que cada Estado fosse a única autoridade política com domínio exclusivo de um território definido. O 'Estado' tornou-se a forma dominante de governo, não aceitando qualquer outra agência como rival. A idade Média não conhecera essa relação singular entre autoridade e território. As autoridades políticas e outras formas de governabilidade funcionalmente específicas (comunidades religiosas e guildas, por exemplo) existiram de formas complexas e sobrepostas, fazendo reivindicações paralelas e frequentemente competitivas para a mesma área (Gierke, 1900). Há quem diga que o período da dominação do Estado-nação como uma agência de governabilidade acabou, agora, e que estamos entrando em um período em que a governabilidade e o território serão separados: diferentes agências controlarão aspectos da governabilidade, e algumas importantes atividades não serão controladas. Isto é questionável, mas a demanda dos Estados-nação de exclusividade na governabilidade é historicamente específica e, de modo algum, predestinada.

O Estado moderno não adquiriu seu monopólio de governabilidade por seus próprios esforços internos. Após o Tratado de Westphalia, em 1648, os governos deixaram de apoiar os correligionários em conflito com seus próprios Estados. O reconhecimento mútuo, pelos Estados, da soberania de cada um dos outros no mais importante assunto contemporâneo, na crença religiosa, significava que os Estados consentiam em renunciar a certos objetivos políticos em troca de controle e estabilidade internos (Limn, 1984). Explorando a autonomia com respeito à interdependência externa, sancionada por esse acordo mútuo e internacional, os Estados eram, assim, capazes de impor 'soberania' em suas sociedades. O acordo dos Estados mudava os termos do conflito entre autoridade territorial e grupos confessionais em favor da primeira. Assim, em um grau insignificante, a capacidade de soberania veio de fora, por meio de acordos entre Estados na recém-emersa sociedade de Estados.

Portanto, o crescimento do Estado moderno como um poder territorialmente específico e politicamente dominante dependia, em parte, dos acordos *internacionais*. A doutrina da 'soberania' dos Estados na nova lei internacional e o reconhecimento mútuo de seus poderes e direitos internos pelos Estados europeus desempenhou, assim, um papel central na criação de uma nova relação entre poder e território, uma relação de domínio exclusivo (Hinsley, 1986). Esses entendimentos internacionais tornaram possível uma 'internalização' do poder e da política dentro do Estado. Os Estados eram entendidos como as principais comunidades políticas, com a capacidade de determinar o *status* e criar regras para qualquer atividade que caísse dentro dos entendimentos contemporâneos acerca do campo de autoridade legítima. Os Estados eram soberanos e, por isso, cada Estado determinava, internamente, a natureza de suas políticas internas e externas. A sociedade de Estados era, assim, um mundo de entidades auto-suficientes, cada uma fazendo sua própria vontade (Bull, 1977). As relações internacionais poderiam ser concebidas como interações 'bola de bilhar', limitadas pelo reconhecimento mútuo e pela obrigação de não interferir nos assuntos internos de outros Estados (Morse, 1971). A sociedade anárquica de interações externas entre Estados, a autonomia de um em relação ao outro, era assim uma precondição para um efetivo monopólio de poder internamente. Nos séculos XIX e XX, os regimes liberais e democráticos herdaram esses reclamos absolutistas de soberania dentro de um território governado coerente e exclusivamente e instituíram, para eles, novas e poderosas legimações.

Assim, a essa soberania fundamental postulada pelos Estados do século XVII poderia ser acrescentada, sem grandes contradições, a maior parte das outras características da política moderna. Os Estados eram autônomos e exclusivos possuidores de seu território, independentemente de serem dinásticos ou nacionais, autocráticos ou democráticos, autoritários ou liberais. A noção de um Estado 'nação' realmente reforça a concepção de um poder soberano que tem primazia dentro

de um determinado território. O nacionalismo é, em essência, uma declaração de que o poder político deveria refletir homogeneidade *cultural*, de acordo com uma série comum de entendimentos políticos historicamente específicos do que se fixa a nação.

Assim, o nacionalismo amplia e aprofunda o campo de 'soberania': requer certos tipos de conformidade cultural do cidadão.¹ Em relação a isso, o advento do nacionalismo não alterou nossa compreensão de Estados como organismos 'soberanos', mais do que o necessário. O conceito de um território culturalmente homogêneo é, portanto, legitimamente soberano poderia justificar tanto a formação quanto a dissolução dos Estados. O resultado das várias ondas de nacionalismo, do início do século XIX em diante, tem sido de aumentar a população da sociedade anárquica de Estados soberanos, mais do que de mudar a sua natureza. De fato, antes de mais nada, o nacionalismo tornava a cooperação internacional mais difícil, reforçando a noção da comunidade nacional como dona de seu destino.

A democracia não tinha maior efeito sobre as características fundamentais do Estado soberano, uma entidade política criada em uma era pré-democrática. A democracia, no sentido do governo representativo, baseada no sufrágio universal, tornou-se realmente uma ideologia e uma aspiração universal no final do século XX. Regimes não democráticos são, agora, símbolos de fracasso político e atraso econômico crônico. A noção de um povo soberano poderia facilmente substituir o 'soberano', anexando as demandas de primazia do primeiro aos meios de decisão política dentro de um determinado território. Da mesma maneira, a democracia e o nacionalismo

¹ Esta discussão do nacionalismo baseia-se em duas abordagens praticamente opostas, a de Benedict Anderson (1991), que enfatiza o caráter da homogeneidade cultural como um projeto político, e a de Eric Hobsbawm (1992), retórica de nacionalistas como as complexidades políticas e culturais que eles buscam homogeneizar: é um conceito profano. Weber (1979) é um excelente exemplo da criação da homogeneidade cultural na França.

podem, com um certo esforço, tornar-se compatíveis. A democracia requer uma dimensão substancial de homogeneidade cultural (ou uma diferença cultural, publicamente reconhecida, acima de tudo, dentro de alguma identidade política) para ser tolerável (Hindes, 1992). Comunidades amargamente divididas não podem aceitar a lógica da regra da maioria ou tolerar os direitos das minorias. A autodeterminação nacional é uma demanda política que deriva sua legitimidade da noção de democracia e, também, da noção de homogeneidade cultural: sua essência é um plebiscito sobre a independência em um território reconhecido com um grau de coerência cultural singular (Najm, 1993).

À teoria política moderna – ou seja, a teoria de governo e de obrigação política em um Estado soberano – desenvolvia, antes, a democracia de massa, mas a ela adaptava-se de maneira relativamente fácil. Este não é o único motivo pelo qual foi possível substituir o motarca pelo povo. Isto aconteceu também porque o Estado-nação é simplesmente a forma mais desenvolvida da idéia de comunidade política autogovernada, com a qual a grande possibilidade de uma teoria 'política' singular está relacionada. A democracia é uma fonte de legitimidade para o governo e uma forma de decisão dentro de uma entidade considerada autodeterminante. Desde a *polis* grega, passando pelo republicanoismo cívico dos Estados-cidades italianos até as idéias de governo por consentimento do século XVII, a noção de comunidade que controla seu mundo social através da escolha coletiva tem sido fundamental para nossa compreensão da política. A teoria democrática moderna imita o que, até então, tentia a ser idéias contraditórias da soberania da comunidade (aquele poder basicamente derivado do povo e que o governo devia ser por consentimento) e da soberania do legislador (aquele Estado e sociedade enquanto entidades separadas, sendo o soberano um chefe não chefiado, não limitado por acordos prévios) (Hinsley, 1986). As eleições democráticas legitimavam os poderes soberanos das instituições do Estado e, assim, forneciam uma base para um Estado visto mais como o órgão de uma comunidade territorial auto-

governada do que um que fizesse a vontade de um príncipe. A soberania democrática inclui cidadãos e os une através de um pertencimento comum que é negado a outros.

A noção da comunidade autogovernada tem fontes antigas, mas na forma do Estado-nação moderno adquiriu uma credibilidade singular. Em primeiro lugar, em sua aparência pré-democrática, o Estado (como uma entidade distinta separada da sociedade) monopolizava a violência, impunha administração uniforme, e provia uma forma de domínio da lei. Os Estados alegavam garantir uma medida substancial de segurança aos cidadãos relativa aos inimigos externos e aos inimigos internos. Esta afirmação, colocada como justificativa da autoactuação esclatada, só se tornou intrinsecamente possível quando os Estados se tornaram democracias representativas e assuntos de guerra e paz deixaram de ser determinados por ambições principescas e considerações dinásticas. Desde a *Perpetual Peace*, de Kant (1791), a idéia de que os Estados liberais não vão atacar um ao outro tem sido a base da esperança de que um mundo de Estados-nação possa ser pacífico, que a democracia interna modere as relações anárquicas entre os Estados (Doyle, 1983). Em segundo lugar, o Estado moderno, representativamente governado, poderia governar seu território com um grau de totalidade e de abrangência inviolável para os regimes anteriores. O governo representativo reforçou e legitimou a capacidade de taxaço do Estado e, dado esse poder fiscal e a eliminação das autoridades concorrentes e subordinadas, pôde criar um sistema nacional uniforme de administração. Sobre essa base, ele pôde ampliar a governabilidade social, por exemplo, criando sistemas universais de educação nacional ou medidas de saúde pública. Em terceiro lugar, mas só no século XX, os Estados adquiriram os meios para administrar ou dirigir as economias nacionais, seja através das autarquias e do planejamento do Estado, como no caso das economias dirigidas pelo Estado na Inglaterra e na Alemanha nas duas guerras mundiais, seja através de métodos keynesianos, usando a política monetária e fiscal para influenciar as decisões dos ares econômicos e, assim, alterar os resultados econômicos.

Assim, por volta da década de 60, o Estado pareceu ser a entidade social dominante: Estado e sociedade cobriam, realmente a maioria da terra. O Estado governava e dirigia a sociedade tanto no mundo comunista como no ocidental, embora de formas muito diferentes. Os Estados comunistas representavam uma variante distinta dos objetivos da administração econômica nacional, atuavam através do planejamento central permanente. Na década de 60, os excessos da construção socialista forçada pareciam ter acabado e reformadores, como Khrushchev, estavam prometendo muito mais uma maior prosperidade e coexistência pacífica do que um conflito aberto com o Ocidente. Nos Estados industriais avançados acreditava-se amplamente que a administração econômica nacional poderia continuar a garantir tanto o pleno-emprego quanto o crescimento relativamente constante. Os Estados industriais, no Leste e Oeste, eram agências de serviço público ramificadas, incompetentes para supervisionar e suprir qualquer aspecto da vida de suas comunidades. No entanto, nas sociedades ocidentais desenvolvidas pela revolução industrial, nas quais a maioria da população empregada continuava a ser constituída por trabalhadores manuais ainda na década de 60, os serviços nacionais regulares e universais de saúde, educação e bem-estar continuavam populares. As populações que só recentemente tinham escapado das crises do capitalismo desregulado continuavam a apoiar a proteção social coletiva do Estado, ao mesmo tempo que começavam a destruir do novo afluxo de massa criado pelo pleno-emprego e pelo longo boom pós-1945.

A noção de Estado mudaria com rapidez surpreendente, tornando-o quase irreconhecível. As revoluções de 1989, no Leste Europeu, e suas consequências levaram a uma ampla percepção do mundo moderno como um mundo em que os Estados-nação estão perdendo sua capacidade de governabilidade e os processos de nível nacional estão cedendo sua primazia aos globais. O que terminou, em 1989, foi uma estrutura específica de conflito entre grupos aliados de Estados-nação, a Guerra Fria. A força impulsora desse conflito era o medo mútuo entre dois campos armados: foram, então, exploradas,

dos dois lados, propostas ideológicas, mas não se tratava basicamente de um choque de ideologias. A Guerra Fria reforçou a necessidade do Estado-nação, de sua capacidade militar e de suas formas de regulação econômica e social, no nível nacional, necessárias à sua sustentação. O sistema de Estados foi congelado em um padrão de confronto passivo rígido no centro, com conflito por mandato nas margens. O Estado continuava necessário, embora seus poderes fossem mantidos em reserva, em um conflito suspenso. Até 1989 era possível, apesar de improvável e mutuamente suicida, que as duas superpotências e seus aliados pudessem entrar em guerra. Essa eventualidade, o medo de um inimigo mobilizado e imediato, tornava os Estados-nação necessários. Se eles enfraquecessem ou perdessem sua capacidade de controlar suas sociedades, o inimigo podia invadi-los e, dependendo do ponto de vista de cada um, destruir os ganhos do socialismo ou impor uma tirania comunista. Esse conflito bloqueando preservava a preeminência do nível nacional de governo de uma maneira que adia ou mascarava as mudanças que, subsequentemente, o enfraqueceriam.

A metáfora política da globalização

Vimos que, agora, virou moda afirmar que a era do Estado-nação acabou e que a governabilidade de nível nacional é ineficaz diante dos processos econômicos e sociais globalizados (Floresman e Marshall, 1994). As políticas nacionais e as opções políticas têm sido postas de lado pelas forças do mercado mundial que seriam mais fortes, até mesmo, que os mais poderosos Estados. O capital é móvel e não tem qualquer ligação nacional, ele se instalará onde impertam as vantagens de mercado, mas o trabalhador é tanto nacionalmente localizado quanto relativamente estático, e deve adaptar suas expectativas políticas para enfrentar as novas pressões da competitividade internacional. Distintos regimes nacionais de amplos direitos trabalhistas e de proteção social são, assim, obsoletos. O mesmo acontece com as políticas monetárias e fiscais contrárias

às expectativas dos mercados globais e das empresas transnacionais. O Estado-nação deixou de ser um administrador econômico efetivo. Ele pode apenas fornecer aqueles serviços sociais e públicos que o capital internacional julga essenciais e com o mínimo possível de custos gerais.

Autores, como Ohmae (1996, 1993) e Reich (1992), consideram que os Estados-nação tornaram-se as autoridades locais do sistema global. Eles não podem mais, de forma independente, afetar os níveis de atividade econômica ou de emprego dentro de seus territórios: ou melhor, esses são ditados pelas escolhas do capital internacionalmente móvel. A tarefa dos Estados-nação é como a das municipalidades dentro dos Estados sempre foi: fornecer a infra-estrutura e os bens públicos que os negócios necessitam, pelo menor custo possível.

Essa nova retórica política é baseada em um liberalismo antipolítico. Libertada da política, a nova economia globalizada permite às empresas e aos mercados alocar os fatores de produção para o benefício máximo e sem as distorções da intervenção do Estado. O livre comércio, as companhias transnacionais e os mercados de capitais mundiais libertaram os negócios das restrições das políticas, e são capazes de absorver os consumidores mundiais com os mais baratos e eficientes produtos. A globalização realiza os ideais de liberais do livre comércio, como Cobden e Bright, dos meados do século XIX: ou seja, um mundo desmilitarizado, em que a atividade comercial é fundamental e o poder político não tem outra tarefa, senão a de proteger o sistema de livre comércio mundial.

Para a direita dos países industriais avançados, a retórica da globalização é uma dádiva celestial. Ela propicia um novo alento, após o desastroso fracasso de suas experiências políticas monetaristas e individualistas radicais na década de 80. Os direitos do trabalho e o bem-estar social do gênero praticado na era da administração econômica nacional ocasionarão sociedades ocidentais não competitivas em relação às economias recentemente industrializadas da Ásia e devem ser drasticamente reduzidos.

Para a esquerda radical, o conceito de globalização também dá possibilidades de se livrar de um diferente tipo de impasse

político. Diante do colapso do socialismo de Estado e das lutas antiliberalistas do Terceiro Mundo, a esquerda vê na globalização a continuidade da realidade do sistema capitalista mundial. Vê também a futilidade das estratégias reformistas demotricizes sociais nacionais. A esquerda revolucionária pode estar enfraquecida, mas os reformistas não podem mais declarar que possuem políticas pragmáticas e efêmeras.

A esquerda e a direita podem, assim, celebrar o fim da era *keynesiana*. Administração econômica nacional, pleno-emprego e crescimento sustentado, produção em massa padronizada com numerosa força de trabalho manual semiqualficada, colaboração corporativista entre a indústria, o trabalhador organizado e o Estado: esses fatores, fundamentais ao período do longo boom pós-1945, criavam condições que favoreceram a influência política do trabalhador organizado e confinavam os planos de ação políticos possíveis em uma trilha centrista e reformista. A diminuição dos mercados internacionais voláteis, a mudança para métodos flexíveis de produção e a reestruturação radical da força de trabalho, o crescimento irregular e incerto dos países avançados, o declínio do trabalhador organizado e da intermediação corporativista, dizem, tornaram as estratégias reformistas obsoletas e reduziram a centralidade dos processos políticos nacionais, seja competitivos ou cooperativos.

Há uma certa verdade na afirmação segundo a qual a política nacional nos países avançados é cada vez mais uma política 'fría' (Mulgan, 1994). Não se trata mais de uma questão de guerra e paz ou de conflito de classe. Não se trata mais de uma questão de mobilização de massa para esforços nacionais comuns de vida ou de morte. Para os defensores da globalização, a política de nível nacional é mesmo menos proeminente porque não pode afetar muito os resultados econômicos e sociais, a menos que sejam adotadas estratégias intervencionistas absurdas, que enfraquecem a competitividade nacional.

Por isso, considera-se que a política nacional torna-se, como a política municipal, uma questão de oferecer serviços triviais. Assim, a energia se esvai da política convencional, dos partidos estabelecidos, e pessoas de alto nível deixam de ser

atraídas por uma carreira política. A política flui em direção à política da moralidade – em questões como aborto, direitos dos homossexuais, direitos dos animais e o meio ambiente. A política avista ou 'quente' pode ser exercida em sua antiga acepção, sem medo de que esta vá desviar a atenção das questões 'nacionais' vitais – pois essas são, agora, triviais.

O declínio da centralidade da política de nível nacional, da guerra, do conflito de classe e da revolução, da administração econômica efetiva e da reforma social livra as forças políticas da necessidade de cooperarem internamente para manter a prosperidade nacional. Subnacionalidades e regiões podem declarar sua autonomia com menos medo: ser, por exemplo, um defensor ativo da cultura e dos interesses da Bretanha não teria mais os efeitos de enfraquecer a França em seus conflitos de vida ou de morte com a Alemanha. Da mesma maneira, a homogeneidade cultural no plano 'nacional' é menos importante nos Estados avançados ligados aos mercados mundiais, uma vez que o Estado-nação como entidade política pode sofrer menos. Por isso o pluralismo religioso, étnico e de estilo de vida pode se expandir dentro desses Estados, e os grupos podem ganhar mais importância dentro de Estados nacionais como focos alternativos de lealdade para seus membros.

Esses argumentos têm alguma força. Não há dúvida alguma de que a preeminência e o papel dos Estados-nação mudou visivelmente desde a era keynesiana. Os Estados são menos autônomos, têm menos controle exclusivo sobre os processos econômicos e sociais dentro de seus territórios, e são menos capazes de manter a singularidade nacional e a homogeneidade cultural.

A mudança das capacidades do Estado-nação

Há certas áreas em que o papel do Estado mudou radicalmente e, em consequência, sua capacidade de controlar seu povo e os processos sociais internos declina. A primeira delas é a guerra. O Estado adquiria um monopólio dos meios de

violência internos, o mais apto a mobilizar os recursos de um território, no caso de um conflito externo. Do século XVI até hoje, a principal capacidade que define o Estado moderno tem sido o poder de guerrear e de usar as vilas e a propriedade de seus cidadãos para isso. Como vimos, a Guerra Fria manteve esse poder vivo. A inimizade mútua entre o Leste e o Oeste reforçou a necessidade de mobilização permanente contra uma ameaça de guerra sempre presente. O desenvolvimento das armas nucleares, entretanto, teve o efeito de tornar a guerra impossível, no sentido tradicional do uso da força para atingir algum objetivo. Classicamente, a guerra era vista como um meio de decisão, em que a vitória acabava com uma questão entre os Estados que não poderia ser resolvida de alguma outra maneira. A guerra de Clausewitz tinha claros propósitos e, nesse nível nacional, era a continuação da política por outros meios. A guerra nuclear entre combatentes mais ou menos iguais só podia acabar em destruição mútua e na negação da política nacional perseguida pelas autoridades dos Estados participantes. Como Bernard Brodie (1946; 1965) com muita percepção observou (imediatamente após Hiroshima), a única função das armas nucleares era a intimidação: a maior força militar não mais podia ser empregada para alcançar uma decisão política, mas, agora, só poderia ser efetiva se evitasse seu uso e, assim, desse tempo aos políticos para inventarem meios de controlá-la politicamente, por meio de acordo comum entre os Estados nucleares.

Brodie estava certo, embora tenha considerado um meio século de extremo risco e perigo de extinção, antes dessas guerras frias era insustentável, seu impedimento era inatável e intensa competição entre as superpotências, procurando vantagens tecnológicas através de corridas de armamentos, eram seguidos por períodos de *détente*. Os principais Estados nucleares haviam renunciado à 'soberania': criaram uma ordem civil mundial por meio de seus tratados, não só limitando as guerras como concedendo, aos outros Estados, poderes de in-

peção e de supervisão, de notificação de manobras militares, etc., de uma maneira que tornasse extremamente improvável a mobilização efetiva de guerra.¹ Os Estados foram obrigados a aceitar um nível de inerteza, até então, intolerável em seus assuntos internos para tornar a paz possível. A força máxima que os arsenais nucleares representam é inútil, pois com ela não se pode fazer a guerra; e os acordos políticos, quando institucionalizados, tornam impedimento desnecessário.

A guerra entre os Estados nucleares tornou-se impossível, fossem eles liberais ou não, propiciou que seus líderes passassem a ter um mínimo de racionalidade. Conflitos não nucleares só podiam ocorrer em regiões periféricas, conflitos por procuração, em que a detroia de um lado não levava à ameaça da guerra nuclear. A posse de armas nucleares, portanto, acabava também com a possibilidade de guerra convencional entre Estados nucleares.² As armas nucleares acabaram com a guerra das relações internacionais entre os Estados avançados: não eram mais um meio alternativo de decisão, mas a ameaça de um terrível desastre conjunto que necessitava ser negociado noutra arena.

As forças armadas são, assim, realmente irrelevantes para os principais Estados avançados em suas relações uns com os outros. As armas evoluíram até o ponto de tornar a guerra

¹ Ou seja, de diversas maneiras, a entrada dos Estados numa "ordem civil" e não numa guerra anárquica, ela vai além das relações internacionais do "Estado descentralizado" e aproxima-se do afastamento nuclear definitivo por Schell (1984).

² Provavelmente, a proliferação não entraguece essa afirmação. A posse mútua de armas nucleares por forças regionais antigônicas (como a Índia e o Paquistão) resultará num estado de contenção e também numa restrição às aventuras militares convencionais. As principais forças nucleares se empenham em dinamizar os Estados párias, como o Iraque e a Coreia do Norte, provavelmente com algum grau de sucesso. Os perigos reais vêm do colapso dos regimes medievais e das armas nucleares e do terrorismo nuclear. Os perigos reais, portanto, estão sujeitos a forças políticas e militares, pelas grandes potências, e o último, enquanto uma ameaça real, não pode ser contido por impedimentos ou por guerra convencional, mas é um assunto de inteligência e de política.

obsoleta e, com ela, muitos dos motivos e dos poderes de controle do Estado. As forças armadas não deixaram de existir, mas cada vez menos servem como meio de decisão política (van Creveld, 1991). Elas não podem decidir questões entre Estados avançados. E a disparidade das forças entre as grandes potências e os principais Estados do Terceiro Mundo é tão grande, que os últimos não podem impor uma nova ordem em assuntos de seu interesse pela força armada convencional - ou seja, quando as grandes potências percebem que seus interesses vitais estão em jogo, como a Guerra do Golfo, de 1991, demonstrou.

Isto não quer dizer que viveremos em um mundo pacífico. Estados menores lutarão uns contra os outros. Estados avançados serão ameaçados pelo terrorismo. Movimentos revolucionários continuarão a surgir na periferia empobrecida, novos, porém locais, "exércitos de mendigos", como os Zapatistas em Chiapas. Os movimentos revolucionários estarão articulados aos antigonismos locais específicos, mas não mais parecerão ser deslocamentos de uma única luta unida por uma ideologia comum anticolonialista e antiliberalista. Mas isso significa que, pelo menos, nos países avançados, é provável que os governos não tenham oportunidade de convocar para a guerra as vilas e a propriedade de seus cidadãos. Eles não serão mais capazes de mobilizar suas sociedades e de demandar e criar solidariedade e identificação comum com autoridade necessária à realização da guerra total. A guerra, a presença de um inimigo genuíno, reforçou a solidariedade nacional e tornou possível o direito à homogeneidade cultural nacional.

Sem guerra, sem inimigos, o Estado torna-se menos significativo para o cidadão. Quando os povos realmente enfrentavam inimigos, invasores e conquistadores, eles tinham necessidade de seu Estado e dos cidadãos camponeses. O Estado liberal, que declarava viver pacificamente com seus vizinhos e fazer poucas exigências a seu próprio povo, podia sustentar grande legitimidade se atacado, e por isso estimular seu povo a um grau de comprometimento e esforço comum que, raramente, os Estados autoritários conseguiam igual. Es-

nas legitimações acabaram e, com elas, todos os tipos de provisão para necessidades 'nacionais' justificadas pela possível contingência de guerra: indústrias 'nacionais', saúde e bem-estar para melhorar a 'eficiência nacional' e solidariedade nacional para unir ricos e pobres em uma luta comum. A de-mocracia social tirou proveito da guerra convencional industrializada: ela podia fazer recar o máximo possível o esforço de guerra sobre o trabalhador organizado em troca de reformas econômicas e sociais.

Os Estados do mundo avançado não têm mais a guerra como suporte central de sustentação de sua 'soberania'. Eles não são mais concebíveis como atores autônomos, livres para perseguirem qualquer política externa na sociedade anárquica dos Estados. A sociedade de Estados passou de uma condição anárquica a uma quase civil. A ampla maioria dos Estados está amarrada de inúmeras formas, o que corresponde a uma sociedade política internacional e, no caso dos principais países avançados do G7 e da OCDE, a uma real e firme associação de Estados com suas próprias regras e condutas de decisão. Isto não quer dizer que os Estados nacionais sejam irrelevantes, mas significa que sua sustentação de um monopólio dos meios de violência, legitimada dentro de um determinado território, não é mais tão definitiva para a sua existência.

Da mesma forma que as guerras nucleares transformaram as condições da guerra, enfraquecendo, no processo, a base central do Estado, as novas tecnologias de comunicação e informação tiraram do Estado a exclusividade de controlar seu território, reduzindo sua capacidade de controle e de homogeneização. Sobre-se que as comunicações digitalizadas – satélites, aparelhos de fax, redes de computadores – tornaram praticamente impossível para o Estado a licença e o controle dos meios de comunicação, enfraquecendo não só as estruturas ideológicas, mas também todas as tentativas de preservar a homogeneidade cultural pela força do Estado.

As comunicações modernas formam a base de uma sociedade civil internacional, povos que compartilham interesses e associações que cruzam fronteiras. A mídia internacional tam-

bém possibilita que uma série de culturas cosmopolitas, de elite e populares, científicas e artísticas, sejam ligadas por meio do inglês, como língua universal, muito mais do que nacional. Essas culturas, desde as crianças que assistem a "Tom e Jerry" na TV até físicos focando no e-mail, são indubitavelmente internacionais. A homogeneidade cultural torna-se cada vez mais problemática: culturas 'nacionais' são, simplesmente, partes de um conjunto de culturas em que o povo participa com objetivos diferentes. As culturas cosmopolitas e nacionais interagem. A homogeneidade cultural completa e exclusiva é cada vez menos possível. As culturas 'nacionais', que objetivam dominar seus membros individuais, são crescentemente projetos de resistência ao mundo e dele se retiram. O nacionalismo introspectivo e o fundamentalismo cultural são, para falar sem rodeios, políticas de perdedores. É realmente impossível continuar a operar nos diversos mercados do mundo e, ao mesmo tempo, ignorar as culturas internacionalizadas que os acompanham. Esses nacionalismos introspectivos realmente existem e continuarão a se desenvolver, mas, à medida que seus projetos políticos têm êxito, eles têm o efeito de marginalizar suas sociedades. Embora sejam respostas para o atraso econômico, esses nacionalismos o reforçam. O mesmo acontece com os grupos sociais dos Estados avançados que reivindicam uma identidade distintiva, seja étnica, religiosa ou qualquer outra: condenam seus membros à marginalidade social.

A existência de línguas e religiões diferentes, como argumentou Kant (1991), realmente garante a diversidade cultural. Tradições culturais locais distintas continuarão a coexistir com as práticas culturais cosmopolitas. Entretanto, o que está ameaçada é a ideia de uma cultura 'nacional' exclusiva e realmente auto-suficiente, da qual os indivíduos são simplesmente exemplares que compartilham a mesma língua, as mesmas crenças e atividades. Os Estados energeticamente tentaram criar essas culturas, através de sistemas comuns de educação nacional, serviço militar, etc. (Andersson, 1991). Que projetos como esses não sejam mais possíveis para os Estados avançados significa que eles têm de buscar bases de lealdade dos cidadãos fora

da homogeneidade cultural primitiva. Nas principais cidades dos Estados mais avançados, dúzias de línguas e quase todas as religiões possíveis acham-se em uso. Como veremos, o Estado provavelmente encontrará um novo fundamento para administrar essa grande diversidade, atuando como poder público que capacita essas comunidades paralelas a coexistirem alguma delimitada. Pelo menos, nas grandes cidades dos países avançados, as culturas do mundo são mais ou menos misturadas umas às outras. O Estado, na era da 'construção da nação', tentou transformar seu povo em arcabouço de si próprio, espécimes representativos da cultura 'nacional'. Em nome da liberdade individual e dos valores do cosmopolitismo e da diversidade cultural, devemos agradecer que os Estados possam fazer menos e menos demandas de nossas imaginações e crenças.

O Estado pode ter menos controle sobre as idéias, mas permanece um controlador de suas fronteiras e do movimento de pessoas que as cruzam. Como vimos, excepto os 'executivos' cúbos, e os desesperados migrantes e refugiados pobres, deslocados intoleráveis, a maior parte da população mundial não pode se mover facilmente. Os trabalhadores dos países ou a Argentina para migrarem como faziam em grande número no século XIX e, em números menores, na década de 70. Cada vez mais, os pobres da Europa Oriental e do Terceiro Mundo são muitos bem-vindos nos países avançados, excepto quando trabalhadores convidados ou migrantes ilegais trabalhando por baixíssimos salários. As sociedades ocidentais estão não qualificados locais está cada vez mais difícil conseguir emprego, por isso a pressão para excluir os migrantes pobres. Na ausência de mobilidade do trabalhador, os Estados retêm a quem sobre seus povos: eles definem quem é ou não é cidadão, quem pode ou não receber assistência do governo. Neste sentido, apesar da retórica da globalização, a maior parte da po-

pulação mundial vive em mundos fechados, confinados pela loteria de seu nascimento. Para o trabalhador médio ou agricultor com uma família, o Estado-nação é uma comunidade de destino. A riqueza e a renda não são globais, mas são nacional e regionalmente distribuídas entre os Estados mais pobres e mais ricos e as pequenas localidades. Para a ampla maioria dos povos, os Estados-nação não são simplesmente municipalidades ou autoridades locais, oferecendo serviços que alguém escolhe de acordo com sua relativa qualidade e custo.

O trabalhador criando nacionalmente tem que buscar estratégias e benefícios locais, se quiser melhorar o que tem. A questão é se os negócios são da mesma forma restritos, ou ráveis. Internacionalmente, culturas abertas e populações enbrecidos podem assistir a 'Dallus'. Eles sabem que um outro mundo é possível, quer o estejam vendo na televisão de um apartamento de bairro pobre, num país avançado, ou numa favela do Terceiro Mundo. A ideologia da revolução socialista pode ter poucos adeptos, mas ninguém deve imaginar que os pobres do mundo continuam encolhidos ou aceitarão passivamente sua pobreza. Será bem mais difícil lutar contra suas respostas, sejam crimes na rua ou guerrilhas como Chiapas, respostas serão locais e menos agregadas em termos ideológicos a outros conflitos. Por isso essas lutas serão, em geral, avançado não costuma pensar que sua fronteira começa nas selvas de Yucatán, como uma vez pensou que começava nas selvas do Vietnã ou da Bolívia.

Enquanto os países avançados buscam policiar o movimento dos pobres do mundo e excluí-los, a instabilidade das noções de cidadania e de comunidade política tornam-se a cada vez mais evidente. Os Estados avançados não serão capazes de usar efectivamente, como princípio de exclusão, a demanda de homogeneidade cultural, pois eles são étnica e culturalmente

pluralistas. A exclusão será um mero fato, sem qualquer outra lógica ou legitimidade a não ser a de que os Estados temem as consequências da migração em grande escala. Um mundo de riqueza e pobreza, com diferenças aterrorizantes e enormes entre os padrões de vida das nações mais ricas e das mais pobres, não é provável que seja seguro ou estável. Os trabalhadores industriais dos países avançados temem o trabalho barato dos trabalhadores bem-educados e qualificados da camada superior dos países em desenvolvimento como Taiwan ou Malásia. Os pobres do Terceiro Mundo se vêem como abandonados pelo mundo rico, que negocia cada vez mais consigo e com uns poucos novos países industrializados favorecidos. Ambos os grupos são colocados dentro dos limites dos Estados, forçados a encarar seus países como comunidades de destino e a buscar soluções dentro dos limites de sua residência forçada.

Entretanto, como argumentamos anteriormente, o simples nacionalismo, enquanto tal, não oferece solução alguma para esses problemas. A afirmação de homogeneidade étnica cultural ou religiosa pode servir como uma compensação cultural para a pobreza, como um ópio do atraso econômico, mas não vai curá-lo. O apelo do islamismo fundamentalista e de outras formas de nacionalismo cultural é para os pobres e excluídos. Essas ideologias localizadas continuam a ter êxito, política e mente, em áreas onde um número significativo de pessoas vê que não tem sido beneficiado de modo algum pela ordem do livre comércio mundial. Mas essas ideologias não alteram a questão da pobreza.⁴

* Formou-se muita energia e ilusões políticas e outros movimentos antiglobalizantes antes da maior vez, por exemplo, Huntington (1993). Ele afirma numa nova era, a do "choque de civilizações". Quatro potências podem ser colocadas contra essa afirmação: 1) que não é evidente que haja "civilizações" homogêneas opostas, em essência, entre elas, mas, ao contrário, há ideologias políticas-religiosas relativamente frágeis, que são construídas altamente parciais, e cristianismo; 2) que o islamismo político radical não tem uma estratégia coerente e prática para a vida econômica e social; 3) que, no caso do islamismo, essas políticas são mais de processo do que alternativas práticas e seguras.

As revoluções nacionais do Terceiro Mundo, como projetos de modernização econômica e social, fracassaram. Elas requeriam uma saída autárquica dos mercados mundiais, a socialização da agricultura, e a industrialização em marcha forçada. Onde essas revoluções foram mais completas, como na Albânia e na Coreia do Norte, levaram a sociedades que reproduziram as piores características do sistema soviético. Infelizmente, para os pobres do mundo, eles não podiam sair do sistema de livre comércio e transformar suas sociedades por meio de seus próprios esforços dentro de suas próprias fronteiras. O problema é que, sem uma transformação na ordem econômica internacional, sem novas estratégias e prioridades nos países avançados voltadas para o Terceiro Mundo, e sem investimento de capital estrangeiro em larga escala, os países pobres não têm possibilidade, além do mais, de se recuperar muito de uma saída autárquica. A questão é que, na década de 60, a solução do Estado nacional ainda parecia viável para o Terceiro Mundo, usando o poder de Estado para pôr fim à dependência, e o legado de solidiedade da luta anticolonial para construir uma nova sociedade. Essas estratégias revolucionárias do Terceiro Mundo, agora, não são mais viáveis do que as convencionais e social-democratas estratégias keynesianas nacionais, nos países avançados.

Governabilidade e a economia mundial

Pode não haver dúvidas de que a era em que a política podia ser concebida, quase exclusivamente, em termos de processos dentro de Estados-nação e de suas interações externas tornando mais poliocêntrica, sendo os Estados meramente um nível, em um sistema complexo de agências de governabilidade

tamente heterogêneas ao capitalismo, enquanto o socialismo clama estar no Leste e no Oeste; 4) que os regimes fundamentalistas islâmicos são de natureza radicalmente diferente e, com frequência, extremamente hostis uns aos outros. Sobre o islamismo político, ver Zubaida (1993).

sobrepostas e frequentemente competentes. É provável que a complexidade dessas autoridades superpostas, tanto territoriais quanto funcionais, logo se assemelhem àquelas da Idade Média. Mas essa complexidade e multiplicidade de níveis e de tipos de governabilidade implica um mundo bem diferente daquele da retórica da 'globalização', e de um em que haja um lugar distinto, significativo e contínuo para o Estado-nação.

Novamente devemos deixar claro, neste ponto, que a questão do controle da atividade econômica em uma economia internacionalizada mais integrada é uma questão de *governabilidade* e não, simplesmente, dos papéis contínuos de *governos*. Os Estados-nação soberanos declaravam, como sua característica distintiva, o direito de determinar como qual-quer atividade dentro de seu território seria governada, de desempenhar, eles mesmos, aquela função ou de estabelecer em os limites de outras agências. Ou seja, declaravam um monopólio da função de governabilidade. Daí a tendência comum a identificar o termo 'governo' com aquelas instituições do Estado que controlam e regulam a vida de uma comunidade territorial. 'Governabilidade' – ou seja, o controle de uma atividade, por alguns meios, de modo que um conjunto de resultados desejados seja obtido – no entanto, não é simplesmente incumbência do Estado. Ou melhor, é uma função que pode ser desempenhada por uma ampla variedade de instituições e práticas públicas e privadas, estatais e não estatais, nacionais e internacionais.³ A analogia com a Idade Média nos ajuda a entender isso, lembrando-nos de um período anterior à tentativa de monopolização das funções de governabilidade por Estados-nação soberanos. Porém não mais do que isso.

Analógica com a Idade Média é, quando muito, metafórica e, de certa forma, está longe de ser apropriada. Não estamos

voltando a um mundo como a Idade Média e anterior ao desenvolvimento da 'soberania' nacional. Isto não acontece, simplesmente, porque os Estados nacionais e o controle 'soberano' dos povos persistem. O alcance e o papel das formas de governabilidade, hoje, são radicalmente diferentes e isto tem diferentes implicações para o planejamento do governo. Na Idade Média, a coexistência de autoridades paralelas, em competição e sobrepostas, era possível, embora conflitual, porque as economias e as sociedades eram menos integradas. O grau de divisão do trabalho e a interdependência econômica eram relativamente baixos, ao passo que hoje as comunidades dependem para sua mera existência de se enredarem e da coordenação de atividades distintas e, frequentemente, isoladas. Os mercados *sozinhos* não podem suprir essa interconexão e coordenação, ou melhor, só podem fazer isso se foram governados apropriadamente e se os direitos e expectativas dos participantes distintos foram garantidos e sustentados (Daukhin, 1893).

Portanto, os poderes governantes não podem simplesmente proliferar e competir. Os diferentes níveis e funções da governabilidade precisam ser ligados em uma divisão de controle que sustente a divisão de trabalho. Se isto não acontecer, os inescrupulosos podem explorar e os inéptos podem cair nas 'lacunas' entre diferentes agências e dimensões de governabilidade. Os poderes governantes (internacional, nacional e regional) precisam ser 'saturados' em um sistema relativamente bem integrado. Se isto não acontecer, essas lacunas levarão à corrosão da governabilidade em todos os níveis. A questão em jogo é saber se um sistema coerente como esse desenvolver-se-á, e isso ganha prioridade sobre a questão que exclure se a governabilidade internacional pode ser democrática (como enfaticamente argumentado por Held, 1991, por exemplo). A resposta à primeira questão continua incerta. Mas as versões simplistas da tese da globalização não ajudam a resolvê-la, porque induzem ao fatalismo sobre a capacidade das principais agências promoverem estratégias nacionais coerentes.

O Estado-nação é fundamental para esse processo de 'saturar': as políticas e práticas dos Estados na distribuição de

³ Para uma série de discussões interessantes sobre a diferença entre governabilidade e governo e sobre as formas possíveis de regulação não estatal em arenas internacionais, ver Roseman e Campbell (1992); ver também a renúncia do Banco Mundial de definir os países dos Estados em relação à boa governabilidade em seu relatório *Governance* de 1994.

podem abaixo do nível internacional e acima das agências sub-nacionais são as situações que mantêm o sistema de governabilidade unido. Sem essas políticas explícitas para fechar lacunas na governabilidade e elaborar uma divisão de trabalho na regulação, as capacidades vitais de controle serão perdidas. A autoridade pode, agora, ser mais plural dentro dos Estados e entre eles do que nacionalmente centralizada, mas para ser efetiva ela deve ser estruturada por um elemento de criação em uma arquitetura, relativamente, coerente das instituições. Os teóricos mais simplistas da 'globalização' negam isso, seja porque creem que a economia mundial é ingovernável, devido aos mercados voláteis e aos interesses divergentes e que, portanto, nenhum elemento de criação possível, ou porque vêem o mercado como um mecanismo de coordenação, em si e de si mesmo, que torna qualquer tentativa de planejamento institucional para governá-lo desnecessária. O mercado é um substituto do governo porque é considerado como um modo satisfatório de governabilidade: ele produz resultados ótimos quando seus funcionamentos são, o mínimo possível, impedidos por regulação institucional estranha.

Os teóricos extremados da 'globalização', como Ohmae (1990), sustentam que apenas duas forças têm importância na economia mundial, as forças do mercado global e as empresas transnacionais, e que nenhuma dessas é ou pode estar sujeita à governabilidade pública efetiva. O sistema global é governado pela lógica de competição do mercado, e a política pública seria, quando muito, secundária, uma vez que nenhuma agência governamental (nacional ou não) pode se equivarar à escala das forças de mercado mundiais. Reiterando, esse ponto de vista considera os governos nacionais como as múltiplas instâncias do sistema global: suas economias não são mais nacionais em qualquer sentido significativo, e eles só podem ser efetivos, como governos, se aceitarem seu papel reduzido de prover localmente os serviços públicos que a economia global requer. À questão, entretanto, é se uma economia global como essa existe ou está conseguindo a existir. Como vimos, há uma grande diferença entre uma economia global, no sentido estrito, e

uma economia altamente internacionalizada, em que a maior parte das empresas comercializa a partir de suas bases em distintos economias nacionais. Na primeira, as políticas nacionais são inócuas, uma vez que os resultados econômicos são determinados totalmente pelas forças do mercado mundial e pelas decisões internas das empresas transnacionais. Na última, as políticas nacionais continuam vitais, na verdade, essenciais, para se preservar os diferentes estilos e forças da base econômica nacional e das empresas que comercializam a partir dela. Uma economia mundial com um alto e crescente grau de comércio e de investimento internacional não é, necessariamente, uma economia globalizada no sentido anterior. Nela, Estados-nação e formas de regulação internacional, criadas e sustentadas pelos Estados-nação, ainda têm um papel fundamental de prover a governabilidade da economia.

À questão, no entanto, depende do tipo de economia internacional que existe atualmente ou está conseguindo a existir: uma essencialmente supranacional, ou uma em que, apesar dos altos níveis de comércio e de investimento internacional, processos nacionalmente localizados e ações econômicas ainda continuam centrais. A evidência que consideramos, até então, sobre os principais aspectos dessa questão – a natureza dos mercados financeiros mundiais, o padrão de comércio internacional e de investimento externo direto, o número e o papel das multinacionais e as perspectivas de crescimento no mundo em desenvolvimento – confirma que não há tendência alguma forte a uma economia globalizada, e que as principais nações avançadas continuam a ser dominantes. Sendo assim, devemos abandonar o molismo *pre-à-porter* do conceito de 'globalização' e procurar modelos politicamente menos úteis. À questão, aqui, não é simplesmente conferir as evidências, mas oferecer conceitos políticos que reforcem as possibilidades de governabilidade econômica e o papel do Estado modernas nessa governabilidade.

No início deste livro, vimos que as batalhas ininterruptas entre a política pública das nações avançadas e os titores mercados financeiros de forma alguma estão resolvidas, mas

que não há motivo para acreditar que as forças de mercado invariável ou inevitavelmente prevalecerão sobre os sistemas de regulação, apesar dos contatemplos como a resolução do Sistema Monetário Europeu. A razão é que a maior parte dos atores da economia internacional tem interesse na estabilidade financeira, inclusive as maiores empresas, para quem a redução da incerteza é obviamente vantajosa em seu planejamento de investimento, e em suas estratégias de produção e de mercado. A idéia, comum entre os teóricos radicais da globalização, de que as maiores companhias serão beneficiadas com um meio internacional desregulado continua estranha. Regras de comércio presumíveis, direitos de propriedade estabelecidos e internacionalmente comuns, e estabilidade da taxa de câmbio constituem um nível de segurança elementar que as empresas necessitam planejar para o futuro e, portanto, uma condição de investimento e crescimento contínuo. As empresas não podem, por si só, criar essas condições, mesmo quando são transnacionais. A estabilidade na economia internacional só pode ser obtida, se os Estados combinam regulá-la e concordam com objetivos comuns e padrões de governabilidade. As empresas podem querer livre comércio e regimes comuns de padrões comerciais, mas só podem tê-los, se os Estados trabalharem juntos para realizar a regulação internacional comum.⁶

Da mesma forma, a noção de que as empresas devem querer ser transnacionais no sentido de extraterritorial também é estranha. As bases econômicas nacionais, a partir das quais a maior parte das empresas opera, realmente, contribuem para sua eficiência econômica e não simplesmente no sentido de

oferecer infra-estrutura de baixo custo. A maioria das empresas está embutida em uma cultura nacional distinta de negócios, que os supre com vantagens intangíveis, mas muito reais. Os administradores e o *staff* central têm um entendimento comum que vai além do treinamento formal ou das políticas das empresas. As empresas genuinamente transnacionais, que não têm qualquer localização principal e com uma força de trabalho multinacional, deveriam tentar criar *dentro* da empresa os benefícios culturais e as formas de identificação que outras empresas conseguem quase de graça das instituições nacionais. Deveriam conseguir trabalhadores fixos para colocarem a empresa, em primeiro lugar, como uma fonte de identificação, e construir uma elite gerencial não nacional coesa que possa se comunicar, implicitamente, uns com os outros. Tradicionalmente, essa transnacionalidade só tem sido realizada por organizações não econômicas, com uma forte missão ideológica, como um foco alternativo de lealdade aos países e Estados, tais como a Companhia de Jesus. Seria difícil as empresas se equipararem a isso. Afinal, os jesuítas são culturalmente distintos, embora multinacionais – resultado de um ambiente e de uma educação diferentes dos católicos latinos. É difícil tornar a empresa o foco cultural exclusivo de uma vida individual e, para os indivíduos, firmarem um compromisso contínuo com uma empresa, intrinsecamente destituída de conexões nacionais. Os administradores japoneses e os trabalhadores fixos que vêm a empresa como uma comunidade social primária e contínua fazem isso em um contexto *nacional*, onde isso faz sentido.

As empresas beneficiam-se não só das culturas empresariais nacionais, mas dos Estados-nação e das comunidades nacionais como organizações sociais. Isto é enfatizado pela literatura sobre os sistemas nacionais de inovação (Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Porter, 1990) e sobre os sistemas empresariais nacionais (Whitley, 1992a; 1992b). Esses sistemas empresariais nacionais são bem distintos das formas de homogeneidade apreendidas pelos nacionalistas culturais, mas continuam resolutamente característicos como muitas outras formas de cultura nacional não são. As empresas beneficiam-se

⁶ Provavelmente, o principal legado de Keynes ao mundo moderno não é sua crítica da administração das economias nacionais em *The General Theory*, mas sua ênfase de longo prazo sobre os efeitos corrosivos da incerteza no investimento, na produção e no comércio, e o valor de uma estrutura monetária internacional previsível para a estabilização das expectativas. A biografia de Stodolsky (1992) é excepcionalmente valiosa e sugestiva, ao demonstrar a importância das ideias de Keynes hoje, pois mostra-o (especialmente na década de 20) lidando com o problema da política nacional numa economia mundial altamente internacionalizada e volátil.

com o fato de se encontrarem envolvidas em redes de relações com governos centrais e locais, com associações comerciais, com trabalhadores organizados, com instituições financeiras especificamente nacionais orientadas para empresas locais, e com sistemas nacionais de treinamento e de motivação do trabalhador. Essas redes fornecem informações, constituem um meio de cooperação e de coordenação entre as empresas para garantir objetivos comuns, e ajudam a tornar o meio dos negócios menos incerto e mais estável. Um sistema econômico nacional oferece formas de tranquilizar as empresas em relação aos choques e aos riscos da economia internacional. Como argumentamos, esses sistemas nacionais orientados para os negócios têm sido mais evidentes, no mundo desenvolvido, na Alemanha e no Japão, que tiveram relações fortemente solidárias entre a indústria, o trabalhador e o Estado, e, no mundo em desenvolvimento, nos países como a Coreia do Sul e Taiwan.

Mas os benefícios nacionais não se limitam às sociedades cujas instituições fomentaram a solidariedade para equilibrar a cooperação e a competição entre empresas e os principais interesses sociais. Os Estados Unidos têm uma cultura empresarial nacional que cultiva a competição e a autonomia da corporação individual. Mas *contra* argumentos da moda, como os de Reich (1992), as firmas dos Estados Unidos têm muitos benefícios reais ao manter características americanas que surgem do poder e das funções do Estado nacional (Kapstein, 1991; Tyson, 1991): por exemplo, que o dólar permaneça o meio de comércio internacional, que os organismos de regulação e que estabeleçam padrões, como a FAA e a FDA, sejam líderes mundiais e trabalhem estreitamente com a indústria americana, que as cortes dos Estados Unidos sejam um meio fundamental de defesa dos direitos comerciais e de propriedade em todo o mundo, que o governo federal seja um beneceptor de subsídios em massa para P&D e também um forte protetor de interesses das empresas americanas no exterior.

Os teóricos entretidos da globalização pintam uma imagem de um livre conjunto mundial dos negócios para servir aos consumidores. Os Estados e o poder militar deixam de ter

importância diante dos mercados globais. Desse ponto de vista, a ciência econômica e a ciência política estão separadas, e a última está declinando em função da primeira. Como os mercados dominam e os resultados dos mercados são legitimados pela livre-concorrência e vistos como algo fora do controle nacional, os Estados chegam a ter menos capacidade de controlar os resultados econômicos ou de alterá-los por meio da força. Tentativas de utilizar a força militar com objetivos econômicos contra os interesses dos mercados mundiais estariam sujeitas a uma devastadora, se não planejada, sanção econômica: taxas de câmbio afundadas, trocas de ações ruínicas, comércio em declínio, etc. A guerra deixaria de ter qualquer conexão com a racionalidade econômica: a maior parte das sociedades deveria tornar-se inevitavelmente 'industrial' muito mais do que 'militante'. A guerra torna-se o recurso das sociedades falidas e economicamente atrasadas e das forças políticas dirigidas por objetivos irracionais, como a homogeneidade étnica ou a religião. Este mundo livre para o comércio é o sonho do liberalismo econômico clássico desde sua origem.

Os mercados e as empresas não podem existir sem um poder público para protegê-los, seja no nível mundial com os principais Estados em confronto com poderes regionais autônticos que procuram anexar riqueza por meio da força, como a invasão do Kuwait por Saddam Hussein, seja no nível local de policiamento contra piratas e gangsters. Atualmente, os Estados avançados comercializam predominantemente uns com os outros e, de fato, provavelmente não vão lutar entre si. Mas a ordem mundial de livre comércio requer força militar como respaldo, e isso só os países avançados, em particular os Estados Unidos, podem oferecer (Hirst, 1994b).

As vantagens oferecidas pelo poder público às empresas e aos mercados não ficam só no plano nacional. De fato, para muitos serviços vitais aos negócios e para formas de cooperação entre empresas, as instituições de nível nacional são muito isoladas para um conhecimento local adequado e uma governabilidade efetiva. Argumentamos, inicialmente, que os governos regionais são provedores de serviços coletivos vitais à

indústria em todo o mundo industrial avançado. Particularmente, os governos regionais são a articulação pública de distritos industriais, constituídos por pequenas e médias empresas e, por essa razão, essas firmas podem ser internacionalmente competitivas e desfrutar de vantagens comparáveis às econômicas de escala de empresas maiores. A governabilidade econômica regional, desenvolvendo distritos industriais, e uma efetiva parceria e divisão de trabalho entre Estados nacionais e governos regionais são componentes centrais do sucesso de economias nacionais nos mercados mundiais.⁷

Se os argumentos anteriores são verdadeiros, a maioria das empresas, grandes e pequenas, que são ativas nos mercados internacionais têm um forte interesse na governabilidade pública contínua, nacional e internacional, da economia mundial. Internacionalmente, elas buscam uma medida de segurança e de estabilidade nos mercados financeiros, uma estrutura segura de livre comércio, e a proteção dos direitos comerciais. Nacionalmente, buscam desfrutar as diferentes vantagens contidas pelas estruturas culturais e institucionais dos Estados industriais bem-sucedidos. Se as empresas têm esses interesses, é altamente improvável que uma economia global não governada constituída por mercados não regulados chegue a existir. Os teóricos da globalização tendem a contar com as hipóteses providencialistas, derivadas de uma leitura simplista da crença

econômica neoclássica, segundo as quais, quando os mercados se aproximam da perfeição e da liberdade da intervenção externa, tornam-se mais eficientes como mecanismos distributivos; ou com as suposições melancólicas da esquerda marxista, segundo as quais o capital internacional é uma força inequivocamente maléfica e indiferente aos interesses nacionais ou locais. No primeiro caso, o poder público é realmente irrelevante: suas ações (além das tarefas essenciais, como a proteção da propriedade) podem fazer pouco ou nada se à vontade do capital e nada pode fazer para impedir-la dentro do sistema mundial existente.

Neste e nos capítulos anteriores, argumentamos que há bons motivos econômicos para acreditar que a economia internacional, de modo algum, é ingovernável. Recapitulando, a partir do capítulo VI, a governabilidade é possível em cinco níveis, da economia internacional ao distrito industrial:

- 1 através do acordo entre os principais Estados avançados e, particularmente, do G3;
- 2 através de um número substancial de Estados que criam agências de regulação internacional para algumas dimensões específicas da atividade econômica, como a Organização Mundial do Comércio;
- 3 através do controle de amplas áreas econômicas pelos blocos comerciais, tais como a União Europeia ou a Área de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA;
- 4 através das políticas de nível nacional que equilibram a cooperação e a competição entre as empresas e os principais interesses sociais;
- 5 através das políticas de nível regional de oferecer serviços coletivos aos distritos industriais.

Esses acordos e estratégias institucionais pode garantir um nível mínimo de governabilidade econômica internacional, pelo menos, em benefício das principais nações industriais avançadas. Essa governabilidade não pode alterar as desigualdades extremas entre essas nações e o resto do mundo, em termos do comércio e do investimento, da renda e da tri-

⁷ Ver Ohmae (1993) para o argumento segundo o qual os Estados-região podem tornar-se procuradores numa era em que os Estados-nação estão declinando. Os Estados-região ou redes de Estados-cidade são interamente diferentes dos distritos industriais organizados sob dos governos regionais substituídos e embora uma ideia em moda (insculpa no sucesso do Cingapura e de Hong Kong), é provável que não se merecem uma ampla alternativa para tetraclonal e com a segurança coletiva oferecida pelos principais Estados. São muito pequenos para sobervirem economias em face de potências, política de menos entre econômico, porém militarmente mais fortes. Eles não podem suprir os sonhos, noções os custos de segurança ou de regulação econômica sem perder vantagens competitivas, e entidades públicas maiores não lhes permitem cavalgar livremente, se tiverem certo diferentemente e fixarem pressão competitiva sobre suas próprias economias.

queza. Infelizmente, esse não é, realmente, o problema provocado pelo conceito de globalização. A questão não é se a economia mundial é governável diante de objetivos ambiciosos como a promoção de justiça social, igualdade entre países e maior controle democrático para a maior parte dos povos mundiais, mas se é governável *meio*.

A nova soberania

Se esses mecanismos de governabilidade internacional e nova regulação forem iniciados, o papel dos Estados-nação é fundamental. Os Estados-nação não devem mais ser vistos como poderes 'governantes', capazes de impor resultados em todas as dimensões da política dentro de um determinado território por meio de sua própria autoridade, mas como locais a partir dos quais formas de governabilidade podem ser propostas, legitimadas e monitoradas. Os Estados-nação são, agora, simplesmente uma classe de poderes e de agências políticas em um sistema de poder complexo dos níveis mundiais aos locais, mas têm uma centralidade devido à sua relação com o território e a população.

As populações permanecem territoriais e sujeitas à cidadania do Estado nacional. Os Estados continuam 'soberanos', não no sentido de serem todo-poderosos ou onipotentes dentro de seus territórios, mas porque policiam os limites de um território e, à medida que são convincentemente democráticos, são representativos dos cidadãos dentro de suas fronteiras. Regimes de regulação, agências internacionais, políticas criminais sancionadas por tratado, tudo isso chega a existir porque os principais Estados-nação concordam em criá-los e em conferir-lhes legitimidade compartilhando sua soberania. A soberania é alienável, os Estados cedem poder para agências supra-Estado, mas não se trata de uma quantidade fixa. A soberania é alienável e divisível, mas os Estados adquirem novos papéis, mesmo quando cedem poder: particularmente, chegam a ter a função de legitimar e apoiar as autoridades que

criaram por essas concessões de soberania. Se a 'soberania' tem um significado decisivo, agora, como uma característica distintiva do Estado-nação, é porque o Estado tem o papel de fonte de legitimidade para transferir poder ou sancionar novos poderes 'acima' e 'abaixo' dele: acima, através de acordos entre os Estados para estabelecer e cumprir as formas de governabilidade internacional; abaixo, por meio da ordenação constitucional dentro de seu próprio território da relação de poder e autoridade entre governos centrais, regionais e locais e, também, os governos privados publicamente reconhecidos pela sociedade civil. Os Estados-nação são ainda de importância fundamental porque são os principais profissionais da arte de governar como processo de distribuição de poder, ordenando outros governos, dando-lhes forma e legitimidade. Os Estados-nação podem fazer isso como nenhuma outra agência pode: eles são eixos entre agências internacionais e atividades subnacionais porque provêm legitimidade como a voz exclusiva de uma população limitada territorialmente. Só podem praticar a arte de governar como um processo de distribuição de poder, se puderem convincentemente apresentar suas decisões com a legitimidade do apoio popular.

Em um sistema de governabilidade em que as agências internacionais e os organismos de regulação já são significativos e cujo campo está crescendo, os Estados-nação são agências cruciais de representação. Um sistema de governabilidade, como esse, equivale a um sistema de governo global e, nele, os principais Estados-nação são os 'eleitores' globais.⁸ Os Es-

⁸ A referência, aqui, é àquela, príncipes do Sacro Império Romano, que detestavam o direito de eleger o imperador. O Império não era um Estado 'soberano', mas uma entidade política constituída por instituições associadas, com diversos poderes de governabilidade: mas príncipes eram detentores do império, pelos eleições e pela Assembleia Geral dos Estados da Império. Poderia muito bem ser um modelo para o mundo moderno mas, dada a nova necessidade de compreender as relações políticas emergentes, seu valor como analogia é limitado. Para as discussões sobre os Estados contemporâneos do império, no período da formação do Estado moderno, ver Franklin (1991).

tados garantem que, em um grau muito intermediado, os organismos internacionais são responsáveis pelo público-chave mundial, e que as decisões apoiadas pelos principais Estados podem ser cumpridas pelas agências internacionais porque serão reforçadas por leis internas e pelo poder do Estado local.

Essa representação é muito indireta, mas está mais perto da democracia e da responsabilidade do que provavelmente a governabilidade internacional consegue estar. O público-chave, nas democracias avançadas, tem alguma influência sobre seus Estados, e esses Estados podem influenciar as políticas internacionais. Essa influência tem mais possibilidade de ocorrer, se as populações de vários Estados importantes são informadas e mobilizadas em relação a uma questão pela "sociedade civil" mundial de organizações não governamentais transnacionais (ONGs). Essas ONGs, como o Greenpeace ou a Cruz Vermelha, são candidatas mais convincentes a genuínos atores transnacionais do que as empresas. É mais fácil criar uma agenda cosmopolita para causas mundiais comuns, como o meio ambiente ou direitos humanos, do que construir um negócio sem raiz cujo *staff* é chamado a se identificar com suas atividades triviais acima de tudo mais no mundo.

Além disso, a denominação organizações não governamentais é inadequada. Elas não são governos, mas muitos desempenham papel crucial de governabilidade, especialmente nos interstícios entre os Estados e os regimes de regulação internacionais. Assim, o Greenpeace ajuda, efetivamente, a fiscalizar os acordos internacionais sobre a pesca de baleias. Da mesma forma, onde os Estados-nação são, de fato, tão fracos e ineficazes quanto os teóricos da globalização supõem serem todos os Estados, como em regiões da África, as ONGs como a Oxfam supõem algumas das funções elementares do governo, tais como educação e combate à fome.

Um sistema econômico governado internacionalmente, no qual algumas dimensões políticas importantes são controladas por agências mundiais, blocos comerciais e grandes tratados entre os Estados-nação, continuará, portanto, a dar um papel ao Estado-nação. Esse papel entretém a característica específica

dos Estados-nação que outras agências não têm: sua habilidade para fazer negociações, em certa porque são representantes de territórios, embora porque são poderes legitimados constitucionalmente. Paradoxalmente, o grau em que a economia mundial internacionalizou-se (mas não globalizou-se) restabelece a necessidade do Estado-nação, não em sua maneira tradicional como único poder soberano, mas como um transmissor crucial entre os níveis internacionais de governabilidade e o público articulado do mundo desenvolvido.

Estados-nação e a autoridade da lei

Até agora, discutimos a persistência do Estado-nação principalmente em termos de seu papel dentro de um sistema de governabilidade internacional. Há, entretanto, outra razão importante forma de organização política, uma razão estreitamente ligada a uma das demandas tradicionais centrais de 'soberania': ou seja, ser a fonte primária de regras obrigatórias – lei – dentro de um determinado território. Esse papel do Estado, como detentor do monopólio de elaboração das leis, estava estreitamente relacionado ao desenvolvimento de um monopólio dos meios de violência e ao desenvolvimento de um sistema coerente de administração, que fornecia os principais meios de governabilidade dentro de um território. Entretanto, hoje, esse papel de sustentar a autoridade da lei é relativamente independente desses outros elementos do processo histórico da formação do Estado moderno.

Para resumir o argumento anterior: os Estados-nação como fontes de autoridade da lei são pré-requisitos essenciais para a regulação através da lei internacional e são, como poderes públicos acima de tudo, essenciais à sobrevivência de sociedades 'nacionais' pluralistas com formas e padrões diversificados de administração e de comunidade. Os Estados podem ser a principal fonte de autoridade da lei sem serem 'soberanos' no sentido tradicional, ou seja, colocando-se con-

tra todas as entidades externas como único meio de governar em um território ou colocando-se, acima dos governos e das associações subnacionais, como o organismo do qual derivam seus poderes por meio de reconhecimento e de concessão. Onipotência, exclusividade e onipotência do Estado não são necessárias à autoridade da lei: de fato, historicamente, esses têm sido os atributos dos Estados que derivam da cética teoria de soberania que serviu para enfraquecê-lo.

Como járo, os Estados apresentaram uma dupla face: de um lado, os centros de tomadas de decisão substantivas e de poderes administrativos e, de outro, as fontes de regras que limitam suas próprias ações e as de seus cidadãos. Esses dois aspectos podem ser isolados e, em grande medida, intencionalmente. O poder dos Estados-nação como agências administrativas e formuladores de políticas declinou. Vimos que o declínio da preeminência da guerra e a restrição do campo de administração econômica nacional reduziu a exigência que os Estados, enquanto agências governantes, podiam fazer às suas sociedades. Isto não significa que as funções de elaborar leis e de ordenação constitucional dos Estados declinaram na mesma medida. Um aspecto do Estado é substantivo e outro implementado para resultados, uma questão de decisão política e de implementação dessas decisões através da administração; o outro aspecto é comportamental, e diz respeito ao papel do Estado como regulador da ação social no mais amplo sentido, das regras como guias da ação e da ordenação constitucional como decisória entre as demandas competitivas das entidades associadas e dos cidadãos.

O Estado, como fonte de ordenação constitucional, limitando seus próprios poderes e os de outros, e dirigindo a ação através dos direitos e das regras, é central para a lei (Hirst, 1994b). As sociedades comerciais requerem um mínimo de certeza e constância na ação de administradores e de atores econômicos que o domínio da lei implica. As sociedades ocidentais têm sido economicamente bem-sucedidas e relativamente civilizadas no tratamento de seus membros quando oferecem a segurança e a certeza da autoridade da lei – limitando

tando os prejuízos que os cidadãos, as empresas e os governos poderiam ter. As atividades políticas, a ideologia e a política estatal, com frequência, enfraquecem a autoridade da lei, tendo os governos abandonado os limites civilizados da ação estatal na busca de objetivos, acima de tudo, políticos.

Se passarmos a um sistema social e político mais complexo e mais pluralista, a autoridade da lei torna-se a muito mais importante. É mais ainda do que na esfera da regulação administrativa, "lacunas" entre as jurisdições são fatais para a certeza e a segurança necessárias aos atores em uma sociedade comercial, pois permitem que os inescrupulosos fujam de suas próprias obrigações e violem os direitos dos outros. Por exemplo, impostos baixos, barreiras de conveniência, atores sanitários, etc. Tudo isso permite aos atores econômicos do mundo avançado evitarem as obrigações com o Primeiro Mundo. Um mundo constituído por diversas forças políticas, agências governamentais e organizações de níveis nacional e internacional necessitará uma rede de conexões de poderes públicos, que regule e dirija a ação de um modo relativamente consistente, fornecendo padrões mínimos de conduta e compensações dos prejuízos. Neste sentido, estamos considerando a ordenação constitucional em seu aspecto enquanto *passar neutro*, não como parte de atividades políticas orientadas para a questão ou regulação administrativa. Nosso modelo, para um poder como esse, continua a ser o *Rechtsstaat*, e os Estados nacionais são suas incorporações principais, de modo que correspondem à concepção de autoridade como uma fonte de lei que é lícita e limitada em sua ação por regras.

Dentro dos Estados, o papel desse poder público independente, que arbitra entre outros poderes, que é neutro entre comunidades sociais plurais e competitivas com diferentes padrões, e que prevê cidadãos altamente individualizados, com bases comportamentais comuns por meio das quais regula suas interações, vai se tornar muito mais importante. Um sistema pluralista de autoridade e comunidades pluralistas requer um poder público como o meio através do qual elas podem conter seus conflitos. Como J.N. Figgis (1913) argumentava, no início

do século, o declínio das demandas excessivas de 'soberania' do Estado não significa o fim de um poder público que elabora leis. O Estado não pode mais ser 'soberano' neste velho sentido – ele pode compartilhar autoridade com governos subnacionais cujos poderes autônomos específicos são garantidos, ele não pode mais considerar associações e organismos associados como filiações legais, que têm seus poderes limitados outorgados por seu próprio decreto revogável – mas ele definirá o campo da autoridade e da ação legítimas em seus papéis, como árbitro constitucional e elaborador de leis.

Numa sociedade individualista e pluralista, onde há poucos padrões comuns, onde sólidas espletividades unidas declinaram e foram substituídas por comunidades de escolha individual, e onde sanções sociais informais se enfraqueceram, a autoridade da lei é muito mais necessária. Isto não significa que os Estados serão capazes de enfrentar plenamente os múltiplos problemas e conflitos que surgem do pluralismo crescente das sociedades modernas: ou melhor, estamos declarando que, sem um poder público que faça a mediação entre esses grupos plurais através da autoridade da lei, esses conflitos vão se tornar intoleráveis (Hirst, 1993, cap. 3). Em certo sentido, o declínio da guerra como fonte de coesão nacional, e a redução do papel do Estado como administrador econômico, diminui o poder e as exigências que os Estados podem exercer sobre a sociedade como agências administrativas e focos de identificação política. Eles têm menos capacidade de impor coesão externa aos grupos. Outra consequência disso é que estão menos diante de jato, menos embaraçados com a necessidade de equilibrar seus papéis como administrador principal e força pública neutra, de modo que, possivelmente, se torna mais fácil, para eles, dar primazia ao último papel. Um estreitamento das atividades políticas nacionais dá ao Estado o espaço para expandir seus papéis como um *peacekeeper* interno e como um árbitro entre interesses conflitantes, algo que as demandas excessivas e sobreaverguadas de 'soberania' como onicompetência tornaram problemático.

Extremamente, o papel dos Estados como limites de autoridade da lei também vai se tornar mais central. Como a economia internacional, o meio ambiente e a governabilidade social se expandem, de modo que o papel da lei internacional cresce. As agências internacionais, os regimes internacionais baseados nos tratados e nos acordos entre Estados, as agências 'civis' internacionais que desempenham funções públicas multidisciplinares em defesa dos direitos humanos e dos padrões ambientais implicam uma ampliação do campo da lei internacional. Entretanto, a lei internacional não pode funcionar sem os Estados nacionais, não simplesmente como seus suportes materiais e como os agentes para quem é dirigida, mas como *Rechtsstaat*, agências que criam e cumprem a lei. A lei internacional sem um conjunto significativo de Estados, que são fontes da autoridade da lei, é um empreendimento contraditório. E, como Estados impondo leis aos cidadãos que não internalizam as regras ou não governam suas ações por essas regras. Uma sociedade internacional, como uma associação de Estados, não pode contar com organismos supranacionais para fazer e fazer cumprir leis, mas requer Estados que aceitem limitações constitucionais acima e abaixo deles. Neste sentido, a mudança de uma sociedade de Estados anárquica para um mundo em que os Estados são parte de uma associação comum requer que os Estados membros dessa associação aceitem obrigações legais internacionais e também governem internamente de acordo com as exigências da autoridade da lei. Neste sentido, o Estado como fonte e seguidor de regras obrigatórias continua fundamental para uma economia e sociedade internacionalizada.