

# **A GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO**

**Fabiana Rita Dessotti Pinto<sup>1</sup>**

**Ivan Prado Silva<sup>2</sup>**

## **Resumo**

Este artigo tem como objetivo principal discutir as mudanças econômicas e políticas atuais que podem estar levando a novas configurações do Estado. Destacam-se a internacionalização produtiva e financeira e o papel das empresas e instituições financeiras como promotoras deste processo; o caráter multilateral das ações externas dos Estados e o processo de regionalização; e, o contexto de implementação das políticas neoliberais e a configuração do Estado mínimo.

O artigo está dividido em três partes. A primeira parte apresenta a discussão sobre globalização. A segunda parte destaca os aspectos econômicos da globalização, enfatizando as relações produtivas e financeiras, para na terceira parte caracterizar os aspectos políticos da globalização, observando alguns aspectos das novas configurações do Estado.

As principais considerações do artigo enfatizam a relação das mudanças econômicas e políticas com as novas configurações do Estado e ressaltam o perfil de adequação do Estado ao cenário de internacionalização e interdependência, ao contrário do que propõem alguns autores sobre a necessidade de se criarem mecanismos de controle e regulação do processo de globalização.

## **Introdução**

As mudanças na economia atual tendem a ampliar as características das relações internacionais. Uma das características dessas mudanças é a intensificação das relações econômicas e políticas internacionais, ações desenvolvidas tanto pelas empresas transnacionais e instituições financeiras, quanto pelos Estados e pelas Organizações Internacionais.

O que se observa, no âmbito econômico, é o crescimento do comércio internacional e dos fluxos de capital, tanto na forma de investimento direto como de investimento de portfólio. Já no que diz respeito às questões políticas, observa-se a

---

<sup>1</sup> Mestre em Economia Política e doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), professora do Centro Universitário Fundação Santo André (FSA) e da Universidade Municipal de São Caetano do SUL (USCS).

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná, professor do Centro Universitário Fundação Santo André (FSA) e da Universidade Municipal de São Caetano do SUL (USCS).

intensificação das formas de governo supra-estatal, ou seja, das instituições políticas internacionais, agências financeiras multilaterais, dos blocos político-econômicos supranacionais etc.

Outra mudança importante é a redução da presença do Estado na economia e respectiva descentralização de suas funções, encabeçada pelas medidas de política econômica dirigidas a partir das ideias neoliberais.

A pergunta que se pretende responder neste artigo é: em que medida as mudanças na economia atual levaram a novas configurações do Estado, tanto no que diz respeito aos aspectos políticos, quanto na sua atuação em termos de política econômica?

O objetivo deste artigo é discutir os aspectos econômicos e políticos da atualidade que podem estar levando a um processo de reconfiguração do Estado. Para tanto, o artigo está dividido em três partes, além das considerações finais.

Na primeira parte são apresentados os debates sobre globalização, para, na segunda parte, caracterizar a dimensão econômica da globalização, a partir dos processos de internacionalização financeira e produtiva. Na terceira parte do artigo são observados os aspectos políticos da globalização, as ideias e políticas neoliberais e os argumentos sobre a nova configuração do Estado. Por fim, nas considerações finais, discutem-se as relações entre o contexto econômico e político e as novas configurações do Estado.

## **1. Alguns aspectos da economia atual: a globalização/mundialização**

Como o tema globalização apresenta um caráter multidisciplinar, optou-se por uma caracterização do tema a partir de quatro autores principais: Castells (2005 e 2006), Chesnais (1996 e 2005), Ianni (2003a, 2003b e 2007) e Souza Santos (2005); e centralizou-se na descrição de suas dimensões econômicas e políticas, por serem consideradas as mais importante para o debate sobre as novas configurações do Estado. De início:

[...] Define-se globalização como conjuntos de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais. A desigualdade de poder no interior dessas relações (as trocas desiguais) afirma-se pelo modo como as entidades ou fenômenos dominantes se desvinculam dos seus âmbitos ou espaços e ritmos locais de origem, e correspondentemente, pelo modo como as entidades ou fenômenos dominados, depois de desintegrados e desestruturados, são revinculados aos seus âmbitos, espaços e ritmos locais de origem [...] (SOUSA SANTOS, 2005, p. 85).

As práticas interestatais são as ações desenvolvidas pelo Estado no sistema mundial e são representadas, além dos Estados-nação, pelas Organizações Internacionais, Instituições Financeiras Multilaterais, Blocos Regionais e pela Organização Mundial do Comércio. As práticas capitalistas globais dizem respeito às

práticas desenvolvidas pelas empresas transnacionais no processo de produção global. Já as práticas sociais e culturais transnacionais representam a movimentação de pessoas, as trocas culturais e de informações, elas se dão principalmente a partir das Organizações Não-governamentais, dos Movimentos Sociais e das Redes.

Ianni (2007) considera os aspectos do sistema de produção mundial como um movimento relevante do processo de globalização, ao afirmar que:

[...] A globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Um processo de amplas proporções envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações. Assinala a emergência da sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória [...] (IANNI, 2007, p.11).

O autor utiliza o termo globalismo para identificar as relações, os processos e as estruturas que configuram o contexto histórico-social atual. “São realidades sociais, econômicas, políticas e culturais que emergem e dinamizam-se com a globalização do mundo, ou a formação da sociedade global” (IANNI, 2007, p. 183).

Borja e Castells (1997) caracterizam a nova economia a partir de dois processos denominados economia global e economia informacional:

[...] Por economia global entendemos uma economia em que as atividades estrategicamente dominantes funcionam como unidade a nível planetário em tempo real ou potencialmente real. A economia global é também uma economia informacional. Quer dizer, uma economia na qual o incremento da produtividade não depende do incremento quantitativo dos fatores de produção e sim da aplicação de conhecimento e informação à gestão, produção e distribuição, tanto em processos, como em produtos. A geração e processamento estratégico de informação têm-se convertido em fatores essenciais de produtividade e competitividade na nova economia [...] (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 24).

Especificando melhor a economia global, Castells (2005, p. 143 e 173) a apresenta como:

[...] Uma economia cujos componentes centrais têm a capacidade institucional, organizacional e tecnológica de trabalhar em unidade e em tempo real, ou em tempo escolhido, em escala planetária. [...] Ela não é planetária. [...] A economia global não abarca todos os processos econômicos do planeta, não abrange todos os territórios e não inclui todas as atividades das pessoas, embora afete direta ou indiretamente a vida de toda a humanidade [...].

Já Hirst e Thompson (1998) questionam a utilização dos termos globalização ou economia global para descrever a economia atual e preferem apresentá-la como uma economia altamente internacionalizada. Os autores contestam, entre outras, a argumentação de que as empresas são transnacionais, uma vez que, as empresas multinacionais ainda têm um vínculo muito forte com o país de origem, tanto em termos de produção como de comércio.

Alguns autores, como Chesnais (1996, p. 24) consideram o termo mundialização melhor para caracterizar as transformações no sistema mundial. Considera que o termo globalização, que surgiu nas escolas americanas de administração de empresas, tem um conteúdo ideológico. “A palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a ideia de que, se a economia se mundializou seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar seu movimento”.

Para Chesnais (1996) e Souza Santos (2005) o termo globalização não é neutro e sim é um termo carregado de conteúdo ideológico. A partir da afirmação da irreversibilidade, lança-se a ideia da necessidade de adaptação a este processo. Ou seja, segundo esta lógica, refutada pelos autores, não haveria possibilidade de elaboração e implementação de políticas alternativas no âmbito dos Estados nacionais.

Wanderley (2009, p. 88-89) salienta que as próprias interpretações da globalização apresentam as contradições do termo. “Para alguns” a globalização “se constitui numa ‘nebulosa’, outros salientam a polêmica existente entre os céticos, para os quais ela não traz nada de novo e apenas acompanha um fenômeno histórico de longa duração e representa apenas uma fase do capitalismo, e os transformacionistas, para quem ela trouxe mutações na economia capitalista”. Para o autor, a globalização é um fenômeno relativamente novo, argumento reforçado por outros autores:

[...] 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, transporte de alta velocidade em âmbito mundial para as pessoas e mercadorias que faz possível essa globalização). A informacionalização da sociedade, a partir da revolução tecnológica que se constituiu como novo paradigma operante na década de setenta, é a base da globalização da economia [...] (CASTELLS apud WANDERLEY, 2009, p. 85).

Outra implicação na discussão sobre globalização é o fato dela assumir diversas dimensões: econômicas, sociais, políticas, culturais, entre outras, apresentando-se ainda de forma interligada.

Apresentando uma caracterização da globalização hegemônica<sup>3</sup>, Wanderley (2009, p. 84) destaca que a globalização:

[...] compreende fenômenos multifacetados, com dimensões econômicas, políticas, culturais, sociais, religiosas e jurídicas e resulta, dentre múltiplas causas, da intensificação das interações transnacionais derivadas das mudanças robustas na divisão social do trabalho e na dinâmica do capitalismo das últimas décadas. E se, por um lado, ela universaliza o mercado, os meios de comunicação social, as transferências financeiras, as mudanças tecnológicas, as imigrações, o turismo, por outro lado, ela acentua nacionalismos, fundamentalismos, particularismos, divisões étnicas [...].

---

<sup>3</sup> A globalização hegemônica “se enquadra na fase do chamado capitalismo neoliberal e suas transformações nas últimas décadas e deve ser entendida como uma *política deliberada*” (WANDERLEY, 2009, p. 83).

As discussões sobre a globalização vão desde a sua natureza e caracterização até as suas principais consequências no que diz respeito às relações de produção e financeiras, às relações sociais e do trabalho, e particularmente importante para este artigo, o papel do Estado nação. Nos próximos itens serão apresentadas as dimensões econômicas e políticas da globalização. Para, posteriormente, aprofundar-se na discussão sobre as novas configurações do Estado.

## **2. A dimensão econômica da globalização**

Uma característica relevante da atualidade é que o sistema capitalista de produção mundializou-se “[...] Pela primeira vez na história, todo o planeta é capitalista ou dependente de sua ligação às redes capitalistas globais” (CASTELLS, 2005, p. 202). Ao que parece quase todo o mundo está se transformando em capitalista, invadindo inclusive as economias centralmente planificadas. Um capitalismo com caráter global:

[...] Isto não significa que tudo o mais se apaga ou desaparece, mas que tudo o mais passa a ser influenciado, ou a deixar-se influenciar, pelas instituições, padrões e valores socioculturais característicos do capitalismo. Aos poucos, ou de maneira repentina, os princípios de mercado, produtividade, lucratividade e consumismo passam a influenciar as mentes e os corações de indivíduos, as coletividades e os povos [...] (IANNI, 2003a, p. 184).

Um fator central, em meio às características econômicas da globalização, é a internacionalização do capital. A movimentação internacional do capital se amplia, mas também muda a sua forma de reprodução. “(...) A mundialização deve ser pensada como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas” (CHESNAIS, 1996, p. 32):

Como o capitalismo se torna um modo de produção global e, conseqüentemente, a acumulação do capital depende de novas formas de organização das relações de produção e de trabalho desenvolve-se o que Ianni (2003a, 2003b e 2007) denomina “sociedade global”. “[...] Uma espécie de sociedade civil global em que se constituem as condições e as possibilidades de contratos sociais, formas de cidadania e estruturas de poder de alcance global” (IANNI, 2003a, p. 205). “A ideia central é a de que existe um sistema global com vida própria, independentemente das sociedades nacionais [...]” (BERGESEN apud IANNI, 2003a, p. 247).

Nos seus aspectos econômicos, a globalização apresenta as seguintes características principais: forte intervenção do sistema financeiro na economia, as decisões de investimento se dão em escala global, “processos de produção flexíveis e multilocais”, redução dos custos de transportes, revolução tecnológica de informação e comunicação, desregulamentação das economias nacionais, domínio das agências financeiras multilaterais, “emergência de três grandes capitalismos transnacionais”: o

americano (EUA e suas relações), o japonês (Japão e suas relações) e o europeu (União Europeia e suas relações) (SOUSA SANTOS, 2005, p. 29).

[...] A globalização mudou a importância relativa dos fatores causadores de interdependência. A internacionalização é dominada mais pelo investimento internacional do que pelo comércio exterior, e portanto molda as estruturas que predominam na produção e no intercâmbio de bens e serviços. Os fluxos de intercâmbio intracorporativo adquiriram importância cada vez maior. O investimento internacional é evidentemente acomodado pela globalização das instituições bancárias e financeiras, que têm o efeito de facilitar as fusões e aquisições transnacionais (OCDE apud CHESNAIS 1996, p. 26). [...] Essa definição é precedida pela observação de que os dois fatores principais que [...] aceleraram as mudanças nas formas de internacionalização [...] seriam, em primeiro lugar, “a desregulamentação financeira e o desenvolvimento, cada vez mais acentuado, da globalização financeira” e, em segundo lugar, “o papel das novas tecnologias que funcionam, ao mesmo tempo, como condição permissiva e como fator de intensificação dessa globalização” [...] (CHESNAIS, 1996, p. 26).

Nos próximos itens serão tratados com mais detalhes as duas principais características da globalização econômica: a internacionalização financeira e a internacionalização produtiva.

## **2.1 A internacionalização financeira**

Uma particularidade do capitalismo global é o predomínio da esfera financeira no sistema econômico internacional. “A globalização dos mercados financeiros é a espinha dorsal da nova economia global” (CASTELLS, 2005, p. 147). “O mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros<sup>4</sup> está localizado no centro das relações econômicas e sociais” (CHESNAIS, 2005, p. 35).

Os atores-chaves da internacionalização financeira<sup>5</sup> são instituições financeiras não bancárias, intituladas investidores institucionais<sup>6</sup>. “São fundos de pensão, fundos de aplicação coletivos e sociedades seguradoras, assim como empresas financeiras

---

<sup>4</sup> Também designado “capital financeiro” ou simplesmente finança. [...] Esse capital busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem sucedida (CHESNAIS, 2005, p. 35).

<sup>5</sup> Para Chesnais (2005), mundialização financeira. A expressão “mundialização do capital” é a que corresponde mais precisamente à substância do termo inglês *globalisation*. Tratando-se da produção e da comercialização, o termo *globalization* traduz a capacidade estratégica do grande grupo de adotar uma abordagem e uma conduta “global”, atuando simultaneamente nos mercados com demanda solvável, nas fontes de aprovisionamento e na localização da produção industrial. Na esfera financeira, vale a mesma coisa para as operações de investimentos financeiros, a composição de suas carteiras de ativos (divisas, obrigações, ações e derivativos) e as arbitragens que eles operam entre diferentes instrumentos financeiros, compartimentos de mercado e países onde eles se colocam (CHESNAIS, 2005, p. 45).

<sup>6</sup> [...] É a tradução do inglês *institutional investor*, língua que não oferece, ao contrário do francês, a distinção entre investimento e aplicação financeira. O deslize semântico do termo *investor* leva a crer que esses agentes contribuem para a criação de capacidade produtiva por meio dos investimentos nas empresas, enquanto o essencial de suas operações trata da compra e venda de títulos que dão direito ao recebimento de juros e dividendos (CHESNAIS, 2005, p. 36).

especializadas que gravitam em torno delas,” e “[...] bancos que administram sociedades de investimento. [...] Os investidores institucionais mais poderosos são norte-americanos” (CHESNAIS, 2005, p. 27 e 28).

A internacionalização financeira representa uma das características econômicas da globalização e é resultado da: i) desregulamentação dos mercados financeiros; ii) criação de uma infraestrutura tecnológica e de telecomunicações; iii) inovação em produtos financeiros (desintermediação financeira)<sup>7</sup>; iv) movimentação de capitais especulativos, em busca de valorização ou, em alguns casos, procurando evitar perdas; v) classificação dos mercados pelas firmas de avaliação de risco, certificando as economias nacionais (CASTELLS, 2005).

Conforme IANNI (2003a), organiza-se um sistema financeiro internacional, a partir de pressões das economias dominantes e sob a direção do FMI (Fundo Monetário Internacional) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial.

O principal impacto da internacionalização financeira é o aumento da vulnerabilidade externa dos países receptores desses capitais. As políticas monetárias e a taxa de juros destas economias ficam condicionadas a movimentação deste tipo de capital, cuja movimentação não está necessariamente relacionada às condições reais das economias.

[...] É o desempenho do capital nos mercados globalmente interdependentes que decide, em grande parte, o destino das economias em geral. Esse desempenho não depende inteiramente de normas econômicas. Os mercados financeiros são mercados, mas tão imperfeitos que só atendem parcialmente às leis da oferta e da procura. Os movimentos nos mercados financeiros são o resultado de uma combinação complexa de leis de mercado, estratégias empresariais, regulamentos de motivação política, maquinções de bancos centrais, ideologia de tecnocratas, psicologia de massa, manobras especulativas e informações turbulentas de diversas origens [...] (SOROS apud CASTELLS, 2005, p. 147).

O argumento da vulnerabilidade externa é reforçado, uma vez que:

[...] O curso da mundialização financeira foi marcado por uma sucessão de crises financeiras cujos efeitos econômicos e sociais se agravaram a cada vez. É impossível ter uma compreensão correta e completa a não ser que as vinculemos ao incessante movimento da finança para tentar forçar o ritmo da apropriação da riqueza suscetível de ser drenada para os centros financeiros. A raiz das crises financeiras, mas também de forma mais geral do que chamamos fragilidade sistêmica, encontra-se no volume extremamente elevado dos créditos sobre a produção futura que os possuidores de ativos financeiros consideram poder pretender, assim como na “corrida por resultados” que os

---

<sup>7</sup> Relações diretas entre os investidores e mercados de títulos, passando por cima das empresas tradicionais de corretagem (CASTELLS, 2005, p. 195).

administradores dos fundos de pensão e de aplicação financeira devem praticar [...] (CHESNAIS, 2005, p. 62).<sup>8</sup>

Esta primeira abordagem tratou das características da internacionalização do capital financeiro, concomitante a este processo, ocorre à internacionalização do capital produtivo. Como são capitais com características diferentes os seus determinantes também são diferentes, mas nos dois casos, o aumento da vulnerabilidade externa dos países receptores destes capitais parece ser uma constante.

## **2.2 A internacionalização da produção**

Uma segunda característica econômica da globalização é a internacionalização do capital. O capitalismo como forma de produção deixa de ser somente internacional para se tornar efetivamente global. “Intensificou-se e generalizou-se o processo de dispersão geográfica da produção, ou das forças produtivas, compreendendo o capital, a tecnologia, a força de trabalho, a divisão do trabalho social, o planejamento e o mercado” (IANNI, 2003a, p. 57).

A internacionalização da produção pode ser entendida como a intensificação das relações comerciais entre os países e dos investimentos diretos<sup>9</sup> efetuados pelas empresas transnacionais, movimentos que viabilizam o acesso a uma maior diversidade de bens produzidos em diferentes países. Para Chesnais (1996), a fase atual da internacionalização se caracteriza pelo predomínio do investimento estrangeiro direto em relação ao comércio internacional e, quando se qualifica o comércio internacional de manufaturados, observa-se o predomínio do comércio intra-indústria<sup>10</sup>. Neste contexto, as empresas transnacionais destacam-se como os atores promotores do processo de internacionalização da produção, uma vez que são elas as responsáveis pela maior parte do comércio intra-indústria e pela mobilização dos investimentos produtivos em escala global.

O fato de o comércio internacional ter sido suplantado pelo investimento direto não elimina a importância desta atividade. O comércio ainda representa um elemento “fundamental da nova economia global”. O comércio internacional cresceu “tanto em volume quanto em percentagem do PIB, tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento”. A dimensão comercial da nova economia global pode ser caracterizada a partir dos seguintes elementos: i) apesar da concentração nos países desenvolvidos, há uma representatividade cada vez maior dos países em

---

<sup>8</sup> Vide crise financeira norte americana de 2008.

<sup>9</sup> Designa um investimento que visa a adquirir um *interesse duradouro* em uma empresa cuja exploração se dá em outro país que não o do investidor, sendo o objetivo deste último influir efetivamente na gestão da empresa em questão (OCDE apud CHESNAIS, 1996, p. 55). [...] Considera-se um investimento estrangeiro como *investimento direto* quando o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do direito de voto numa empresa. [...] Os fluxos de investimento direto, qualquer que seja seu destino, representam a soma dos seguintes elementos: aportes líquidos de capital pelo investidor direto, sob forma de compra de ações ou quotas, aumento de capital ou criação de empresas; empréstimos líquidos, incluindo empréstimos em curto prazo e adiantamentos feitos pela matriz a sua filial; lucros não distribuídos (reinvestidos) (CHESNAIS, 1996, p. 56).

<sup>10</sup> Comércio de bens manufaturados do mesmo setor produtivo.



desenvolvimento; ii) “transformação setorial”; iii) combinação entre políticas de livre comércio e integração regional; iv) “formação de uma rede de relações comerciais entre firmas, atravessando regiões e países” (CASTELLS, 2005, p. 147 e 148).

Quanto à distribuição do investimento direto entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, observa-se o crescimento da participação relativa dos países em desenvolvimento, mas o maior volume encontra-se nos países desenvolvidos. Estas informações não eliminam a constatação de que existe uma concentração geográfica do investimento externo direto em um grupo de poucos países.

[...] A maioria das ações das (FDI)<sup>11</sup> estão concentradas em economias desenvolvidas, ao contrário dos períodos anteriores, e essa concentração cresceu com o passar do tempo: em 1960, as economias desenvolvidas representavam dois terços das ações dos FDI; em fins da década de 1990, sua fatia crescera para três quartos. Contudo, o padrão dos fluxos dos FDI (ao contrário das ações) diversifica-se cada vez mais, com os países em desenvolvimento recebendo uma fatia cada vez maior desses investimentos, embora ainda significativamente menor que a das economias desenvolvidas [...] (CASTELLS, 2005, p. 158 e 159).

A internacionalização produtiva repercute na emergência de uma classe capitalista transnacional, “cujo campo de reprodução social é o globo”. A principal representante desta classe capitalista transnacional é a empresa multinacional. “Esta nova classe é composta por um ramo local e por um ramo internacional”. O ramo local é composto pelos “diretores de empresas, altos funcionários do Estado, líderes políticos e profissionais influentes”, uma “elite empresarial”. Já o ramo internacional é composto “pelos gestores das empresas multinacionais e pelos dirigentes das instituições financeiras internacionais” (SOUZA SANTOS, 2005, p. 32).

Assim, como diz Castells:

[...] Os FDI estão associados à expansão das empresas multinacionais como principais produtoras da economia global. Os FDI costumam assumir a forma de fusões e aquisições nas economias desenvolvidas e, cada vez mais, também no mundo em desenvolvimento. [...] As multinacionais (MNC) são a principal fonte de FDI. [...] As subsidiárias internacionais das MNC financiam seus investimentos com verbas de diversas fontes, entre elas empréstimos em mercados locais e internacionais, subsídios de governos e co-financiamentos de empresas locais. As MNC, e suas redes vinculadas, são o vetor da internacionalização da produção, da qual a expansão dos FDI é apenas uma manifestação. De fato, a expansão do comércio mundial é, em geral, resultado da produção das MNC, já que elas representam cerca de dois terços do comércio mundial, incluindo-se nessa fração um terço do comércio mundial entre filiais do mesmo grupo empresarial [...] (CASTELLS, 2005, p. 159-160).

Esta constatação lança uma questão fundamental em relação às empresas multinacionais - o questionamento sobre se estas empresas realmente são transnacionais

---

<sup>11</sup> Investimentos estrangeiros diretos.

ou se na realidade, apesar da nova configuração econômica, continuam sendo empresas multinacionais, uma vez que Castells (2005), afirma:

[...] Até que ponto essas empresas multinacionais são nacionais? Existe uma marca persistente de sua matriz nacional no pessoal do alto escalão, na cultura empresarial e na relação privilegiada com o governo de seu país-natal. Contudo, há inúmeros fatores que configuram o caráter cada vez mais multinacional dessas empresas. As vendas e os lucros das afiliadas estrangeiras representam uma proporção substancial dos ganhos totais de cada empresa, em especial das empresas estadunidenses. O pessoal de alto nível não raro é recrutado tendo-se em mente sua familiaridade com cada ambiente específico. E os melhores talentos são promovidos dentro da cadeia de comando da empresa, seja qual for sua origem nacional, contribuindo assim para uma mistura multicultural cada vez maior nos mais altos escalões. Os contatos empresariais e políticos ainda são fundamentais, porém são específicos do contexto nacional onde a empresa opera. Assim, quanto maior a globalização da empresa, maior será seu espectro de contatos empresariais e conexões políticas, segundo as condições de cada país. Nesse sentido, são empresas multinacionais, e não transnacionais. Isto é, têm múltiplos vínculos nacionais, em vez de serem indiferentes à nacionalidade e aos contextos nacionais [...] (CASTELLS, 2005, p. 162-163).

A defesa de que estas empresas não são transnacionais, principalmente porque mantêm vínculos com os seus países de origem, é reforçada por outros autores.

Hirst e Thompson (1998) levantaram informações sobre a extensão e a natureza dos negócios internacionais, para saber onde as multinacionais desenvolvem suas atividades e se existem características diferentes entre os países e entre as empresas do setor industrial e do setor de serviços. A partir das análises, os autores concluíram que:

[...] A natureza da atividade multinacional em todas as dimensões observadas, orientada para o país de origem, parece dominante. Assim, as multinacionais ainda contam com sua “base de origem” como o centro de suas atividades econômicas, apesar de todas as especulações sobre globalização. A partir desses resultados estamos certos de que, no conjunto, as empresas internacionais ainda são predominantemente multinacionais e não transnacionais. [...] Apesar da centralidade comum no país de origem [...], a atividade remanescente dos agrupamentos de países é bem diversa. Ou seja, as multinacionais de diferentes países realmente operam em diferentes áreas em medidas diversas. As multinacionais não são todas iguais em termos de expansão geográfica de sua atividade em territórios fora do país de origem [...] (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 146 e 149).

Chesnais (1996) apresenta um levantamento das definições de multinacionais, destacando a definição de Michalet, para quem as empresas transnacionais correspondem a empresas (ou grupos) de grande porte que possuem filiais em vários países e que desenvolvem estratégias globais e se organizam em escala mundial:

[...] Esta definição permanece útil em vários aspectos; ela lembra que a companhia multinacional invariavelmente começou por se constituir como *grande empresa* no plano nacional, o que implica, ao mesmo tempo, que ela é resultado de um processo, mais ou menos longo e complexo, de concentração e

centralização do capital, e que, frequentemente, se diversificou, antes de começar a se internacionalizar; que a companhia multinacional tem uma *origem nacional*, de modo que os pontos fortes e fracos de sua base nacional e a ajuda que tiver recebido de seu Estado serão componentes de sua estratégia e de sua competitividade; que essa companhia é, em geral, um *grupo*<sup>12</sup>, cuja forma jurídica contemporânea é a de *holding* internacional; e por fim, que esse grupo atua em escala mundial e tem estratégias e uma organização estabelecida para isso [...] (CHESNAIS, 1996, p. 73).

Outra característica marcante da internacionalização da produção é o fato de que as empresas multinacionais organizam-se em rede. “Cada vez mais, a produção global de bens e serviços não é realizada por empresas multinacionais, porém por redes transnacionais de produção, das quais as empresas multinacionais são componentes essenciais, porém componentes que não funcionariam sem o resto da rede”<sup>13</sup> (CASTELLS, 2005, p. 163):

[...] Na base da internacionalização do capital estão à formação, o desenvolvimento e a diversificação do que se pode denominar “fábrica global”. [...] A fábrica global [...] expressa não só a reprodução ampliada do capital em escala global, compreendendo a generalização das forças produtivas, mas expressa também a globalização das relações de produção [...] (IANNI, 2003a, p. 57).

A internacionalização da produção leva a uma nova forma de organização da produção. O processo de produção utiliza componentes que são produzidos em diversas empresas, em diferentes países. Este processo envolve cooperações e alianças estratégicas entre empresas multinacionais e outras empresas de pequeno e médio porte.

[...] Está em curso uma divisão internacional do trabalho e da produção, envolvendo a complementação ou superação dos procedimentos do fordismo, das linhas de montagem de produtos homogêneos. Desenvolve-se o toyotismo, a organização do processo de trabalho e produção em termos da flexibilização, terceirização ou subcontratação, tudo isso amplamente agilizado pela automação, pela robotização, pela microeletrônica e pela informática [...] (IANNI, 2003a, p. 62-63).

A nova configuração da organização e do sistema de produção é combinada com uma nova configuração nas relações sociais e de trabalho. A internacionalização da produção e do capital é combinada com a internacionalização das classes sociais. Como no caso das empresas, que trocam informações e desenvolvem estratégias em escala global, os grupos de interesses se articulam e se comunicam em escala global.

[...] Quando se mundializa o capital produtivo, mundializam-se as forças produtivas e as relações de produção. Esse é o contexto em que se dá a

---

<sup>12</sup> O conjunto formado por uma matriz (geralmente chamada de *holding* do grupo) e as filiais controladas por ela. A matriz é portanto, em primeiro lugar, um centro de decisão financeiro, ao passo que as firmas sob seu controle, na maioria das vezes, não passam de empresas que exploram alguma atividade (CHESNAIS, 1996, p. 75).

<sup>13</sup> Suas operações reais são conduzidas com outras empresas: não apenas com as centenas ou milhares de empresas subcontratadas e auxiliares, mas dezenas de parceiras relativamente iguais, com as quais ao mesmo tempo cooperam e competem [...] (CASTELLS, 2005, p. 221).

mundialização das classes sociais, compreendendo suas diversidades internas, suas distribuições pelos mais diversos e distantes lugares, suas múltiplas e distintas características culturais, étnicas, raciais, linguísticas, religiosas e outras. Nesse sentido é que as classes sociais, por seus movimentos sociais, partidos políticos e correntes de opinião podem transbordar as nações e regiões, manifestando-se em âmbito cada vez mais amplo [...] (IANNI, 2003a, p. 64-65).

Ao mesmo tempo, ocorre a globalização do mundo do trabalho. A internacionalização do capital, as novas configurações do sistema de produção e as novas formas de organização - a transição do fordismo para o toyotismo, processos dinamizados pelas novas tecnologias, implicam em mudanças na dinâmica do mercado de trabalho.

As implicações destas novas configurações é a criação de uma classe de operários que muda sua forma de organização e reivindicação e, em conjunto com outros grupos, compõem os movimentos sociais contrários ao processo de globalização. Movimentos que se organizam, também, em escala mundial.

Nesta nova configuração, as características “clássicas” do Estado-nação também são transformadas. Nas suas diretrizes internas, o Estado-nação terá que considerar cada vez mais a realidade externa, submetendo-se, em algumas situações, à situação internacional. O que será mais bem entendido a partir das discussões sobre a dimensão política da globalização.

### **3. A dimensão política da globalização**

As principais mudanças políticas são: redução da autonomia política e da soberania dos estados periféricos, promovida pelos estados hegemônicos e pelas instituições internacionais, controladas por esses Estados; crescimento dos acordos políticos interestatais (União Europeia, Nafta, Mercosul, entre outros); perda de centralidade do Estado-nação no que diz respeito às questões econômicas, políticas e sociais. “A atual globalização produz o enfraquecimento dos poderes do Estado” (SOUSA SANTOS, 2005, p. 38).

Castells (1998) trata dos efeitos deste processo sobre os Estados nacionais. Como destacado nos itens anteriores, uma das características mais relevantes da globalização econômica é a internacionalização do capital e a interdependência dos mercados financeiros, sendo assim, as políticas monetária, creditícia e fiscal dos países ficam subordinadas às atuações dos mercados financeiros. As políticas econômicas passam por um processo de homogeneização, comprometidas, na sua grande maioria, com a livre movimentação do capital.

Outra característica relevante da globalização econômica é a internacionalização de bens e serviços. As grandes empresas estão se internacionalizando. Como observado anteriormente, as empresas multinacionais, apesar de apresentarem uma nacionalidade,

tomam suas decisões de acordo com as especificidades dos países em que estão localizadas. Sendo assim, a atuação do Estado fica limitada às posições estratégicas dessas empresas, que podem mudar suas ações de investimento, a partir de expectativas negativas em relação aos rendimentos.

A resposta do Estado à redução de sua capacidade de intervenção, em função dos fatores relacionados acima, é a multilateralização e a cooperação. As instituições interestatais têm-se destacado nacional e internacionalmente.

[...] Os Estados nacionais estão encontrando um mecanismo para sobreviver à globalização: a formação de cartéis políticos de representação de interesses nos quais, ao preço de uma constante negociação, podem somar recursos, compartilhar estratégias, negociar acordos com agentes econômicos multinacionais e inclusive tratar de gestionar o impacto sobre seus países e povos dos incontroláveis fluxos globais de riqueza, informação e poder [...] (CASTELLS, 1998, p. 9).

Essa estratégia dos Estados nacionais de intervenção nas relações globais tem como fator correspondente a perda de representatividade nacional e de capacidade de resposta aos problemas locais. Sendo assim, os Estados nacionais estão partindo para um processo de descentralização.

Entre estes aspectos econômicos e políticos do processo de globalização, “[...] destacam-se a redução da presença do Estado na atividade econômica, à privatização das atividades produtivas de caráter público e a diminuição do papel das políticas redistributivas industriais e regionais” (BARQUERO, 2002, p. 25).

Esta nova configuração articula-se ao processo que Benko (2001) chamou de “deslizamento de escala”.

[...] Trata-se de uma recomposição dos espaços: os espaços clássicos – nos quais os sistemas econômico, social e político evoluíram praticamente ao longo de todo o século – estão se deslocando ao mesmo tempo para cima e para baixo. Na escala superior, constata-se a criação ou o reforço dos blocos econômicos, inicial e, frequentemente, sob forma de mercados comuns, evoluindo, em seguida, rumo a espaços política e economicamente unidos como é o caso da Europa; o deslocamento rumo ao patamar inferior da escala caracteriza-se pelo reforço das unidades territoriais em nível regional. O nosso planeta tem assim quatro níveis espaciais pertinentes de análise: o mundial, o supranacional (blocos econômicos), o nacional (Estados-nação) e o regional (local ou infranacional) [...] (BENKO, 2001, p. 7).

Apesar dos governos locais ou regionais terem menos recursos que os Estados nacionais para responder aos fluxos globais, eles têm maior flexibilidade e, portanto, maior capacidade de adaptação. Os governos locais e regionais “[...] têm uma relação mais fluída com os seus cidadãos. Podem expressar melhor a identidade cultural de um território, estabelecer mais facilmente mecanismos de participação e informação, e gerar mobilizações simbólicas comunitárias” (CASTELLS, 1998, p. 9).

Constitui-se então o que o autor chama de Estado rede.

[...] O Estado que denomino “Estado rede” se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) ao longo de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não tem centro, e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são frequentemente assimétricas. Porém, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o Estado-nação, se articula cotidianamente na tomada de decisão com instituições supranacionais de diferentes tipos e em âmbitos distintos. Porém, também funcionam em rede, nessa mesma rede, instituições regionais e locais [...] (CASTELLS, 1998, p. 11).

Esta nova configuração do Estado nação, assim como do sistema de produção em escala global, tem como paralelo e fator determinante da sua configuração atual, a aplicação, por meio de políticas econômicas, das ideias neoliberais. “A globalização resulta, de facto, de um conjunto de decisões políticas identificadas no tempo e na autoria. [...] O facto de as decisões políticas terem sido, em geral, convergentes, tomadas durante um período de tempo curto, e de muitos Estados não terem tido alternativa para decidirem de modo diferente, não elimina o carácter político das decisões [...] (SOUZA SANTOS, 2005, p. 50). Esta constatação é reforçada por Castells (2005, p. 176), “a economia global” é resultado da “reestruturação das empresas e dos mercados financeiros” e expandiu-se pela utilização de “novas tecnologias da informação e comunicação” e só se tornou “possível e, em grande parte foi induzida, por políticas governamentais deliberadas”. São estas ideias e políticas que serão desenvolvidas no próximo item.

### **3.1 As ideias e as políticas neoliberais**

Na atual configuração do sistema capitalista, “[...] o ideário do neoliberalismo adquire predomínio mundial, como ideologia e prática, modo de compreender e de agir, forma de gestão do mercado e poder político, concepção de público e privado, ordenação da sociedade e visão do mundo” (IANNI, 2003b, p. 58).

Apesar de o liberalismo econômico clássico representar o núcleo das ideias do neoliberalismo, o neoliberalismo tem suas particularidades. Enquanto o liberalismo tem como raiz o mercado nacional, o neoliberalismo tem como raiz o mercado mundial. O neoliberalismo retoma a defesa das ideias de “liberdade, igualdade, propriedade e contrato”, articulados no liberalismo econômico, mas em outra configuração, “agora sob a égide das multinacionais, corporações, conglomerados, organizações pouco localizáveis, no sentido de que estão em muitos lugares e às vezes operam à margem de instituições, códigos, estatutos ou constituições nacionais” (IANNI, 2003b, p. 140).

O neoliberalismo baseia-se “nos princípios do mercado, livre jogo das forças de mercado, livre empresa, livre iniciativa, competitividade, produtividade, lucratividade, economias de escala, vantagens comparativas, divisão internacional do trabalho, mão invisível” (IANNI, 2003b, p. 141). Ideias que dão sustentação ao sistema de produção capitalista como modelo ideal, uma vez que tem como pressuposto o fato de que o sistema capitalista se auto regula, recuperando-se de crises e, apesar do seu carácter individualista, beneficia a todos, sem a necessidade de interferência do Estado. Estas

ideias se reforçam pela aplicação das questões de competitividade, produtividade e racionalidade à gestão pública.

Conforme Souza Santos (2005), a implicação da nova configuração do processo produtivo, a partir das estratégias das empresas transnacionais, é que as políticas econômicas nacionais tenham uma orientação baseada no livre mercado.

[...] As implicações destas transformações para as políticas econômicas nacionais podem ser resumidas nas seguintes orientações ou exigências: as economias nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços domésticos devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; deve ser dada prioridade à economia de exportação; as políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para a redução da inflação e da dívida pública e para a vigilância sobre a balança de pagamentos; os direitos de propriedade privada devem ser claros e invioláveis; o setor empresarial do Estado deve ser privatizado; a tomada de decisão privada, apoiada por preços estáveis, deve ditar os padrões nacionais de especialização; a mobilidade de recursos, dos investimentos e dos lucros; a regulação estatal da economia deve ser mínima; deve reduzir-se o peso das políticas sociais, eliminando a sua universalidade, e transformando-as em meras medidas compensatórias em relação aos estratos sociais inequivocamente vulnerabilizados pela actuação do mercado [...] (SOUZA SANTOS, 2005, p. 28-29).

Estas orientações são sustentadas pelo que o autor denomina “consenso neoliberal” ou “Consenso de Washington”<sup>14</sup>. A partir da análise das medidas econômicas que dão sustentação às características do processo de globalização, o autor destaca três principais componentes do Consenso de Washington que dão sustentação a estas medidas, são eles: “o consenso do Estado fraco; o consenso da democracia liberal; o consenso do primado do direito e do sistema judicial” (SOUZA SANTOS, 2005, p. 41).

Na base do consenso do Estado fraco, que sustenta a defesa do Estado mínimo, está a ideia de que um Estado menor permite o fortalecimento da sociedade civil, considera-se que um Estado forte enfraquece e limita a sociedade civil, daí a necessidade de reduzi-lo se o objetivo é ter uma sociedade civil forte.

“O consenso da democracia liberal visa dar forma política ao Estado fraco, [...] recorrendo à teoria política liberal que particularmente nos seus primórdios defendera a convergência necessária entre liberdade política e liberdade econômica [...]” (SOUZA SANTOS, 2005, p. 42). O autor destaca que apesar da defesa e imposição da democracia liberal pelos países hegemônicos, o que se percebe na realidade é que a

---

<sup>14</sup> Este consenso é conhecido por “consenso neoliberal” ou “Consenso de Washington” por ter sido em Washington, em meados da década de oitenta, que ele foi subscrito pelos Estados centrais do sistema mundial, abrangendo o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento e especificamente o papel do Estado na economia. Nem todas as dimensões da globalização estão inscritas do mesmo modo neste consenso, mas todas são afectadas pelo seu impacto. [...] Este consenso está hoje relativamente fragilizado em virtude de os crescentes conflitos no interior do campo hegemónico e da resistência que tem vindo a ser protagonizada pelo campo subalterno ou contra-hegemónico. No entanto, foi esse consenso que nos trouxe até aqui e é por isso sua a paternidade das características hoje dominantes da globalização (SOUZA SANTOS, 2005, p. 27).

democracia desenvolvida nestas economias nada mais é do que uma caricatura do modelo de democracia liberal<sup>15</sup>.

“O consenso sobre o primado do direito e do sistema judicial é uma das componentes essenciais da nova forma política do Estado e é também o que melhor procura vincular a globalização política à globalização econômica”. A ideia é que é responsabilidade do Estado criar os mecanismos legais de defesa da propriedade privada dos meios de produção, variável essencial para garantia da apropriação dos benefícios provindos da acumulação do capital, tanto do capital produtivo, como do capital financeiro. Este “quadro legal” dá suporte à “liberalização dos mercados, dos investimentos e do sistema financeiro” (SOUZA SANTOS, 2005, p. 43).

Estas orientações são reforçadas por organizações multilaterais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio<sup>16</sup>, que desenvolvem modelos, fundamentados nos princípios da liberdade econômica e da liberdade política, que servem de referência para os diversos países, independentemente de suas diferenças estruturais.

[...] Simultaneamente, os neoliberais argumentam que o “planejamento econômico” centralizado, estatal ou governamental é nocivo, distorcivo ou limitativo, no que se refere à dinâmica e à multiplicação dos negócios, das atividades econômicas, do progresso tecnológico, da generalização do bem-estar etc. [...] (IANNI, 2007, p. 220).

Estas orientações alicerçaram um conjunto de medidas de política que ao seu tempo deram sustentação a globalização, são elas: “a desregulamentação das atividades econômicas domésticas (que começou com os mercados financeiros); a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais; e a privatização das empresas públicas (quase sempre vendidas a investidores estrangeiros)” (CASTELLS, 2005, p. 178).

Estas medidas de política econômica iniciaram na década de 1970, nos Estados Unidos, na década de 1980 na Inglaterra, espalhando-se pela Europa e tornando-se um padrão global na década de 1990, alcançando um maior número de países do mundo. Na década de 1990, foram criados os mecanismos de propagação da globalização para outras economias.

[...] O mecanismo para levar o processo de globalização à maioria dos países do mundo era simples: pressão política por intermédio de atos diretos do

---

<sup>15</sup> [...] As características da democracia liberal, tal como são descritas por David Held: o governo eleito; eleições livres e justas em que o voto de todos os cidadãos independente de distinções de raça, religião, classe, sexo, etc.; liberdade de consciência, informação e expressão em todos os assuntos públicos definidos como tal com amplitude; o direito de todos os adultos a opor-se ao governo e serem elegíveis; liberdade de associação e autonomia associativa entendida como o direito a criar associações independentes, incluindo movimentos sociais, grupos de interesse e partidos políticos (HELD apud SOUZA SANTOS, 2005, p. 42).

<sup>16</sup> Santíssima trindade do capitalismo global. Acontece que essas organizações multilaterais tornaram-se poderosas agências de privatização, desestatização, desregulação, modernização ou racionalização, sempre em conformidade com as exigências do mercado, das corporações transnacionais ou do desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo (IANNI, 2007, p. 109).



governo ou de imposição pelo FMI/Banco Mundial/Organização Mundial do Comércio. Só depois que as economias fossem liberalizadas o capital global entraria nesses países. A administração Clinton foi, de fato, a verdadeira globalizadora política [...]. De fato, Clinton construiu sobre os alicerces deixados por Reagan, mas levou o projeto muito mais longe, transformando a abertura dos mercados de bens, serviços e capital, prioridade máxima de sua administração [...], fazendo pressão direta sobre os governos do mundo inteiro, e instruindo o FMI para implantar essa estratégia da maneira mais rígida possível. [...] Em fins da década de 1990, o FMI estava trabalhando e recomendando políticas de ajuste em mais de oitenta países do mundo. [...] A maior parte do mundo em desenvolvimento, bem como das economias em transição, se tornaram protetorados econômicos do FMI – que, no final das contas, significava Departamento do Tesouro dos EUA. [...] Se o país decidisse ficar fora do sistema [...], era punido com o ostracismo financeiro – e fracassava, confirmando a profecia do FMI [...] (CASTELLS, 2005, p. 182).

O mesmo caminho pode ser reconhecido nas rodadas de negociação no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e, posteriormente, da OMC (Organização Mundial do Comércio), criada em 1994, em que a necessidade de inserção das economias nos mercados dos países centrais tinha como contrapartida a aceitação de acordos multilaterais que implicavam em abertura dos seus mercados aos produtos importados destes países.

[...] A adesão às regras significava, em geral, dismantelar gradualmente a proteção às indústrias que não eram competitivas em razão de sua chegada tardia à concorrência internacional. Mas a rejeição das regras era sancionada com sobretaxas rigorosas em mercados ricos, anulando assim a oportunidade de desenvolvimento por meio de ótimas fatias de mercado nos mercados onde está concentrada a riqueza [...] (CASTELLS, 2005, p. 182).

Assim como Castells (2005, p. 183) apresenta as condições que favoreceram a globalização como ações deliberadas dos governos nacionais, também considera as possíveis explicações para o fato de a maioria dos países aderirem às ideias propostas por estes organismos multilaterais e pelas grandes potências econômicas, perdendo com isto parte de sua autonomia política.

Para o autor existem quatro níveis de explicação: i) “interesses estratégicos percebidos de determinada nação-estado”, estes interesses correspondem à possibilidade que a inserção internacional traria para o desenvolvimento econômico dos países e seria diferente em cada caso; ii) “o contexto ideológico”, que é representado pelo predomínio das ideias neoliberais, uma vez que, as políticas sempre têm um componente ideológico que lhes dá suporte; iii) “os interesses políticos da liderança”, dizem respeito ao fato de que os líderes que estavam no poder neste momento tinham assumido economias estagnadas, as novas diretrizes representavam uma oportunidade de recuperação destas economias, o que daria suporte à manutenção destas pessoas no poder; e iv) “os interesses pessoais das pessoas no poder”, considerado pelo autor como o fator menos importante e menos verificável, representa os benefícios que os indivíduos que estão no poder teriam a partir das políticas de liberalização do mercado de bens e financeiros.

Explicados primordialmente por interesses estratégicos, ideológicos, políticos ou pessoais, o que se observa é a adesão dos governos nacionais às políticas neoliberais, que em conjunto com a internacionalização financeira e produtiva e as transformações na organização dos processos produtivos e das relações sociais, levaram a questionamentos sobre: a redução da soberania dos Estados em favor das organizações e corporações internacionais; as novas configurações do Estado; ou, em casos extremos, sobre o fim dos Estados.

“[...] Enquanto o capitalismo global prospera e as ideologias nacionalistas demonstram seu vigor em todo o mundo, o Estado-Nação, cuja formação está historicamente situada na Idade Moderna, parece estar perdendo seu poder, mas não – e essa distinção é essencial – sua influência” (CASTELLS, 2006, p. 287). O que se pretende no próximo item é discutir se há ou não uma redução de poder dos Estados nacionais.

### **3.2 Alguns aspectos das novas configurações do Estado**

Hirst e Thompson (1998, p. 264), considerando Weber, destacam “que a característica que distingue o Estado moderno é o domínio do monopólio dos meios de violência dentro de um determinado território”. O Estado moderno fundamenta-se no território, na população e no governo. A ideia é que como Estados soberanos são eles que determinam suas políticas internas e externas e que as relações internacionais limitam-se pela exigência de que os Estados não interfiram nas questões internas de outros Estados. “A noção de um Estado ‘nação’ realmente reforça a concepção de um poder soberano que tem primazia dentro de um determinado território” (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 266).

A globalização econômica, caracterizada principalmente pela internacionalização financeira e produtiva, em conjunto com a emergência das ideias neoliberais e a perda de controle sobre os componentes essenciais da política econômica e a redução do Estado de bem-estar social, em conjunto com a eminência do caráter multilateral da política externa e a emergência das localidades, favorecida pela descentralização do poder do Estado-nação, levam a redução do poder e da capacidade de governabilidade do Estado e, conseqüentemente, a uma crise de confiança e de legitimação do Estado. O que não elimina a sua importância e implica em nova configuração para a manutenção da governabilidade (HIRST e THOMPSON, 1998; CASTELLS, 1998, 2005 e 2006):

[...] O Estado moderno enquanto corpo político isolado, formado por governantes e governados, tendo uma jurisdição plena sobre um território demarcado – incluindo nesta jurisdição o direito ao monopólio da força coercitiva – e com legitimidade baseada no consentimento de seus cidadãos, estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado, na qual as decisões políticas passam a estar permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais [...] (MARIANO e MARIANO, 2005, p. 133).

Souza Santos (2005), citando Jessop, destaca algumas características da transformação do poder do Estado:

[...] Em primeiro lugar, a desnacionalização do Estado, certo esvaziamento do aparelho do Estado nacional que decorre do fato de as velhas e novas capacidades do Estado estarem a ser reorganizadas, tanto territorial como funcionalmente, aos níveis subnacional e supranacional. Em segundo lugar, a desestatização dos regimes políticos refletida na transição do conceito de governo (*government*) para o de governação (*governance*), ou seja, de um modelo de regulação social e econômica assente no papel central do Estado para outro assente em parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais, nas quais o aparelho de Estado tem apenas tarefas de coordenação enquanto primos entre pares. E, finalmente, uma tendência para internacionalização do Estado nacional expressa no aumento do impacto estratégico do contexto internacional na atuação do Estado, o que pode envolver a expansão do campo de ação do Estado nacional sempre que for necessário adequar às condições internas às exigências extraterritoriais ou transnacionais [...] (JESSOP apud SOUZA SANTOS, 2005, p. 37-38).

A realidade atual é que o papel do Estado mudou e “[...] sua capacidade de controlar seu povo e os processos sociais internos declinou” (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 274 e 276).

Para Castells (2006), os Estados-nação buscam reduzir sua fragilidade agrupando-se na direção de governos supranacionais, o que, em sua opinião, acaba comprometendo ainda mais sua soberania.

[...] Temos testemunhado [...] um processo irreversível de soberania compartilhada na abordagem das principais questões de ordem econômica, ambiental e de segurança [...]. Entretanto, o resultado desse processo não é o fortalecimento do Estado-nação, mas sim a erosão sistêmica de seu poder em troca de sua durabilidade. Isso acontece, em primeiro lugar, porque os processos ininterruptos de conflitos, alianças e negociações tornam as instituições internacionais cada vez mais ineficientes, de modo que a maior parte de sua energia política consumida no processo e não no produto, o que reduz substancialmente a capacidade de intervenção dos Estados, de um lado, incapazes de agir por conta própria e, de outro, paralisados nas tentativas de agir coletivamente [...] (CASTELLS, 2006, p. 313-314).

Paralelo a isto, a globalização econômica, encaminhada por meio da redução da presença do Estado na economia, conforme destacado nos itens anteriores, implica na redução da “soberania econômica nacional”:

[...] A disciplina dos mercados globais sobre as políticas econômicas nacionais significa a perda, definitiva, da soberania econômica nacional – se bem que não a perda da capacidade de intervenção. Em outras palavras, os estados, todos os estados, têm que navegar no sistema financeiro global e adaptar suas políticas, em primeiro lugar, as exigências e conjunturas de dito sistema. O qual traz dois problemas: o primeiro é que as regras do jogo inscritas nos mercados financeiros obrigam a manutenção de taxas de retorno dos investimentos que definitivamente desloca a geração de riqueza por meio da empresa privada,

limitando a redistribuição (e o gasto público – que não é privado) ao que seja factível uma vez garantido um retorno normal em termos globais. E segundo, e muito mais importante, é que o comportamento dos mercados financeiros, frequentemente, não obedece a critérios econômicos e sim a turbulências informativas, que, quando surgem, são utilizadas por movimentos especulativos que desencadeiam movimentos de capitais de tal amplitude que são incontroláveis pelos bancos centrais [...] (CASTELLS, 1998, p. 3).

Assim como a internacionalização financeira, a internacionalização produtiva, caracterizada pela intensificação das trocas internacionais de mercadorias e pela intensificação dos investimentos diretos, mobilizados pelas empresas transnacionais, conduz à homogeneização das políticas econômicas (monetária e fiscal), à manutenção de políticas de livre comércio e de liberdade de entrada do capital estrangeiro, entre outras, que nem sempre são harmoniosas com as políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico essenciais para o desenvolvimento econômico do país.

Concomitantemente à globalização e à multilateralização da política externa, observa-se um processo de intensificação dos acordos de cooperação regionais entre Estados-nação de determinada região.

A integração regional, entendida como acordos de eliminação de barreiras ao comércio e aos movimentos do capital e do trabalho, pode ser considerada um mecanismo de integração de mercados e, conseqüentemente, um dos aspectos da globalização econômica.

Para Ianni (2007, p. 101, 106 e 120), “a regionalização pode ser vista como um processo por meio do qual a globalização recria a nação, de modo a conformá-la à dinâmica da economia transnacional”. Apesar das diferenças institucionais e das diferentes dinâmicas entre os processos de integração regional vigentes, “[...] todos combinam nacionalismo, regionalismo e globalismo. Destinam-se a acomodar as condições e as potencialidades nacionais com as que se anunciam em âmbito regional e com as que dinamizam a economia mundial”. Sendo assim, a integração pode ser vista como um movimento de adequação ao capitalismo global, de acordo com as particularidades de cada Estado-nação e de cada região. Neste contexto, a ideias nacionalistas e transnacionalistas convergem para a regionalização. “Uns supõem que o regionalismo pode fortalecer a nação, ao passo que os outros sabem que o regionalismo é a mediação indispensável entre o nacionalismo e o globalismo”.

Para o autor, mesmo que a integração regional represente uma movimentação induzida pelos governos dos Estados, a integração regional é criada por movimentos das empresas transnacionais e de organismos econômicos internacionais como o FMI, BIRD e OMC. “A verdade é que as corporações transnacionais desempenham um papel básico, que pode ser decisivo na criação, institucionalização e dinamização dos sistemas econômicos regionais (IANNI, 2007, p. 106).

[...] A tese da regionalização, por seu lado, funda-se na ideia de que a economia mundial está polarizando-se em núcleos regionais, com o apoio de acordos que reforçam os vínculos privilegiados entre estados que convivem no

mesmo âmbito geográfico, histórico, cultural e econômico. Assim, os Estados Unidos, a Comunidade Econômica Europeia e o Japão constituem três pólos, cada um dos quais tendendo a exercer certo grau de hegemonia em sua própria região [...] (CEPAL *apud* IANNI, 2007, p. 109).

Além do crescimento dos acordos multilaterais e regionais, destaca-se como nova configuração do Estado o processo de descentralização e a emergência das localidades.

A necessidade de redução dos gastos públicos faz com que os governos locais assumam novas responsabilidades em torno do desenvolvimento local. Como os governos centrais reduzem suas políticas de desenvolvimento nacional e regional, resta aos governos locais buscarem alternativas para melhoria na qualidade de vida das sociedades locais.

[...] A gestão de inúmeros bens coletivos locais, tais como a educação, a formação, as infraestruturas de transportes, as ajudas sociais foram, a partir de então e com frequência, regionalizados. Foi a ocasião de descobrir que a densidade das relações entre os atores locais (empresas, universidades, coletividades territoriais, sindicatos etc.) pode exercer um papel determinante na competitividade das atividades econômicas. [...] O desenvolvimento local substitui, doravante, o desenvolvimento comandado por cima, estatizado e centralizador [...] (BENKO, 2001, p. 2).

As medidas tradicionais de desenvolvimento regional trabalhavam com a perspectiva de que o governo central dirigisse recursos produtivos e infraestrutura para as localidades, a nova configuração das políticas de desenvolvimento local apresenta uma tendência de aproveitar as potencialidades das cidades (BARQUERO, 2002).

Por fim, as novas configurações econômicas e políticas no âmbito do processo de globalização, a globalização é tratada como um processo não acabado e, portanto, passível de mudanças, levaram a reorganização das cidades. Uma das características dessa reorganização é a maior preocupação com as questões locais ou, mais especificamente, com os fatores que impedem o desenvolvimento econômico.

Ao mesmo tempo, o Estado-nação não perdeu a sua atribuição de gestor do desenvolvimento econômico, mas reduziu sua capacidade de atuação nessa área, promovendo, então, uma descentralização dessas atribuições.

A partir dos impactos da globalização sobre as cidades e do processo de descentralização administrativa, surgem novas áreas de intervenção e de atribuições para os governos locais, são elas:

[...] políticas de responsabilidade social, elevando a capacidade de arrecadação própria; reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social [...]; práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da participação; intervenções na área de abastecimento envolvendo produção, circulação, comercialização e consumo; defesa do meio ambiente; políticas de cunho redistributivo ou anticíclico para garantir a renda e o emprego; reconhecimento de que a industrialização não é o único caminho para o desenvolvimento, mas

também a agricultura, o comércio e o turismo podem ser considerados como setores potenciais de geração de emprego e renda; abandono da visão tradicional assistencialista substituída por políticas mais consistentes do combate à exclusão social e à pobreza, e sobretudo um novo papel de agente de desenvolvimento local [...] (COSTA *apud* WANDERLEY, 2009, 122).

Sendo assim, os gestores municipais, cobrados pelas comunidades locais, engajaram-se em novas iniciativas de busca de desenvolvimento local.

Autores como Castells (1998; 2006) e Hirst e Thompson (1998), entre outros, consideram que é possível, mesmo nesta nova configuração econômica e política, que o Estado mantenha sua governabilidade. “[...] 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” (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 284).

Os Estados soberanos seriam aqueles que conseguiriam manter um controle sobre suas ações para atingir objetivos determinados em seu território. É importante destacar que a “[...] ‘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”. Esta tarefa pode ser desempenhada por um conjunto de outras instituições “públicas e privadas, estatais e não estatais, nacionais e internacionais”. O papel que o Estado-nação terá é o de organizar “os diferentes níveis e funções da governabilidade. [...] Os poderes governantes (internacional, nacional e regional) precisam ser ‘suturados’ em um sistema relativamente bem integrado” (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 284, 285).

Um fator importante destacado pelos autores é que estes níveis de governabilidade não irão reduzir as desigualdades existentes. A pergunta que eles pretendem responder é se a governabilidade é possível ou não, e para eles é possível:

[...] Os Estados continuam ‘soberanos’, não no sentido de serem todo-poderosos [...], mas porque políam os limites dentro de seu território e, à medida que são convincentemente democráticos, são representativos dos cidadãos [...] A soberania é alienável [...]. 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 [...] (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 295).

A continuidade do papel do Estado é reforçada, segundo os autores, não somente em função destas possibilidades de governabilidade compartilhada e articulada pelo Estado, mas também pela autoridade da lei.

Já para Castells (2006), apesar da manutenção da importância do Estado, eles perdem a soberania:

[...] Os Estados-nação perdem sua soberania porque o próprio conceito de soberania, desde Bodin, implica ser inviável perder “um pouco” de soberania: era esta precisamente a tradicional *casus belli*. Os Estados-nação podem reter seu poder de decisão, porém, uma vez parte de uma rede de poderes e contrapoderes, tornam-se, por si mesmos, desprovidos de poder; passam a depender de um sistema mais amplo de exercício de autoridade e influência, a partir de múltiplas fontes. [...] Isso não significa, contudo, que os Estados-nação perderam por completo sua importância ou que irão desaparecer. [...] Os Estados-nação têm-se transformado de sujeitos soberanos em atores estratégicos, defendendo seus interesses e os interesses que se espera que representem em um sistema global de interação, dentro de uma soberania sistematicamente compartilhada [...] (CASTELLS, 2006, p. 354, 355 e 357).

Nesta nova configuração, as possibilidades de intervenção do Estado mudaram, mas não foram inibidas. Ao se pensar o Estado-nação como agente estratégico, entende-se que o Estado seria capaz de articular-se internacionalmente, sem deixar de responder as demandas internas.

### **Considerações finais**

O objetivo deste artigo foi discutir o contexto que levaram a novas configurações do Estado.

O levantamento bibliográfico sobre o tema globalização teve como principal objetivo apresentar as características do que se convencionou chamar de globalização econômica e política, para um entendimento melhor de como estes processos afetam o poder do Estado e, conseqüentemente, de como levam os Estados a optarem por acordos multilaterais e regionais, além da descentralização de poderes, transferindo parte de suas responsabilidades para as cidades.

A globalização econômica tem como principais características: a internacionalização financeira e a internacionalização produtiva. É resultado de uma configuração histórica de predominância das ideias neoliberais, da universalização do sistema capitalista de produção, do capitalismo com características globais, das inovações tecnológicas nas áreas de transporte e de tecnologia de informação e inovações na área financeira e nas formas de produzir.

Estas mudanças permitem ganhos de produtividade e estes ganhos estão vinculados, cada vez mais, às tecnologias de informação. Sendo assim, têm um caráter excludente, na medida em que nem todas as economias estão habilitadas para esta nova configuração. Além disso, parece claro que um dos aspectos do processo de acumulação do capital, seja no mercado financeiro ou na atividade produtiva, é a concentração do capital em um grupo de empresas e de países.

A internacionalização financeira reflete cada vez mais a necessidade do capitalismo inovar a forma de acumulação do capital, mas também aumenta a vulnerabilidade externa dos países que se tornam dependentes destes capitais.

Por sua vez, a internacionalização produtiva, apesar de ter um caráter de menor volatilidade, também implica em maior vulnerabilidade externa dos países que dependem deste tipo de capital, uma vez que, cada vez mais, as políticas econômicas dos países ficam condicionadas às estratégias desse capital global.

A reestruturação produtiva, resultado das inovações na forma de produzir e de organizar a produção, é acompanhada do desemprego estrutural e de maior desigualdade econômica entre os países, principalmente daqueles que são abundantes em mão-de-obra não qualificada, o que dificulta uma inserção mais competitiva destas sociedades no mercado internacional.

Os processos de integração regional surgem, na quase maioria das vezes, como projetos de intensificação da livre circulação das mercadorias na região. A integração é vista como uma iniciativa dentro um conjunto de políticas neoliberais que levariam a inserção dos países da região ao capitalismo global.

Combinado aos aspectos econômicos apresentados, transformações no sistema mundial têm levado a redução do poder dos Estados-nação. Na busca de manutenção da governabilidade, neste novo cenário, os Estados-nação têm se preocupado principalmente com os temas econômicos e políticos da agenda internacional, passando para os governos locais a incumbência sobre as soluções dos problemas locais, processo caracterizado pela descentralização das atribuições do Estado.

As observações sobre as novas configurações do Estado indicam um processo de adequação do Estado ao contexto da globalização. Ao contrário do que indicam autores como Chesnais, Hirst e Thompson, entre outros, o Estado, no âmbito dos acordos regionais e multilaterais e nas suas ações de política econômica interna, não parece articular-se no sentido de regulação do processo de internacionalização ou no sentido estratégico de compartilhar ações na busca dos interesses nacionais, mas sim no sentido de corresponder às expectativas das empresas e instituições financeiras transnacionais.

## **Referenciais Bibliográficos**

BARQUERO, Antonio Vazquez. **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

BENKO, Georges. **A recomposição dos espaços**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 1, n. 2, p. 7-12, 2001.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **Local y Global: La gestión de las ciudades em la era de la información**. Buenos Aires: Taurus, 1997.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura). Vol. 1. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Poder da Identidade**. (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura). Vol. 2. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.



\_\_\_\_\_. **Hacia El Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la informacion.** Seminario Internacional: Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo: Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, março 1998.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo, 2005.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão.** Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a.

IANNI, Octavio. **A Sociedade Global.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b.

IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MARIANO, Karina L. P. e MARIANO, Marcelo M. **Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas.** WANDERLEY, Luiz E. W. e VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: Integração Regional e MERCOSUL. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. p. 131-160.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A Globalização e as Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez, 2005. p. 25-102.

WANDERLEY, Luis E. W. **Cidades, globalização e gestão pública.** In: WANDERLEY, Luiz E. W. e RAICHELIS, Raquel. A cidade de São Paulo: Relações Internacionais e Gestão Pública. São Paulo: EDUC, 2009.