

DO ESTADO-NAÇÃO AO ESTADO REDE: NOTAS SOBRE A CRISE E A REESTRUTURAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

Gilberto de Miranda Rocha
Departamento de Geografia/UFPA

Resumo: Discute-se a crise do Estado-Nação a partir das transformações econômicas e sociais, provindas da Revolução Científica & Tecnológica (RC&T), refletindo sobre a forma como ela tem induzido a alteração dos papéis que até então couberam aos estados nacionais, em nível do domínio econômico e da estruturação da sociedade. Busca-se demonstrar que a configuração tradicional do Estado-Nação não é mais capaz de dar conta das novas complexidades emergentes nas relações entre o local e o global, advogando que a nova reestruturação das instituições políticas parecem confirmar o que Castells (1998) denomina de Estado Rede.

Palavras-chave: crise do Estado, reestruturação social, descentralização.

FROM THE NATION STATE TO THE NETWORK STATE: NOTES ON THE CRISIS IN, AND RESTRUCTURING OF POLITICAL INSTITUTIONS

Abstract: This discussion centers on the crisis within the nation state, starting with economic and social transformations which arose from the scientific and technological revolution, and the ways in which they induced a change in roles, that, at the level of economic dominance and social structuring, were once the province of the nation state. I seek to demonstrate that in its traditional configuration, the nation state is not capable of assuming structural complexities arising from interactions between emerging local and global relationships. Instead, I advocate, in line with Castells (1988), that the recent restructuring of political institutions is best understood as a product of the network state.

Key words: state crises, social restructuring, decentralization.

utópico es pensar que el estado nacion actual, y su administracion, pueden sobrevivir los embates de la economia global y de las sociedades locales manteniendo la maquina burocratica y las formas de gestion de un tiempo historico que, para bien o para mal, ya paso. El estado rede es la forma de supervivencia del estado en la era de la informacion y la globalizacion (Castells, 1998, p.).

Em outro trabalho (1999) tivemos oportunidade de enfatizar as transformações que se vêm processando em nível das instituições políticas e de que forma isto tem implicado mudanças na relação entre o Estado e o Território. A crise do Estado-Nação estaria no centro dessas mudanças de relação exigindo um novo tratamento à questão territorial.

Conceitos como o de soberania, por exemplo, necessariamente mereceriam uma discussão aprofundada frente às transformações das formas de controle do espaço-tempo induzidas pela RC & T. A escala própria de atuação do Estado-Nação tem sido substituída pela valorização das escalas global e local. Para muitos autores, como Alger (1986), esta relação entre o

local e global somente hoje pode ser apreendida a partir da liberação do paradigma Estado.

A crise do Estado-Nação se caracteriza por ser de ordem estrutural e conceitual, ser um produto da alteração no regime de acumulação a partir da RC & T e, ao mesmo tempo, pela ausência de operacionalidade no que respeita à resolução de problemas afetos à sociedade civil. Novas territorialidades têm abalado a territorialidade do Estado-Nação (Appadurai, 1987).

Frente à complexidade crescente das relações entre o global e o local, demanda-se um novo tipo de instituições políticas que seja capaz de operar e medir no espaço e no tempo a velocidade das transformações na era da informação. Conforme Castells (1998) esse “novo tipo de Estado seria o Estado Rede, que inclui e redefine o Estado-Nação mas não se reduz a ele”. Um novo tipo de Estado que operaria a partir de uma rede de decisões estruturadas entre o local e o global, passando pelos níveis escalares intermediários, e que somente se torna possível graças à interatividade informática.

DA CENTRALIDADE DO ESTADO-NAÇÃO ÀS DIMENSÕES DE SUA CRISE

DA CENTRALIDADE DO ESTADO-NAÇÃO

Não obstante as peculiaridades históricas das formações sociais, a centralidade do Estado-Nação constituiu uma marca do desenvolvimento histórico das sociedades modernas. Podemos mesmo dizer que, desde a sua origem, a definição de Estado se concentra sobre sua natureza institucional, territorial, centralizada. Anterior ao Capitalismo, tornou-se posteriormente ator central na difusão desse

modo de produzir durante o século XIX, seja contribuindo para a organização da forma mercado, não só das mercadorias, mas também do dinheiro e da terra, garantindo, desde fora, a estrutura da livre troca, seja institucionalizando as relações sociais. A centralização dos Estados nacionais, guardando-se as exceções, constituiu um instrumento fundamental para a consolidação da era moderna.

Hall (1983), ao relacionar a concentração de poder, recursos e o capital com a teoria dos grandes ciclos e a lógica de acumulação capitalista de Kondratieff/Schumpeter, demonstra que no ciclo que se iniciou no II pós-guerra e se exauriu em meados da década de 70, a centralização era justificada uma vez que se necessitava de Estados fortes para a retomada da expansão capitalista e para a estabilidade política. Esse fato representa um marco na redefinição das funções dos Estados nacionais: grande parte das atenções do Estado voltam-se para o interior da formação social de que é parte integrante, ao mesmo tempo em que ampliava-se o nível de centralização das decisões, recursos e funções no nível do governo central. Passou-se então a se reconhecer o papel complementar do Estado no plano econômico e social, dando origem ao **Estado do Bem-Estar Social** nos países do capitalismo avançado e ao **Estado Desenvolvimentista** e protecionista na periferia do capitalismo.

O acelerado crescimento econômico baseado na industrialização e as conquistas sociais que passam a se verificar desde então, principalmente na Europa Ocidental, se dá com acentuada intervenção do Estado. A robustez do crescimento econômico foi tanta que, apesar das diferenças, o trabalho e o capital, sobretudo dos países centrais, aderiram à ordem econômica.

Ocorreu uma parceria bem sucedida entre a política social e a política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico conjugado com segurança e justiça social. Teria havido mesmo um círculo virtuoso entre a política econômica keynesiana e o welfare state: aquela regula e estimula o crescimento econômico; este, por sua vez, arrefece os conflitos sociais e permite a expansão de políticas de corte social, que amenizam tensões e, no terceiro momento, potencializam a produção e a demanda (Draibe & Henrique, 1988)

A lógica estatal se viu então profundamente modificada, sucedendo assim um Estado que intervinha ativamente no processo de valorização capitalista. Emerge um Estado que passou a intervir ativamente na expansão do modo capitalista de produzir, seja ampliando a sua participação na criação de condições materiais de produção, seja na difusão dos serviços sociais. A política econômica adotada possibilitava, por um lado, a manutenção do pleno emprego e dos crescentes serviços sociais e, por outro, o beneficiamento por parte das empresas de estáveis demandas e abundantes apoios públicos em forma de infra-estrutura, créditos e subsídios.

Na América Latina assiste-se, igualmente, ao período em que o poder público assume em grande medida a tarefa de conduzir a expansão capitalista nos marcos territoriais nacionais. A centralização do poder no governo central aparece como uma necessidade para a superação da condição de subdesenvolvimento. Diferente das sociedades do capitalismo avançado, o nacional-desenvolvimentismo e o autoritarismo-burocrático parecem ter sido as formas assumidas pelos Estados nacionais dependentes, os quais tomaram

para si o papel crescente na expansão da produção e na ampliação da acumulação de capital, aplicando políticas de substituição de importações, ao mesmo tempo em que buscavam alcançar a estabilidade institucional e a ordem política através do controle da força de trabalho. A ideologia do progresso e do desenvolvimento “estatizaram” o significado de nação e a intervenção do Estado foi tomada como instrumento para a construção da Nação e do próprio Estado nacional (O’Donnel, 1979; Carnoy, 1992).

Guardando-se, desse modo, as especificidades históricas de cada formação social, um traço comum que nos interessa em particular foi a participação acentuada do Estado no desenvolvimento econômico tendo o espaço como instrumento privilegiado de sua ação, segundo acentua Becker (1995 p. 285):

O valor estratégico do espaço não se resume mais aos recursos e posições geográficas. Ele se torna condição da reprodução generalizada e, como tal, o espaço do poder. A partir de então, o Estado se torna necessário para assegurar as condições de reprodução das relações de dominação, para tanto instrumentalizando o espaço e produzindo seu próprio espaço, o espaço estatal.

A institucionalização da função planejamento alterou o papel do Estado na economia, provocando um crescimento e uma participação consideráveis do setor público em praticamente todos os setores da vida social. Essa participação do Estado se evidenciava em vários aspectos que vão desde a instauração e estruturação das condições materiais gerais de produção – grandes obras de infra-estruturas e mesmo ramos inteiros da produção industrial de ponta –, tornando-se parceiro dos negócios privados

ou um produtor direto, atuando a partir de critérios privados naqueles setores econômicos em que se torna proprietário; passando pela organização do dinamismo econômico (caráter regulador do Estado), pela legislação de questões tributárias e fiscais, o exercício da administração pública e das terras públicas, gerando dentro de si um aparelho institucional para esse fim, até o estabelecimento de garantias para a expansão do capital e estímulo à esfera produtiva pela criação da demanda estatal e a institucionalização das relações sociais. Ao planejamento global da economia, o Estado tanto nos países centrais como nos periféricos passa a desenvolver igualmente políticas nacionais e regionais de desenvolvimento que visam a organizar o território para a reprodução das relações de produção capitalistas.

Um marco desses esforços, principalmente a partir dos anos 50 e 60, foi a necessidade de regionalizar os territórios nacionais, considerando que estes constituíam um requisito indiscutível para desenvolver uma efetiva prática de planificação regional de cobertura nacional para reorganizar o território. Os principais antecedentes desta concepção devem ser buscados na teoria e na prática do *aménagement du territoire* e na teoria dos **pólos de desenvolvimento** (Perroux, 1955) e do **desenvolvimento desequilibrado** (Hirschmann, 1959) que, a partir de então, começaram a ter ampla difusão.

Nesse contexto, a definição e execução de políticas para o desenvolvimento de diferentes regiões estiveram muito freqüentemente associadas a essas propostas. Um fato que registra o êxito das políticas territoriais implementadas em diferentes formações sociais, sobre-

tudo nos países periféricos, é ter possibilitado a efetiva integração econômico-territorial, a unificação dos mercados nacionais. As diferentes estratégias preconizadas pelo Estado com esse objetivo induziram processos desestruturadores das antigas formas espaciais e, ao mesmo tempo, foram capazes de desencadear processos estruturadores de novas realidades, rompendo os obstáculos e as barreiras que impediam a livre movimentação econômica – vias de transportes, redes de telecomunicações, de energia, bancárias e a consolidação de mercados de trabalho regionais e nacionais. As políticas regionais e o crescimento das regiões centrais permitiram ainda, por um lado, a aquiescência dos poderes regionais periféricos e, por outro, a desradicalização das demandas sociais. Nesse processo as possíveis reivindicações por autonomia provenientes das regiões periféricas eram facilmente cooptadas e desarticuladas. A centralização atuou, enfim, como uma força progressiva que se sobredeterminou nas estruturas políticas e econômicas regionais, contra privilégios e o clientelismo político e a favor da unificação do espaço político e do espaço econômico.

Desse modo, até então, a expansão nacional e internacional do capitalismo se fazia nos marcos nacionais e através do entrelaçamento das economias e estados nacionais, mas sem que esses perdessem a capacidade de intervenção interna e de ação internacional relativamente autônoma. No plano interno, havia a conciliação entre um “estado de direito democrático com um Estado social, de modo tanto a organizar quanto a, de alguma forma, ‘domesticar’ o avanço e as transformações do capitalismo” (Martins, 1998, p. 2).

AS DIMENSÕES DA CRISE DO ESTADO-NAÇÃO

Somente quando o ciclo econômico apresentou sinais de esgotamento que a centralização, bem como o papel que o Estado até então desempenhava na condução do desenvolvimento e na regulação das relações sociais de corte nacional, parecem ceder lugar para novas formas de organização transnacional da produção – originando um novo modo de produzir e de gestão supraestatais – e de gestão das contradições internas inerentes à sociedade.

Segundo Weffort (1991), tem se evidenciado nos últimos lustros três expressões ou manifestações da crise do Estado-Nação: **a obsolescência econômica do Estado, a crise de governabilidade e a crise política**. Muito embora elas se mostrem imbricadas, uma vez que são partícipes de uma crise muito mais ampla, de natureza estrutural do capitalismo, examinaremos cada uma delas.

Podemos dizer, pelo menos desde os anos 70, que a economia mundial vem passando por amplas transformações. A reestruturação da ordem econômica, através da aplicação intensiva de novas tecnologias e a internacionalização das operações de capital à escala universal, tornada possível pela RC & T, além do desenvolvimento dos transportes e telecomunicações, têm levado a um processo de perda progressiva de confiança e funcionalidade do Estado tanto no seu papel de produtor de bens e serviços como no de agente que possibilita a reprodução do sistema sócio-econômico. O espaço internacional até então “era o espaço no qual as economias e os Estados nacionais interagiam, através de relações de associação, de com-

petição ou de conflito, mas sempre tendo o Estado-Nação como ator central” (Martins, 1998, p. 2). A transnacionalização das relações econômicas e o rompimento das fronteiras políticas “mudaram os dados do problema em torno do qual giravam as relações entre as economias nacionais fundadas na centralidade do Estado-Nação” (Martins, 1998).

A nova ordem econômica em gestação tem sido caracterizada, por um lado, pela existência de uma alta concentração de propriedade e de poder em um número reduzido de grandes empresas e, por outro lado, pela desconcentração do processo produtivo, na qual a fricção do espaço está deixando de ser um obstáculo para a acumulação. Ao se reduzir grande parte das limitações ou barreiras que, devido à falta de mobilidade, existiam em períodos anteriores, o espaço toma nova importância, incorporando-se como fator produtivo à escala de todo o mundo, conforme argumenta Boisier(1996):

expressando de forma sintética, pode-se dizer que a RC & T está criando uma nova geografia industrial, apoiada na miniaturização, na desmontagem das economias de escala retrocedendo na cadeia produtiva, e na possibilidade de se desdobrar os processos produtivos em fases e lugares sem perder a rentabilidade nem a eficiência. Essa modalidade exige que as empresas se desloquem de ambientes decisórios centralizados para outros do tipo desconcentrado e/ou descentralizado. A própria revolução científica e tecnológica produz mudanças não menos importantes no plano das telecomunicações e dos transportes. Em relação ao primeiro, é possível observar a drástica redução no custo de transmissão de voz, dados e mensagens, bem como o aparecimento de complexa tecnologia de transmissão

de imagens, que faz com que o contato face a face seja mediatizado por aparelhos eletrônicos. Com relação ao segundo, deve-se fazer menção às inovações tecnológicas e de gestão nas diferentes variedades modais de transportes, que representam uma notável redução no custo do transporte, ou nas limitações impostas pelo espaço ou pela distância: tudo isso contribui, novamente, para gerar ambientes organizacionais a sistemas descentralizados de tomada de decisões.

Ademais, a evolução da internacionalização para o que hoje, tornada possível pelos avanços tecnológicos, se denomina globalização, vem contribuindo para fragilizar os Estados nacionais, manifestando-se, segundo Castells (1998), de diferentes maneiras :

a) a globalização do capital e a interdependência dos mercados financeiros;

b) os fluxos de comércio e investimento também se têm internacionalizado de forma acelerada, tanto de bens como de serviços;

c) os meios de comunicação, centro gerador de mensagens, imagens e informações, também têm entrado no processo acelerado de globalização;

d) a globalização do crime organizado, tráfico de drogas, de armas, de pessoas, de tecnologia, de informação, de mercadorias ilegalmente transportadas e a correspondente lavagem do dinheiro.

Diante dos fluxos de capital, de produção, de comércio, de gestão, de informação, de comunicação e de crime, o Estado-Nação tem perdido progressivamente, na última década, boa parte de seu poder. As importantes funções e atividades que até então o Estado desempenhava se globalizaram, redefinindo o seu núcleo, provocando **a obsolescência econômica dos Estados nacionais**. Nesse contexto,

O Estado-Nação já não pode ser visto como o espaço territorial privilegiado do desenvolvimento econômico. É mais do que uma crise do Estado "desenvolvimentista" ou do Estado "liberal" (este, aliás, na América Latina, quase sempre tão intervencionista quanto aquele). Talvez se possa dizer que uma das mudanças ocorridas na passagem dos anos 60 para os anos 80, é que o Estado tornou-se velho diante das novas realidades da economia moderna (Weffort, 1991).

Por outro lado, se a esfera econômica se globaliza, a esfera social se localiza: o trabalho, os trabalhadores e a vida cotidiana seguem sendo locais, regionais e nacionais. A crescente ausência de operacionalidade do Estado-Nação para resolver os problemas econômicos, ambientais, de insegurança dos cidadãos, induz uma crise de confiança e **legitimidade** em boa parte da população de quase todos os países, como advoga Castells (1998, p. 6):

Ao questionamento do Estado-Nação pelos fluxos globais de capital, comércio e informação, soma-se o solapamento de sua legitimidade por identidades singulares que não se reconhecem na cidadania abstrata de uma democracia às vezes de retórica e a serviço de uma minoria globalizada. O Estado é cada vez mais inoperante no global e cada vez menos representativo no nacional. Se estas tendências se confirmam, na era da informação, na que já nos encontramos, poderíamos desembocar na justa posição generalizada de mercados globais e tribos identitárias enfrentando-se sobre as ruínas do Estado democrático e a sociedade civil que foram construídos com tanto esforço durante o recorrido histórico da era industrial.

Aliado a essa crise de natureza política, de legitimidade do Estado, Weffort (1991) enfatiza ainda que, em países da América Latina, tem ocorrido um fracasso na condução dos processos de transição do autoritarismo-burocrático para a democracia política, configurando uma crise de governabilidade que atinge o sistema político como um todo: governos, sistemas partidários e lideranças políticas.

As dimensões da crise do Estado-Nação, crises de natureza conceitual e real, têm assim apontado para a necessidade de redefinição dos papéis do Estado, na medida em que sua configuração anterior tem sido observada, tanto desde o prisma do capital transnacionalizado, quanto desde o interior do próprio Estado, como uma barreira para a superação das seqüelas da crise. Ainda que a construção e o fortalecimento dos Estados nacionais tenham desempenhado papéis fundamentais à constituição e expansão das sociedades nacionais capitalistas, as mudanças de percepção que têm sido produzidas com o avanço dos processos de transnacionalização do capital, têm levado a que se considere o Estado-Nação como um fator perturbador dos respectivos processos de acumulação e crescimento.

AS RELAÇÕES ENTRE O GLOBAL E O LOCAL E O GOVERNO DO TERRITÓRIO: RUMO A UM ESTADO REDE ?

Todavia, para além **da crise do Estado-Nação entendida enquanto espaço econômico nacional**, ou seja, enquanto conjunto de instituições que definem um território econômico nacional, afetado pelos processos de reestruturação da economia mundial, e **da crise do Estado-Nação como forma política**,

uma vez que tem se mostrado inoperante em atuar eficazmente no exercício das funções clássicas na área da economia, da segurança dos indivíduos e da coesão da sociedade (Weffort, 1991, p. 167), a atualidade tem demonstrado que existe uma gama de intervenções possíveis do Estado nos fluxos econômicos e na sociedade. Para muitos autores, ainda que representem evidências do aprofundamento da crise do Estado-Nação, essas intervenções são entendidas igualmente como partes de um processo de regeneração do Estado dentro dos novos marcos históricos. Castells (1998, p. 10), por exemplo, salienta que de tanto buscar a apreender a

navegar nos fluxos, que substitui o exercício do poder soberano como forma de governo, os estados estão respondendo à globalização com a multilateralização e a cooperação de seus recursos e políticas. Assim as instituições inter-estatais jogam um papel cada vez mais decisivo na gestão dos assuntos públicos, não só no plano internacional como no nacional.

Os blocos econômicos, formas associativas entre diferentes Estado-Nações, são exemplos dessas políticas de cooperação. Ainda que levem substancialmente à perda de parcelas essenciais da soberania dos estados, tanto no plano econômico, político como no militar, são também formas de alcance de uma certa estabilidade frente às incertezas e à crescente instabilidade do mercado globalizado.

A essas formas de gestão transnacional, expressão da abertura externa do território, seguem-se os processos de abertura interna, de descentralização¹ da esfera pública, fruto da

necessidade de modificar o Estado enquanto órgão regulador do regime de acumulação (visto que é a própria RC & T a transformadora do regime) e da necessidade de transferir poder a diversos organismos da sociedade civil, a fim de materializar a **aposta em favor da sociedade civil** (Boisier, 1996, p. 118).

Igualmente, a descentralização vincular-se-ia às crescentes demandas por maior autonomia da parte de organizações de base territorial presentes em praticamente todos os países. Desta maneira, busca-se garantir a governabilidade da sociedade, manejando situações conflitivas através da fragmentação do poder e dos processos de tomada de decisões e assumindo a necessidade de ampliar os espaços de representação e socialização do poder. A descentralização como expressão da abertura interna do território representaria uma resposta política às tensões e conflitos sociais produzidos pela incapacidade do Estado para dar satisfação às demandas da sociedade civil, devido à ausência de canais de participação política e cidadã. Nesse sentido, a descentralização é con-

cebida como a busca de uma institucionalidade que permita maior participação da cidadania, de maneira a facilitar a relação e a solução de problemas da população nos lugares onde estes se produzem.

Nesse contexto, no contraponto à centralização excessiva, a **descentralização** passa a ser a palavra de ordem no âmbito da reforma do Estado. Para alguns, o desenvolvimento de “baixo para cima”, a “auto-suficiência”, o atendimento às “necessidades básicas”, o “desenvolvimento agropolitano”, que expressam caminhos difundidos pela reestruturação, representam a solução para as crescentes incertezas quanto ao futuro e à instabilidade do mercado. Para outros, é uma alternativa humanista e “comunalista” de convivência, ou mesmo, a necessidade de democratizar as relações entre Estado e sociedade. Ainda para outros, (Banco Mundial, Nações Unidas, Organização Mundial do Trabalho e Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), é uma resposta tardia, porém funcional, à crise do sistema econômico (Ranero, 1992).



Figura 1. Novo Cenário Contextual. (Boisier, 1996).

Para o Banco Mundial, há maior interesse, no presente, em dar prioridade a microprojetos locais, delegando a gestão às administrações locais. O relatório anual do Banco Mundial (1983) dedica boa par-

te a propor um novo papel para o Estado no sentido de recuperar a sua capacidade de intervenção, principalmente em países em desenvolvimento, explicitando a necessidade dessas economias amplia-

rem a eficiência na alocação de seus escassos recursos. Advoga que, para os Estados nacionais em desenvolvimento se adequarem ao novo cenário mundial e superarem o esgotamento dos modelos de desenvolvimento até então presentes, dentro de um marco democrático, “torna-se necessária a criação de condições políticas para a efetivação da transformação produtiva com ênfase na equidade e no resgate da dívida social. Nessa perspectiva, o Estado deve ser o principal veículo de mudança” (Pinheiro, 1995, p. 84). Essas mudanças privilegiariam,

a descentralização e a desconcentração. Transfere-se o poder de decisão sobre a alocação de recursos para as esferas estatais locais, que podem atuar de maneira informada, em conjunto com atores não-governamentais e sujeitos ao controle social dos agentes envolvidos no processo. A lógica de decisão sobre a alocação dos recursos deixa, portanto, de ser centralizada, baseada em um Estado munido de um corpo burocrático racional-legal e passa a operar segundo a lógica dos projetos e convênios. Com isso, busca-se a participação de outros atores como Ongs, instituições de pesquisa e universidades, competindo na formulação de alternativas para os problemas sociais.

Dadas essas transformações que sucedem na atualidade, as divisões subnacionais ganham importância nova. A espacialidade da regulação se vê então profundamente modificada com a introdução desses níveis de governo dotados de relativa autonomia para a gestão local. As funções desempenhadas pelos governos locais, até então, se vêem igualmente alteradas e parecem atender a interesses diversificados e amplos em nível de localidade e/ou para além dela.

Na localidade, as instituições po-

líticas – municípios² – desempenham papéis fundamentais: o **ideológico** faz com que os indivíduos reunidos no seu interior na condição de comunidade territorial, movidos pela tradição e pelo simbolismo, assumam uma identidade complementar à de povo-nação. O sentimento de pertencer a um lugar cria laços de solidariedade que contribuem para “gerar a identificação dos grupos sociais com o seu espaço físico juridicamente delimitado podendo atingir níveis profundos de organização político-social” (Machado, 1991). Para autores como Moraes (1988) ou Martins (1989), essa identificação dos indivíduos com o seu território impede, em grande medida, o estabelecimento de laços de maior consistência político-social, como a identidade de classe. Como consequência, constitui um grande instrumento de dissimulação de conflitos. O **jurídico-institucional** ou legal delimita uma área no interior da qual prevalece um conjunto de instituições jurídicas e normas que regulamentam a existência e as atividades de uma sociedade política (Raffestin, 1993, p. 168). Através desse conjunto de normas e leis, estabelece regras de convívio social, o controle e a regulação social. O **administrativo**, complementar ao anterior, legitima o poder local mediante a prestação de serviços à comunidade: educação, saúde, saneamento, organização do território local (espaço urbano e rural). O **fiscal** possibilita a arrecadação de impostos e a apropriação do excedente econômico ali gerado e, enquanto cidade política, participa do “bolo tributário” em nível de divisão institucional do trabalho e, por fim, exerce o papel de **mediador**³ entre interesses locais e supralocais, do que derivam as possibilidades de criação e/ou formulação de estratégias de desenvolvimento econômico local.

Congregando esses diferentes significados, D'Arc (1993) considera que o novo papel atribuído ao local responde a fatores de índoles diversas:

O **político**, vinculado à necessidade de atualizar os modelos democráticos; o **estratégico**, por parte dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que estão mostrando maior interesse em dar prioridade a microprojetos locais, delegando a gestão às administrações locais e, o **sócio-político**, mais próximo para canalizar, regular e controlar as reivindicações sociais surgidas das bases territoriais, segundo conjunturas e traços dos sistemas políticos dominantes, ainda que estejam todos relacionados à situação de crise.

Essas funções peculiares às instituições locais do Estado são fundamentais para **promover a convergência social necessária à regulação**⁴, no momento atual em que o referente nacional não é mais eficaz para estabelecê-la. Busca-se, então, revalorizar o município como espaço privilegiado, alternativo para recompor a legitimidade do Estado⁵ perante a sociedade. Constitui uma maneira de promover a estabilidade política frente ao Estado em um período de crise e, ao mesmo tempo, funcional à lógica das exigências da própria acumulação.

A descentralização por todos esses aspectos que não se excluem mutuamente constituiria uma forma de reorganizar a divisão do trabalho dentro do Estado, de redefinir suas funções e de adequá-las às novas exigências postas pela nova ordem econômica, de conectar mais diretamente identidades e interesses com as instituições políticas, como passo prévio à articulação de distintos níveis institucionais em uma rede complexa de conexão entre o local e o global, e que se expressam de maneiras diferentes, segundo o

contexto espacial e sócio-político em que tomam corpo.

Essas mudanças operadas na escala de atuação do Estado leva a alterar em sua essência o tipo de concepção sobre as ações possíveis, pois o planejamento que fundava a concepção anterior e que induzia a pensar em intervenções consistentes na produção de elementos materiais do território como estratégia, é substituído por uma concepção da transformação a partir de forças que operam nos processos sociais e em âmbitos específicos, que requerem não somente a mobilização de forças mas, igualmente, a reorganização de relações e instituições, como condição para ações que, efetivamente, modifiquem a situação presente. Aponta-se para a necessidade de aumentar a capacidade de negociação das regiões ou lugares, assim como de ampliar os níveis de participação no seu interior, aspectos estes que se imbricam como componentes fundamentais das estratégias norteadoras do presente.

Nesse contexto, as políticas de desenvolvimento regional propriamente ditas passam em grande parte para as mãos dos governos regionais e locais que devem definir não somente a estratégia apropriada para a região – independente de tamanho –, como também conseguir os recursos necessários para implementá-las. A reestruturação das instituições políticas tanto aponta para o fortalecimento dos governos locais, quanto passa a ser a nova esfera de atuação política na elaboração e implementação da política territorial. O município, microrregião que passa a desempenhar um papel fundamental nesse processo, levando Coraggio (1988) a afirmar que “el municipio parece renacer de sus cenizas y es alzado como alternativa de reforma como una vez lo fueron las regiones”.

Se as estratégias do Estado-Nação para aumentar sua operacionalidade, mediante a cooperação internacional e recompor a sua legitimidade, mediante a descentralização e autonomia das instâncias subnacionais, aprofundam a sua crise ao fazê-lo perder poder e autonomia em benefício dos níveis supranacionais e subnacionais, surge a importância de acompanhar o processo de redistribuição de competências e recursos, através de mecanismos de coordenação entre os distintos níveis institucionais em que se desenvolve a ação dos agentes políticos. Assim,

surge um novo tipo de Estado, que não é o Estado-Nação, porém não elimina o Estado-Nação, mas que o redefine. O Estado que denomino Estado Rede se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) ao largo de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não tem um centro, mas nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são frequentemente assimétricas. Porém, em última instância, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o Estado-Nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supra-estatais de distinto tipo e em distintos âmbitos (como são, na União Européia, a Comissão Européia, o Parlamento Europeu, o Tribunal Europeu, o conselho de presidentes de governo e chefes de estado, os comitês de ministros, as instituições de cooperação em matéria de defesa – que desdobram a União Européia, etc.). Porém, como sublinhamos anteriormente, também funciona em rede, nessa mesma rede, instituições regionais e locais. E incluso, cada vez mais, organizações não-governamentais (que eu tenho tendência a considerar neo-governamentais, porque fundamentalmente trabalham

em relação e a partir de governos) conectam com esta inter-institucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso como de autoridade, de informação como de estratégia. Este tipo de Estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação. E é precisamente o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e de comunicação o que permite uma articulação cotidiana de uma rede de instituições e organizações cuja complexidade a faria não manejável se não fosse capaz de interatividade informática...O Estado rede é o estado da era da informação, a forma política que permite a gestão cotidiana da tensão entre o local e o global. (Castells, 1998).

Castells (1998) ainda enfatiza que os processos de construção do Estado Rede giram em torno de oito princípios administrativos, a saber:

a) o princípio da subsidiariedade: consiste no feito de que a gestão administrativa deve se situar em função de cada problema ou tarefa a ser realizada e em um âmbito o mais descentralizado possível e onde possa ser eficazmente realizada;

b) da flexibilidade na organização e na atuação da administração: torna possível ao Estado atuar eficazmente, adaptando-se às mudanças constantes tanto na economia como nos processos de decisão;

c) da coordenação: permite que o Estado se mantenha integrado e coeso frente aos processos de descentralização e flexibilização. Essa coordenação não se limitaria apenas ao âmbito nacional e subnacional, mas se estenderia às instituições supranacionais e a todos os elementos externos ao espaço político nacional;

d) da participação popular: permite a legitimação do Estado já que as suas formas de intervenção estratégicas podem ser absorvidas pelos cidadãos;

e) da transparência administrativa: os avanços tecnológicos podem servir de meios eficientes para que os cidadãos tenham acesso a todos aqueles dados produzidos e que podem contribuir para assegurar um novo vínculo entre o Estado e a sociedade;

f) da modernização tecnológica da administração: o Estado Rede requer, pela sua especificidade e recuperação da sua capacidade de atuação, o uso contínuo de redes informáticas e de telecomunicações avançadas. Uma nova administração, ágil, flexível, descentralizada, participativa, somente pode operar com um certo nível de complexibilidade, com um novo sistema tecnológico;

g) da profissionalização ou capacitação dos agentes da administração: para operar os princípios anteriormente enunciados, é indispensável a mudança de concepção e de condução do processo administrativo;

h) da retroalimentação na gestão: permite assegurar os efeitos de aprendizagem e de correção de erros que necessitam de um acompanhamento e um novo sistema de adaptação constante às mudanças.

É importante ainda frisar que embora as instâncias regionais e locais de poder político desfrutem de novas funções, sobressai mais o sentido gramsciano de estado (Estado + Sociedade Civil), no qual o **governo do território** não se resumiria às instituições locais (ainda que estas sejam fundamentais), mas a todas as formas de organização em níveis escalares distintos e da sociedade civil que, de forma negociada e interativa, participariam e competiriam na resolução dos pro-

blemas que envolvem determinado âmbito local. A tomada de decisão tende a ser concebida como “resultado de um processo de interação entre atores individuais e/ou coletivos, atores esses que dispõem de representações e pesos diferenciados no contexto da negociação” (Weber & Réveret, 1983). Isto quer dizer que tanto em nível interno a um determinado território como no seu relacionamento com outros níveis escalares de poder, a **participação compartilhada** passa a ser o norteador nas novas formas de governo do território.

Os **territórios organizados**, assim, passam a exercer um papel completamente novo, atualmente. Boisier (1996, p. 130) a esse respeito, indica duas tarefas para os governos regionais no âmbito da nova ordem:

A primeira delas, de natureza eminentemente política, consiste na **liderança regional**; a segunda, mais sociológica, consiste na **animação social**. A gestão regional ou local traduz em processos sistemáticos e permanentes de negociação **para cima** (principalmente com o governo nacional e secundariamente com outros agentes externos), **para os lados**, ou seja, com o conjunto de agentes e atores propriamente regionais, e **para baixo**, com os municípios e outros atores de base social. A animação social se desdobra em duas funções igualmente sistemáticas e permanentes: uma função de **agente catalisador**, capaz de fazer surgir sinergia a partir do encontro permanente dos agentes individuais, e uma função **informacional**, capaz de coletar, processar e reestruturar o enorme fluxo de informação entrópica, que circula em torno dos agentes de desenvolvimento da região.

As possibilidades de desenvolvimento local e regional estariam ligadas

à capacidade de organização que cada âmbito espacial tenha **de acumular poder político**, algo que se obtém mediante o consenso político, o pacto social, a cultura de cooperação e a capacidade de criar, coletivamente, um projeto de desenvolvimento. A criação de poder político e de busca do consenso e pacto social local e regional torna-se relevante para a construção de **um projeto político regional**, instrumento indispensável na formulação de estratégias com vistas ao alcance do desenvolvimento local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de conclusão, é relevante assinalarmos que a palavra **crise** guarda na sua essência um componente importante: mudança. O presente indica que não vivenciamos o fim dos Estados nacionais mas de redefinição de seus papéis. O Estado-Nação tende a assumir cada vez mais o papel de normatizador e regulador. Neste contexto, a descentralização e o revigoramento do município delineiam-se como instrumentos político-institucionais que visam superar as seqüelas da crise vivenciada pelos Estados nacionais e as formas de regulação até então presentes perante a sociedade, através de mudanças na gestão pública, requerendo maior controle e participação da sociedade civil.

O Estado Rede proposto por Castells (1998) requer a ampliação dos mecanismos de articulação entre os diferentes níveis de governo na tomada de decisão. Isto quer dizer que o fortalecimento das localidades no atual contexto histórico "não pode ser pensado isoladamente dos mecanismos que as mesmas terão de se articular com as esferas superiores – regionais, nacionais e supranacionais de poder" (Slater, 1992).

Conforme salienta Bobbio, Matteuci, Pasquino (1993), a descentralização, antes de se configurar uma oposição à centralização, deve ser entendida como fórmula, contendo princípios e tendências, modos de ser de um aparelho político e administrativo, diretrizes no seu sentido mais lato e não conceito imediatamente operativo.

Os mecanismos de descentralização, antes de levarem à fragmentação do poder decisório, ensejariam o seu contrário, isto é, a integração: somente se realiza plenamente a integração pela diferenciação. Por fim, é ainda relevante lembrarmos a positividade para a sociedade civil da descentralização, aliás, bandeira defendida há muito tempo pelos movimentos sociais: o fato de constituir um mecanismo que requer para a sua legitimação de ampla participação da sociedade civil.

NOTAS

¹ Descentralização significa "a transferência ou delegação de autoridade legal e política para planejar, tomar decisões e gerir as funções públicas desde o governo central e suas agências a organizações de operações dessas agências, unidades de governo subordinadas, corporações autônomas semipúblicas, governos autônomos locais, autoridades de desenvolvimento regional ou em nível de outra área espacial, autoridades funcionais ou organizações não-governamentais" (Rondinelli, 1991). A descentralização político/territorial implica aumentar o poder, a autonomia de decisão e de controle dos recursos, as responsabilidades e as competências das coletividades locais, em detrimento de outros órgãos do Estado central.

² Segundo Levi (1996), historicamente a descentralização das estruturas estatais teve como objetivos: a cobrança de impostos, a manutenção da lei e da ordem, o registro de terras, o benefício aos mais necessitados e a realização de atividades inexequíveis em nível nacional.

³ No plano local, o território, em si mesmo, constitui uma norma para o exercício das ações. O lugar é o território como norma. O território local é, ao mesmo tempo, forma e norma, que regulam a organização da vida no lugar e que mediatizam as relações entre o individual (lugar) e o universal (mundo). (Santos, 1996).

⁴ A **regulação** pode ser definida "como um processo do qual uma coesão social se estabelece, malgrado os conflitos, e através do qual o capitalismo se reproduz através de suas contradições. É importante assinalar que a estabilidade das relações sociais pode ser produzida, mesmo se os conflitos sociais são intensos. A regulação não resulta da harmonização das relações sociais mas antes de seu "aprisionamento", quer dizer, da coerência espacial e social das estruturas, instituições e atores que mantêm as relações sociais. Essa coerência se produz quando os conflitos são centrados em torno de uma referência comum. A pujança reguladora do Estado-nação residia na sua capacidade de impor aos atores sociais um referencial social, a nação, e um referencial espacial, o território nacional" (Klein, 1994).

⁵ A **legitimidade** é uma faculdade possuída pelo Estado, em virtude da qual as suas instituições conseguem a adesão geral à ordem social predominante (ou projetada). A legitimidade do Estado capitalista se baseia num conjunto formalmente definido de cidadãos livres e iguais. O Estado tem de tornar possível a crença de que a base econômica da sociedade não é formada por agentes da produção distribuídos em classes sociais e sim que ela é composta de indivíduos que constroem a comunidade política nacional através do exercício do sufrágio universal. A legitimação é, assim, uma função ideológica destinada a dar o apoio à existência material da sociedade inteira, inclusive o Estado". (Schmidt, 1983).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS*

- ALGER, C.F. Perceiving, analysing and coping with the local-global nexus. *International Social Science Journal*, v. 35, p. 15-23, 1986.
- APPADURAI, A. Soberania sem territorialidade: notas para uma Geografia Pós-nacional. *Novos Estudos Cebrap*, n. 49, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório anual*. 1983.
- BECKER, B. A Geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: Castro, I. E., GOMES, P. C., CORRÊA, R. L. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- BOBBIO, N., MATEUCI, N., PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UnB, 1993.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13, 1996.
- CARNOY, M. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papirus, 4. ed. 1992.
- CASTELLS, M. Hacia el Estado Red ? globalización e instituições políticas en la era de la información. In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL 'SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO'*. Brasília: Mare, 1998. p. 1-15.
- CORAGGIO, J. L. Poder local, poder popular. *Cuadernos del Claeh*. v. 13, n. 1-2, p. 101-120, 1988.
- D'ÁRC, H. R. Brasil, México e Cuba: três contextos, três abordagens de descentralização. In: FISCHER, T. (org.) *Poder local, governo e cidadania*. São Paulo: F. Getúlio Vargas, 1993.
- DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare state. Crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, n. 6, p. 10-35, 1988.
- HALL, P. The geography of the fifth Kondratieff cycle. *New Society*, v. 10, p. 11-21, 1983.
- HIRSCHMAN, A. Transmissão interregional e internacional do crescimento econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (org.). *Economia regional – textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 35-52.
- KLEIN, J-L. Les limites de la régulation: crise de état-nation et gestion local. In: Lévy, J. *Géographies du Politique*. Paris: Press de la Academie Nationale de Sciences Politique, 1994.

- LEVI, E. *Democracia nas cidades globais: um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo: Studios Nobel, 1996.
- MARTINS, P. H. O Nordeste e a questão regional. In: SILVA, M. *A república em migalhas: história regional e local*. São Paulo: Marco Zero, 1989.
- MARTINS, L. Economia, sociedade e instituições políticas: o desafio da rearticulação. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL 'SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO'. Brasília: MARE, 1998. p. 1-3.
- MACHADO, L. O. Divisão territorial e propriedade da terra. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA. 1991. Belo Horizonte: AGB, p. 5-21.
- MORAES, A. C. R. *Ideologias geográficas*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- O'DONNELL, G. *O novo autoritarismo na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- PERROUX, F. Note sur la notion de pôle de croissance: matériaux pour une analyse de la croissance économique. *Cahiers de L'ISEA*, n. 10, 1955.
- PINHEIRO, V. C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. *Planejamento e políticas públicas*, n. 12, 1995.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RANERO, J. L. Economia política de la descentralización y planificación del desarrollo regional. *Pensamiento Ibero-americano*, n. 20, p. 110-130, 1992.
- ROCHA, G. M. *A construção de usina hidrelétrica e redivisão político-territorial na área de Tucuruí (PA)*. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado em Geografia humana). Universidade de São Paulo.
- RONDINELLI, D. Gouvernement decentralization in comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences*. v. 42, n. 2, p. 133-145, 1981.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SCHIMIDT, B. *Estado e planejamento urbano no Brasil*. Porto Alegre: Mercado aberto, 1983.
- SLATER, D. Poder territorial y Estado periférico: el argumento de la descentralización. *Revista Interamericana de Planificación*. v. 25, n. 97, p. 7-38, 1992.
- WEBER, J., REVERET, J. P. La gestion des relations sociétés-natures: modes d'appropriation et processus de décision. *Le Monde Diplomatique*, n. 2, p. 7-11, 1993.
- WEFFORT, F. Notas sobre a crise do Estado-nação. *Pensamiento Ibero-americano*, n. 19, p. 167-180, 1991.