

Carla Gandini Giani MARTELLI¹

CASTELLS, M. *Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informacional*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

No debate em torno da globalização, duas posturas chamam a atenção. De um lado, estão os céticos que não enxergam mudanças qualitativas no mundo do final do século XX e, de outro, os entusiastas que acreditam ter havido mudanças estruturais significativas que permitem desenhar um novo cenário global. Manuel Castells se enquadra no bloco desses últimos, acreditando que as transformações provocadas pela era da informação, principalmente a partir da década de 1970, mudaram a qualidade de vida em todos os recantos do mundo.

Na imponente, ousada e minuciosa trilogia *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, a proposta de Castells é estudar a nova estrutura social que se manifesta – sob várias formas, conforme a diversidade de culturas e instituições – em todo o planeta. Trata-se de pensar o novo modo de relacionamento entre a economia, o Estado e a sociedade em um sistema de geometria variável. Essa nova estrutura social está associada ao surgimento de um novo modo de desenvolvimento, o informacionalismo, historicamente moldado pela reestruturação do mo-

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – 14800-901 – Araraquara-SP.

do capitalista de produção, no final do século XX. A revolução da tecnologia da informação é o ponto central de sua análise: ela, afinal, penetra em todas as esferas da atividade humana – a revolução da tecnologia da informação seria tão importante quanto a Revolução Industrial do século XVIII.

Na relação entre tecnologia e sociedade, destaca-se o papel do Estado. Seja interrompendo, seja promovendo, seja liderando a inovação tecnológica, o Estado é um fator decisivo no processo geral, na medida em que expressa e organiza as forças sociais dominantes num espaço e numa época determinados. Otimista quanto às possibilidades de negociações políticas no contexto global, Castells propõe alternativas na condução dos assuntos do governo: o Estado-rede, constituído a partir de reformas na administração pública, aparece como a possibilidade do Estado na sociedade informacional.

Com base em vários exemplos empíricos, o autor mostra que, por um lado, o Estado continua sendo um elemento essencial de regulação econômica, de representação política e de solidariedade social e, por outro, o Estado está cada vez mais inoperante no plano global e cada vez menos representativo no plano nacional. Ele tem se mostrado fundamental e descartável, ao mesmo tempo. A construção do Estado-nação democrático na era industrial tinha como base de sustentação os inseparáveis conceitos de soberania nacional e representação democrática cidadã. É esse conceito de Estado que entra em crise com a globalização provocada pela era da informação.

Castells entende globalização como um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado – a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do ambiente e o crime organizado – funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta. Trata-se de um processo historicamente novo (distinto da internacionalização e da existência de uma economia mundial) porque somente na última década se constituiu um sistema tecnológico (telecomunicações, sistemas de informação interativos e transporte de alta velocidade em um âmbito mundial, para pessoas e mercadorias) que tornou possível a globalização.

A informacionalização da sociedade, a partir da revolução tecnológica que se constitui como novo paradigma operante na década de 1970, é a base da globalização da economia. Economia globalizada significa globalização do capital e interdependência dos mercados financeiros. Pela primeira vez na história, a economia de todo o planeta é capitalista, mesmo que ainda existam setores produtivos estatais que escapam à lógica do lucro, lutando para sobreviver contra a corrente. Respon-

dendo àqueles que falam em “fim da história”, Castells acredita que estamos vivendo a *nossa* história. Com o grifo e o otimismo que lhes são próprios, vê o capitalismo global como o único caminho, sendo, portanto, inevitável. Os que tentarem navegar contra a corrente da lógica capitalista global estarão fadados à crise profunda.² Quais as imposições dessa lógica global no que diz respeito às movimentações financeiras?

O autor mostra que nenhum país, nem mesmo os Estados Unidos, pode determinar sua política monetária, creditícia ou fiscal, à margem da evolução dos mercados financeiros. Essa disciplina dos mercados sobre as políticas econômicas nacionais significa a *perda da soberania econômica nacional*, ou seja, todos os Estados precisam entrar no fluxo do sistema financeiro global e adaptar suas políticas às exigências e conjunturas desse sistema. Antes de fixar diferenças nacionais ou respeitar as especificidades de governos e países, deve-se entrar no jogo e respeitar a prioridade dos parâmetros macroeconômicos globalmente estabelecidos.

Castells observa que a globalização econômica não se limita aos mercados financeiros e monetários. Os fluxos de comércio e investimentos também se internacionalizaram de forma acelerada, tanto em bens como em serviços. Os serviços avançados, em particular os referentes ao setor produtivo, organizam-se em escala planetária. Passa-se o mesmo com as grandes empresas, que se estruturam em rede e definem prioridades num plano que escapa aos controles nacionais.

Nesse contexto, os mercados globalizados e informatizados já não necessitam do Estado, como foi o caso ao longo de toda a história da humanidade, e, em particular, do processo de industrialização nos últimos dois séculos. O Estado produtor se tornou redundante, ou ineficiente, na mesma proporção em que se tornou inviável o Estado plenamente soberano, tomando decisões inapeláveis no marco de seu território.

O Estado produtor cede lugar ao fluxo produtivo e administrativo global. São as empresas privadas que assumem os riscos, que investem e criam riqueza ou miséria conforme sua capacidade e competência. O Estado soberano perde seu papel de centralizador num mundo descentralizado. Para Castells, o papel do Estado consiste agora em receber e processar os sinais do sistema global interconectado e adequá-lo às pos-

2 Cita exemplos de países em crise: México, Colômbia, Indonésia, Argélia, Turquia, Índia. Sobre aqueles que não foram capazes de se transformar no novo contexto histórico, cita o exemplo da União Soviética. No volume 3, o autor dedica um capítulo para mostrar que o estatismo soviético fracassou em grande parte por sua incapacidade de assimilar e usar os princípios do informacionismo embutidos nas novas tecnologias da informação.

sibilidades de cada país. O Estado perde soberania, mas não capacidade de ação. O que o Estado faz, para quem faz e como faz vai diferenciar as ações, mostrando a solidez de uma política econômica. Então, essa diferença de qualidade política na condução do governo acaba produzindo diferenças significativas entre economias e sociedades igualmente invadidas pela globalização.³ Há fronteiras, há Estados, há leis, há regras de jogo institucionalizadas. A escolha dos investidores depende das regras estabelecidas pelo Estado. E a atuação do Estado definirá os rumos da economia de seu território no sistema econômico global.

Dentro do conjunto de fatores que modificaram o cenário histórico nas últimas décadas, Castells evidencia os meios de comunicação. Para o autor, o processo acelerado de globalização não é um processo simplista. Não há uma cultura única, global, imposta por oligopólios da informação. Há uma produção global de imagens, sons e informação, que, por sua vez, recebe *inputs* de todo o mundo, de todas as culturas, e se rearticula empresarialmente no seio de cada cultura, de cada sociedade e para cada audiência específica. Não se pode pensar mais em um sistema de meios de comunicação de massas, caracterizado pela emissão de umas poucas mensagens para uma audiência de massa, não diferenciada. Castells acredita que evoluímos para uma multiplicidade de mensagens e de fontes emissoras que se adaptam à pluralidade das audiências/mercados e a seus variados gostos, a partir da rede empresarial cada vez mais concentrada em seu capital e cada vez mais inter-relacionada com sua estrutura, competindo e aliando-se ao mesmo tempo e segundo os casos. Ainda que haja uma trama complexa de relações e favores mútuos entre os governos, os dirigentes políticos e as empresas de comunicação, são essas últimas que dão as cartas do jogo, conforme o mercado de audiência, escapando, por vezes, do controle do Estado. A *internet* funciona, aqui, como exemplo paradigmático. Nas sociedades democráticas, o Estado não tem como controlar os fluxos de informação entre os cidadãos. E, nas sociedades autoritárias, o preço para fechar o acesso à *internet* é muito alto. Se o Estado sempre baseou seu poder no controle da informação, agora já não há mais como controlar os fluxos de informação, tanto locais como globais.

3 O autor afirma que qualquer dirigente de grande empresa, qualquer investidor sabe a diferença que há entre investir em Aruba ou em Zurique, ou entre produzir em São Paulo ou em Tijuana. Não apenas isso, mas o autor dá exemplos de ação de governos e das consequências de suas ações em termos de atrair ou não o mercado financeiro global. Ver exemplos do Brasil, Rússia, Indonésia, Tailândia, Coreia do Sul, Hong Kong, Japão, Tailândia etc.

Ao otimismo do autor em pensar os centros geradores de mensagens, imagens e informação no processo acelerado de globalização como uma *evolução*, já que não se trata mais de uma cultura única, global, imposta por oligopólios da informação, acrescentaríamos uma dose de ceticismo. Que os fluxos de informação, no mundo contemporâneo, abrem novas possibilidades de acesso à diversidade cultural, parece evidente; no entanto, a questão permanece com relação aos que detêm o controle dos fluxos de informação. Se partirmos do pressuposto de que os fluxos financeiros hegemônicos assumem o controle de mídias, que por sua vez, influenciam os processos políticos, qual é o espaço real, dentro dos meios de comunicação, para a multiplicidade cultural, para mensagens, imagens e informações que naveguem contrariamente às correntes hegemônicas?

Outra atividade decisiva na trama global é a que diz respeito à globalização do crime organizado. Tráfico de drogas, de armas, de pessoas, de tecnologia, de informações, de mercadorias ilegalmente transportadas e a correspondente lavagem de dinheiro. Entendendo ser o crime uma das atividades mais antigas da humanidade, Castells chama a atenção para o alcance que assume quando articulado em redes de colaboração global que interconectam mercados, atividades e criminosos. Bilhões de dólares fluem das redes criminosas, graças a uma interconexão possibilitada pelo recente desenvolvimento da tecnologia da informação, dos novos sistemas de transporte, da internacionalização da economia e da desregulação dos mercados. Inevitavelmente, o Estado-nação assiste à diminuição de sua capacidade de ação e de seu poder, já que se trata de redes entrelaçadas que se deslocam entre países quando se sentem ameaçadas e cujas estruturas estão organizadas sobre a base da superioridade estratégica de sua atuação global sobre redes policiais e sistemas judiciais que, no essencial, continuam sendo nacionais.

Ao trazer esses dados sobre a organização criminal, ao mostrar os desdobramentos da globalização da economia, dos meios de comunicação etc., Castells pretende pontuar os impasses que hoje afetam os Estados-nação: ainda que as funções e as atividades mais importantes sejam globais em seu núcleo, o trabalho, os trabalhadores e a vida cotidiana continuam sendo locais, regionais e nacionais. E aqui está o paradoxo: ao se converterem em agentes estratégicos, intervindo e negociando nas redes globais, os Estados perdem capacidade de representação e de resposta às demandas de seus cidadãos. Para satisfazer o imperativo das demandas globais, precisam, cada vez mais, sacrificar as demandas locais.

Como se não bastasse, os cidadãos estão cada vez mais desencantados com as ações de seus governos, sobretudo quando a corrupção e a ilegalidade tomam conta de parte das instituições. A crescente falta de operacionalidade do Estado-nação para resolver os problemas econômicos, do meio ambiente, da insegurança, produz uma crise de confiança e de legitimidade por parte dos cidadãos. Conseqüentemente, os vínculos e as ações retrocedem para os âmbitos subnacionais: ampliam-se os movimentos de construção de identidades a partir das experiências e dos valores locais e tradicionais: a religião, a localidade, a região, a memória, a cultura étnica. E ainda identidades de gêneros ou eletivas, constitutivas de um sistema alternativo de valores.

Uma das saídas apontadas pelo autor para o impasse em que se encontra o Estado-nação é a descentralização. Além de aprender a arte de navegar nos fluxos, que substitui o exercício de poder soberano como forma de governo, os Estados estão respondendo à globalização com a multilateralização e compartilhamento de seus recursos e políticas. As instituições interestatais representam um papel cada vez mais decisivo na gestão dos assuntos públicos, não só no plano internacional, mas também no plano nacional.⁴ Castells diz que o Estado deve conectar mais diretamente identidades e interesses com instituições políticas que possam ser articulados numa rede complexa de conexão entre o local e o global. E aqui está o autor diante de outro paradoxo: o relançamento do local na era do global. Os governos locais e regionais apresentam um maior potencial de flexibilidade para negociar com os fluxos globais. E, mais do que isso, têm uma relação muito mais fluida com seus cidadãos, podendo expressar melhor as identidades culturais de um território, estabelecer mais facilmente mecanismos de participação e informação e gerar mobilizações simbólicas comunitárias. Mas a pergunta que fica é de que modo os governos locais e regionais vão agir para expressar as identidades culturais e os anseios de seus cidadãos? O autor nos leva a pensar na construção de uma rede, sem centro, apenas formada por nós no âmbito local e regional. Descentralizando seu poder, abriria espaço para outras formas de representação e de identidade. As organizações não-governamentais e as várias organizações que se formam por questões de identidade de gênero, étnica, religiosa etc. poderiam encontrar meios de maior representatividade.

4 O autor cita o exemplo da União Européia como a construção mais avançada, na qual os Estados cederam parcelas essenciais de soberania econômica, política e militar para poderem ser mais eficazes na defesa de seus interesses.

Esse caminho, no entanto, também é paradoxal. Por um lado, governos locais e regionais, no mundo todo, são freqüentemente o nível mais corrupto da administração, entre outras razões porque as redes pessoais se mantêm com mais força do que no nível federal e porque assumem as atribuições de urbanização e a gestão do solo, em que são muitos os interesses privados envolvidos. Por outro, a proximidade entre governos e cidadãos no âmbito local permite um controle social mais transparente e reforça as oportunidades de participação política e de relegitimação do Estado. Como o autor nos leva a ver, as estratégias do Estado-nação para aumentar sua operacionalidade pela cooperação internacional e para recuperar sua legitimidade, pela descentralização local e regional, aprofundam sua crise: acabam por fazer que o Estado nacional perca poder, atribuições e autonomia em benefício dos níveis supranacional e subnacional. A única saída estaria na constituição do Estado-rede, forma política que permite a gestão cotidiana da tensão entre o local e o global.

A construção do Estado-rede se dá por meio de uma reforma da administração pública. A idéia fundamental é a de difusão do poder de centros para o poder de redes. O novo Estado não elimina o Estado-nação, mas redefine-o. O novo Estado compartilha sua autoridade mediante uma série de instituições. Se ele assume a forma de uma rede, deixa de ter um centro bem definido: articula-se por meio de diferentes nós e de relações internodais freqüentemente assimétricas. Todos os nós, porém, são necessários para a existência da rede. O novo Estado deve atuar com base na noção de um poder que se difunde em instituições regionais e locais. Além de se articular, cotidianamente, com essas instituições, ele precisa se articular com instituições supranacionais de distintos tipos e de distintos âmbitos.

A partir da experiência internacional recente, Castells enumera oito princípios que funcionariam como pré-requisitos para a construção do Estado-rede. O primeiro princípio é o de *subsidiariedade*, que significa uma ampla descentralização pela qual se transfiram poder e recursos aos níveis mais próximos aos cidadãos e aos seus problemas, num âmbito em que a gestão do problema possa fazer-se eficazmente. O segundo é o da *flexibilidade*, com o qual se passaria de um Estado decretador a um Estado negociador, de um Estado controlador a um Estado interventor. Num mundo de empresas-rede e de Estado-rede, a administração também deve ir assumindo uma estrutura reticular e uma geometria variável em sua atuação. O terceiro princípio é o da *coordenação*. Sem coordenação, a extrema flexibilidade e a descentralização acabam

dissolvendo o Estado, debilitando os elementos que o integram e desarmando os cidadãos diante dos fluxos. A administração deve estabelecer mecanismos permanentes de cooperação com as administrações locais, regionais, nacionais e supranacionais de todas as instituições presentes na rede operada pelo Estado. O quarto é o da *participação cidadã*, sem a qual não haverá legitimidade. Com a utilização de novos meios de comunicação e informação, juntamente com o desenvolvimento de organizações não-governamentais e a revitalização da participação local, novas articulações dos cidadãos com o Estado poderão ser estabelecidas e incrementadas. O quinto princípio é o da *transparência administrativa*, com a qual se possa assegurar um novo vínculo entre Estado e sociedade. As novas tecnologias de informação permitem o acesso direto dos cidadãos a todos os dados e atuações administrativas que não necessitam ser confidenciais. Justamente por isso, a *modernização tecnológica* da administração fixa-se como o sexto princípio. Uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada, participativa, só pode operar em um certo nível de complexidade, munida de um novo sistema tecnológico. A modernização tecnológica requer investimentos em equipamentos, mas, sobretudo, requer capacitação de recursos humanos, alfabetização informática dos cidadãos e o redesenho das instituições do Estado, para que sejam capazes de absorver o funcionamento em rede aberta, o que leva ao sétimo princípio, o da *transformação dos agentes da administração*. Essa transformação deve ser proposta pela profissionalização dos agentes que, por serem mais competentes, serão mais bem pagos. O último princípio é o da *retroação na gestão*, que permite que as unidades administrativas corrijam seus próprios erros num constante processo de prova, erro e correção.

Para Castells, antes de se pensar em como administrar este mundo tão reformado, deve-se começar por reformar as formas administrativas. E daí o jogo de palavras: “a reforma da administração precede a administração da reforma”. Seguindo os oito princípios anteriormente enumerados, poder-se-ia avançar no sentido da construção do Estado-rede, única forma de sobrevivência do Estado que teria seu papel redefinido, dentro de limites estruturais e culturais e com formas de atuação que são historicamente novas.

A trilogia de Castells avança a discussão sobre a globalização na medida em que propõe pensar as tensões que decorrem desse processo – os inúmeros paradoxos são exemplares – e, além disso, propõe a criação de novos conceitos para um novo momento histórico, como é o caso do conceito de Estado-rede. No entanto, a adequação do sistema de

redes à fase atual do capitalismo, que nos parece tão evidente – se pensarmos rede como *entrelaçamento* –, nos coloca uma *armadilha*, uma *cilada*, para brincarmos um pouco com os significados que a palavra rede pode assumir. Castells nos fala dos paradoxos que nos impõe a globalização: ao mesmo tempo em que é dinamismo produtivo, inclusão dos criadores de valor, é marginalização social, exclusão dos que carecem de interesse como produtores ou consumidores a partir da perspectiva da produtividade, da competitividade e do lucro. A armadilha que a poderosa rede nos prega vem no sentido de se colocar como *o* modelo, *a* estrutura, *o* fluxo, *o* caminho. Tudo aquilo que lhe escapa é exclusão. A própria lógica da exclusão social, da marginalização, reforça e legitima a idéia de rede global como hegemônica. Daí, não nos restaria outra alternativa a não ser concordar com Castells quando diz que agora estamos vivendo a *nossa* história, já que o capitalismo é, inevitavelmente, planetário.