

## ARTIGO

# DO ESTADO NACIONAL AO IMPÉRIO MUNDIAL?

Marco A. C. Cepik\*

---

**RESUMO:** O artigo discute a tese sobre a eventual transferência do *locus* da autoridade pública soberana no mundo contemporâneo, do Estado territorial moderno para estruturas ainda instáveis de poder situadas acima e/ou fora dos governos nacionais. Partindo do tratamento crítico dispensado à noção de “império mundial” por autores como Norbert Elias, Raymond Aron e Giovanni Arrighi, o artigo discute os impactos diferenciados da globalização sobre as capacidades estatais e os processos de construção nacional. Apesar de reconhecer um enfraquecimento relativo da capacidade estatal, que se manifesta na própria crise do Welfare State nos países capitalistas centrais, e a emergência de uma agenda de problemas globais (demográficos, ambientais, distributivos e culturais) cuja solução simplesmente escapa à capacidade dos atuais Estados nacionais, a conclusão geral do artigo é que não existem ainda transferências significativas de autoridade pública para instituições acima (governo mundial) ou fora (empresas capitalistas multinacionais) dos Estados.

**PALAVRAS-CHAVE:** capacidade estatal; globalização; instituições de governo; nação.

---

“Não o florescer do verão está à nossa frente, mas antes uma noite polar, de escuridão gelada e dureza, não importa que grupo possa triunfar externamente agora.”

Max Weber - *A Política como Vocação* (1918)

## Apresentação

Esse artigo analisa criticamente as teses correntes sobre o eventual declínio do Estado moderno enquanto forma principal de arranjo institucional para a manutenção estável do convívio social em sociedades complexas. A literatura examinada inscreve-se nos marcos do que convencionou-se chamar de Sociologia Política Macro-Histórica.

---

\* Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG.

O problema a ser discutido é o processo contemporâneo de transferência do *locus* da autoridade pública soberana, do Estado territorial moderno para estruturas ainda instáveis de poder situadas acima e/ou fora dos governos nacionais. Mesmo os autores que reconhecem a validade da hipótese sobre o declínio da autoridade estatal consideram tratar-se de um processo incipiente e parcial, mas não por isso menos real. Por outro lado, considerando a trajetória de expansão mundial do capitalismo e do sistema de Estados, a formação de novos *loci* de poder supranacionais está longe de ser implausível. Assim, trata-se de tomar a sério por um instante a tese aparentemente tão distante e cinematográfica sobre o “império mundial” e verificar sob que condições tal tese adquiriria consistência analítica e descritiva.

O texto está dividido em três partes. Na primeira seção destaco brevemente a idéia de Império Mundial em três autores: Norbert Elias, Raymond Aron e Giovanni Arrighi. Na segunda seção discuto os atributos fundamentais do Estado Nação e sua relação com o processo de expansão capitalista. Finalmente, na terceira seção relaciono a tese do declínio relativo do Estado Nação com a crise do *Welfare State*, por um lado, e com a emergência de “problemas” de alcance global, que escapam ao controle mesmo dos Estados capitalistas centrais, por outro. No brevíssimo comentário final que encerra o artigo, aponto para o que poderia ser a seqüência do argumento, ou seja, a identificação das organizações e processos que desde já desenvolvem capacidades e apoios para tentar suplantam o Estado Nação como *locus* da Autoridade Pública.

## **I - A noção de Império Mundial**

Tornou-se corrente afirmar o declínio do Estado-Nação moderno e sua inadequação crescente diante dos problemas do capitalismo tardio ou pós-industrial, problemas que estariam parcialmente associados à chamada Globalização do capitalismo nas esferas financeira e produtiva. Como já disse Norberto Bobbio, o Estado territorial moderno parece simultaneamente “pequeno demais” e “grande demais” para lidar com os problemas contemporâneos.

Observa-se, no entanto, uma mudança de enfoque significativa desde a proclamação liberal do Fim da História, em 1989. Seja através da

proposição de um Samuel Huntington sobre o “choque de civilizações”, seja na proposição catastrofista de Kurz sobre o “colapso da modernização”, o tom do debate sobre a crise do Estado-Nação tornou-se muito mais pessimista em relação à ordem mundial que sucederia o período da Bipolaridade. No campo de estudos das Relações Internacionais, por exemplo, o chamado “paradigma” da Interdependência e os apelos à governança global aparecem agora frequentemente matizados por diagnósticos que enfatizam a permanência dos interesses de Potência dos principais atores estatais e o crescente poder material e simbólico das grandes corporações econômicas privadas. Analogias com a Pentarquia européia do século XIX, interrogações sobre a fixação de três Blocos de poder (americano, franco-germânico e nipo-chinês), destaque para as tensões do eixo Norte-Sul ou considerações sobre a vitória da Superpotência norte-americana na Guerra Fria são algumas das imagens fortes que se sobrepõem à dicotomia globalização / particularismos (regionais, religiosos, étnicos etc).

Ainda mais recentemente, no esforço de equacionar a aparente contradição entre a dinâmica político-estratégica (unipolar) e sócio-econômica (multipolar) no Sistema Internacional, o recurso à noção de Império Mundial tornou-se cada vez mais comum.<sup>1</sup>

Em artigo publicado na imprensa há alguns anos atrás, Antonio Negri faz um uso livre e algo confuso da noção de Império.<sup>2</sup> Para Negri, a forma do Estado que corresponde ao processo de mundialização capitalista da produção e circulação de mercadorias é o Império. Ou seja, à irresistível globalização das trocas corresponderia uma estrutura de regulação destas trocas que só poderia ser (*sic*) centralizada e dotada de poderes soberanos. Ainda segundo o autor, não somente isto já está em curso adiantado, como o Império Mundial representaria uma superação “pós-colonial” e “pós-imperialista” do capitalismo, pois estaria fundamentada na prioridade do direito sobre a economia (*sic*).

Embora admitindo que isto poderia representar uma “nova,

---

<sup>1</sup> A dupla lógica (interestatal e transnacional) em operação na sociedade mundial contemporânea foi destacada com mais vigor por James Rosenau. Além do artigo mencionado na bibliografia, ver também *Turbulence in World Politics*, editado pela Princeton Univ. Press em 1990.

<sup>2</sup> NEGRI, Antonio (1996), “Estados chegam à Era do Império”, *Folha de São Paulo*, 20/10/96.

fortíssima, forma de opressão e o irresistível fechamento de todo processo de transformação democrática das formas políticas existentes”, Negri toma o processo imperial como algo inevitável e, no limite, positivo mesmo em relação a um ideal de emancipação humana em bases cosmopolitas. A despeito do uso retórico que o autor faz da noção de Império Mundial, tomando sua idéia do que está acontecendo por algo real, o conceito em si não é novo e está longe de poder ser descartado *in limine*.

Em 1939, na conclusão de *O Processo Civilizador*, Norbert Elias dizia que a dinâmica de entrelaçamento social e autonomização política que gerou os Estados nacionais modernos, como uma resposta ao ponto máximo de desintegração do sistema feudal na Europa ocidental, estava muito distante de se estabilizar na competição de mercado e no conflito interestatal. Apesar de extensa, vale reproduzir uma passagem do próprio texto:

“Como em todos os sistemas de equilíbrio com competição crescente e sem um monopólio central, os poderosos Estados que formam os principais eixos de tensão no sistema pressionam-se mutuamente numa espiral incessante, a fim de ampliar e fortalecer seu poder. A luta pela supremacia e, destarte, sabendo-se disso ou não, para a formação de monopólios sobre áreas ainda mais vastas, já está em pleno andamento. *E se no presente o que está em jogo é a supremacia sobre continentes, já se notam sinais claros, concomitantes com a interdependência de áreas cada vez maiores, de lutas pela supremacia num sistema que envolve toda a terra habitada.*

(...) Hoje, tanto quanto antes, não são apenas as metas e pressões ‘econômicas’, nem tampouco apenas os motivos ‘políticos’, que constituem as principais forças motrizes das mudanças. (...)

Como antes, é impossível prever quanto tempo será necessário para que essa luta, com seus muitos avanços e recuos, tenha finalmente sua conclusão. *E como os membros das unidades menores, cujas lutas lentamente geraram os Estados, nós, também, pouco mais temos do que uma idéia vaga da estrutura, organização e instituições das unidades maiores para as quais tendem as ações, saibam-no ou não os atores. (...)*

Mas é muito claro que ... a dinâmica da crescente interdependência está impelindo à configuração de Estados dimensionados para estes conflitos, à formação de monopólios de força física em áreas cada vez maiores da terra e, assim, através de todos os terrores e lutas, concorre para a pacificação das mesmas.(...) *Podemos ver os primeiros lineamentos de um sistema mundial de tensões composto de alianças e unidades supranacionais de vários tipos, o prelúdio de lutas que abracem todo o globo e que são as pré-condições para um monopólio mundial de força física, para uma única instituição política central e, assim, para a pacificação da Terra.*

(...) O caso é o mesmo no tocante às lutas econômicas. A livre competição econômica, igualmente, não é ... apenas o oposto da ordem monopolista. Ela está constantemente se inclinando para além de si mesma na direção oposta. ... Neste aspecto, também, ela abunda em tensões não-superadas, em processos inconclusos de integração, cuja duração e curso exato não são previsíveis e cuja direção apenas é clara: uma tendência de a livre competição ou, o que significa a mesma coisa, a propriedade desorganizada dos monopólios, ser reduzida e abolida, e uma mudança nas relações humanas, através da qual o controle das oportunidades cessa gradualmente de ser o privilégio hereditário e privado de uma classe alta tradicional e torna-se uma função sob controle social e público. E neste particular, também, por baixo do véu das atuais tensões, as da próxima fase estão se tornando visíveis, *as tensões entre os funcionários de nível superior e médio da administração monopolista, entre a 'burocracia', por um lado, e o restante da sociedade por outro.* (grifos meus, m.c.).

Só quando essas tensões entre e dentro de Estados forem dominadas é que poderemos esperar tornar-nos mais realmente civilizados.”

ELIAS (1993:263-74)

A fusão entre política e economia, bem como a centralização monopolística dos meios de violência numa escala tendencialmente mundial são apresentados por Elias quase como pré-condições para uma efetiva pacificação da humanidade.<sup>3</sup> Assim como a estabilização de expectativas e a busca de segurança foram as bases do contrato que deu forma à soberania estatal moderna, a resolução das tensões e guerras que se acumulam em espiral no século XX forneceria a base racional para as transferências de soberania e capacidades de governo para uma Autoridade Pública mundial, ainda que novas tensões sociais surgissem, algumas delas já visíveis naquele tempo.<sup>4</sup>

Tal hipótese foi considerada também por Raymond Aron, especialmente na IV Parte de seu tratado *Paz e Guerra entre as Nações* (1962).

---

<sup>3</sup> É algo desconcertante o sereno otimismo de Norbert Elias em relação ao significado intermediário da II Guerra Mundial, sendo ele próprio judeu emigrado da Alemanha nazista e tendo concluído os dois volumes de *O Processo Civilizador* em 1939, pouco tempo antes que seus pais fossem assassinados nos campos de extermínio de Breslau e Auschwitz. O postulado fundamental de sua “sociologia configuracional”, sobre as conseqüências não-intencionais das interações sociais, é vividamente afirmado na passagem citada.

<sup>4</sup> Nos termos em que é apresentado por N. Elias, o conflito entre “burocracia” e cidadãos mundiais é um antecedente, com uma matriz distinta daquela de Pareto e Mosca, para as tematizações mais recentes sobre a “elite do poder” (Wright Mills), “a “tecnocultura” (John k. Galbraith) ou o “governo invisível” (Bobbio).

Refletindo sobre o equilíbrio mundial que poderia substituir a “Paz do Terror” vigente entre as duas superpotências e seus blocos de alianças, Aron identificou três alternativas, que buscou relacionar conceitualmente com as noções de Federação, Confederação e Império.

O primeiro caso seria representado por uma autêntica multipolaridade, vislumbrada por Aron na ruptura sino-soviética, na crise de Suez e nos acordos de redução de armamentos nucleares, com transferências pactuadas de capacidades administrativas e de aspectos da soberania dos Estados membros para uma Autoridade Mundial politicamente neutra em relação aos conflitos nacionais e ideológicos do século XX. O segundo caso pressuporia a vitória americana (sem confrontação nuclear na Europa) e o estabelecimento de uma “Paz Hegemônica” com predominância estratégica do Ocidente, mas com uma organização mundial muito mais frouxa e caracterizada por autonomia das unidades nacionais nos seus espaços regionais de atuação. Finalmente, a “Paz Imperial” seria o tipo de equilíbrio que corresponderia a uma supremacia soviética na Guerra Fria.

Ora, o Império mundial pressuporia uma vitória militar e a estabilização desta vitória pela integração dos países vencidos numa ordem garantida pelo monopólio dos meios de força. Além do fato da “experiência da Iugoslávia e da China bastarem para nos recordar que o mundo marxista-leninista não seria necessariamente mais unido do que a cristandade” ARON (1986:909), a mera postulação de um “centro” de poder de alcance mundial traz grandes dificuldades para imaginar a legitimação, ou mesmo a manutenção, da ordem na “periferia”. Dada a irredutibilidade das lealdades civilizacionais, nacionais e subnacionais, isso implicaria, potencialmente, a administração de uma situação de guerra “endêmica”. Uma vez que a União Soviética definitivamente não venceu a Guerra Fria, a tipologia aroniana das formas possíveis de um Estado mundial seria inútil ?

Não é o que se depreende da leitura do capítulo final do rigoroso livro de Giovanni Arrighi, *O Longo Século XX*, de 1994. A expansão do capitalismo e do sistema de Estados nos últimos quinhentos anos fazem parte de um mesmo processo, impulsionado através de “ciclos sistêmicos de acumulação” cujo padrão característico seria dado pela alternância de fases de expansão material-produtiva e fases de máxima mobilidade do Capital, através da expansão financeira e ampla monetarização. Outra

característica marcante dos ciclos genovês (séc. XV-XVII), holandês (séc. XVI-XVIII), britânico (século XVIII-XX) e norte-americano (desde fins do séc. XIX) seria a associação estratégica entre blocos de interesses empresariais e órgãos governamentais, mais do que a mera concorrência entre os Estados pelo capital circulante na economia mundial.<sup>5</sup> Não se trata, pois, de um processo sem sujeito.

Como destaca Arrighi, a seqüência de nações capitalistas dominantes foi formada por unidades com recursos, poderio e dimensões sempre maiores. Os quatro Estados predominantes em cada ciclo sistêmico mundial - Veneza, Províncias Unidas (Holanda), Reino Unido e os Estados Unidos - foram grandes potências dirigentes dos processos de acumulação de capital e de construção estatal, operando em ordenamentos internacionais bastante diferentes e cumulativos. Tal processo de concentração de poder está ligado às fases de transição de um ciclo de acumulação para outro, marcadas por crises (“caos sistêmico”) que oportunizariam aos novos agentes do dinamismo capitalista responder às demandas por ordem e lucratividade.

A crise atual do ciclo norte-americano, ainda segundo Arrighi, tensiona os limites deste processo de seis séculos. Dadas as dificuldades imensas do Japão para dirigir um novo ciclo de acumulação “leste asiático” (o que se expressa na ausência de capacidade militar e nos fluxos de capital excedentes dirigidos *para* os Estados Unidos), três configurações mundiais poderiam emergir após uma transição mais ou menos prolongada:

1) A camada subjacente da economia de mercado voltaria à tona a partir da dissociação entre capitalismo (“antimercado”) e poder estatal, com o perecimento de ambos engendrando uma economia mundial de mercado relativamente anárquica.

2) Algum tipo de colapso financeiro e o recrudescimento dos conflitos pós-Guerra Fria poderiam arrastar a humanidade para uma era prolongada de “caos sistêmico”, que também foi se tornando cada vez maior nos últimos seiscentos anos, ao ponto de colocar em dúvida a continuidade da própria civilização urbana-industrial.

---

<sup>5</sup> Neste sentido, Arrighi qualifica a tese clássica de Weber em *Economia e Sociedade* (“... enquanto o Estado nacional não ceder lugar a um império mundial, o capitalismo também persistirá”), reiterada também por Paul Kennedy em *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, de 1989.

3) Por outro lado, a capacidade de gestão do Estado, da guerra e da economia nos centros tradicionais de poder no Ocidente chegou tão longe que só poderia ampliar-se mais através de um Império mundial.<sup>6</sup>

Com o colapso da União Soviética e a revitalização do Conselho de Segurança da ONU como “monopolizador” global do uso legítimo da violência, em resposta ao crescente caos sistêmico, é possível que no próximo meio século, mais ou menos, tal império venha realmente a se materializar. (...) Mas, seja qual for a natureza substantiva do império mundial - salvar o planeta da autodestruição ecológica, criar condições para um uso mais equitativo dos recursos mundiais *etc* -, sua efetivação exigirá o controle das fontes mais abundantes de capital excedente mundial - fontes que ora se localizam no leste asiático”. ARRIGHI (1996:369).

É notável e preocupante que três importantes estudos macro-históricos, escritos em diferentes momentos do século por autores de orientações tão distintas<sup>7</sup>, concluam considerando seriamente o Império mundial como uma resposta política, de médio prazo, à crise da modernidade. No entanto, para avaliarmos tal possibilidade de organização do poder político de forma menos impressionista, seria útil considerar brevemente alguns dos atributos essenciais dos Estados nacionais.

## II - Capacidade Estatal e Construção Nacional

Começo, como é a praxe, aceitando a definição weberiana do Estado como a agência humana que detém o “monopólio da violência

---

<sup>6</sup> Seria irônico, se não fosse trágico, que a recorrente imagem de um “Império Mundial” esteja associada aos Estados Unidos e seus aliados, e não à URSS como pensara Raymond Aron. Líderes russos têm advertido os norte-americanos e europeus sobre a expansão da OTAN e os riscos de uma nova Guerra Fria. Vale citar particularmente o influente gal. Alexander Lebed, publicado por *El País* e *O Tempo* no dia 24/03/97: “... *As recentes transformações internas na estrutura da OTAN confirmam a trajetória em direção ao império. (...) Inevitavelmente, o núcleo da OTAN tradicional sofrerá uma implosão sob o peso do império. As conseqüências desta eventualidade serão, todavia, mais graves do que a queda da URSS e do Pacto de Varsóvia. Não se pode compreender isso nas capitais européias?*”. Como compensação, o ingresso da Rússia no agora G-8 foi acertado na reunião de cúpula entre Clinton e Ieltsin em Helsink, o que talvez indique mais o caráter meramente “diplomático” do fórum do que uma abertura “multipolar” efetiva na busca de governabilidade global.

<sup>7</sup> Embora Elias, Aron e Arrighi, no final das contas, coloquem-se sobre os mesmos ombros de gigantes como Marx e Weber.

legítima na sociedade”. Para uma complementação necessária e sintética, recorro ao verbete de Peter Hall no *Dicionário do Pensamento Social* (1993). Segundo Hall, um Estado é um conjunto de instituições definidas pelos próprios agentes do Estado. A instituição mais importante do Estado é o controle potencialmente exclusivo dos meios de força e coerção. Tais instituições encontram-se no centro de um território geograficamente limitado e abarcam uma população que pertence a uma sociedade nacional mais ou menos definida. O Estado e suas instituições monopolizam a criação das regras dentro o seu território. Isso tende à criação de uma cultura política comum, partilhada por todos os cidadãos. A morfologia básica do Estado contemporâneo é, obviamente, muito mais complexa do que o conjunto de instituições prototípicas do Absolutismo europeu ocidental, ou mesmo dos Estados constitucionalizados do século XIX.<sup>8</sup> Ademais, é certo que praticamente tudo que os governos “fazem” hoje em dia pode ser caracterizado como uma “função” do Estado tardo-capitalista.

Contudo, não creio que se possa aceitar a tese de que o Estado é simplesmente um conjunto amorfo de instituições, ou um “sistema complexo sem um centro fixo de coesão”, como afirmou Adam Przeworski (1995:86). Apenas para registro, me parece que tal “centro” ainda reside no vértice de três subsistemas políticos principais: 1) Um núcleo coercitivo (forças armadas e outros aparatos de segurança). 2) Um núcleo racional-legal (eleitoral, legislativo, judiciário e administrativo). 3) Um núcleo sócio-econômico (instituições de regulação, de intervenção direta na acumulação de capital e de gestão da complexidade social). Voltarei a este ponto na próxima seção. Agora, no entanto, é melhor retomar o fio da meada.

Por sua vez, a Nação é uma realidade histórica muito mais difícil de ser definida do que o Estado. Circunscrita ao mundo moderno (ou seja, urbano, industrial e sistematicamente educado...) tal entidade social adquire significado quando relacionada a uma certa forma de Estado territorial. Segundo o verbete de Ernest Gellner, “*nesse tipo de mundo, uma ‘nação’ é uma população ampla, anônima, que tanto partilha uma*

<sup>8</sup> Uma sociologia política do Estado moderno, fundamentada em abordagem histórica que focaliza a institucionalização da “capacidade de governar”, me parece exemplarmente bem feita no volume de G. POGGI (1981). Infelizmente, os importantes desdobramentos posteriores à crise do Petróleo (1973) não são analisados por ele.

*cultura comum quanto tem, ou aspira a ter, seu próprio espaço político. A identidade 'nacional' torna-se preocupação geral e critério de legitimidade política. Tanto o critério exterior de uma cultura compartilhada quanto o critério subjetivo da vontade política estão presentes nessa definição, embora seu peso relativo possa variar" (in Bottomore & Outhwaite [eds.], 1996, 508).*

O grau de efetividade obtido na manutenção daquela "ordem" indicada no conceito de Estado-nação dependeria de condições históricas específicas, nas quais cada um destes centros de poder interagiu com sua respectiva população; e também com outras duas "sociedades", virtualmente incontroláveis pelos Estados individuais desde o alvorecer da modernidade: o sistema internacional e o capitalismo.

Neste sentido, embora os dois maiores expoentes da Sociologia Histórica operem com alguma definição geral de modernização como um processo multissecular e multidimensional, a lição crucial de R. Bendix e Barrington Moore Jr. diz respeito às enormes possibilidades históricas que tal processo abre para as sociedades. Ambos recusaram o viés etnocêntrico e evolucionista dos modelos "antes-e-depois" que descrevem a passagem da tradição para a modernidade.<sup>9</sup> Para ilustrar o quanto esta atenção às variações históricas é não trivial, talvez bastem dois exemplos de coisas que hoje são "dadas" nas Ciências Sociais.

No capítulo IV de *Construção Nacional e Cidadania* (1964), Bendix destaca que o próprio conceito de Estado-Nação, embora esteja referido a certos atributos de autoridade pública perfeitamente identificáveis quando contrastados com a vida política medieval, apresenta variações importantes entre os países, mesmo em relação a características tão assentadas quanto o nexos entre burocratização e expansão da cidadania. Contrastando o contexto histórico e a estrutura social da Alemanha e dos Estados Unidos, Bendix demonstrou como o atributo da "neutralidade política" teve repercussões opostas sobre a administração pública nos dois países, reforçando o insulamento organizacional e certa "desqualificação autoritária da política" no caso alemão, enquanto relegava os funcionários públicos norte-americanos a uma "cidadania de

---

<sup>9</sup> Tais modelos fundamentavam-se, com maior ou menor sofisticação, nos cinco pares de variáveis estruturais que caracterizam, na abordagem parsoniana, a dicotomia tradicional-moderno: adscrição / realização; particularismo / universalização; afetividade / neutralidade afetiva; egocentrismo / descentração.

segunda classe” e à permanente desconfiança do público. O outro exemplo a ser citado, agora sobre o papel que as estruturas de classe e os fatores econômicos desempenham sobre as resultantes políticas, é o da tipologia de Barrington Moore Jr. sobre as três vias “básicas” (todas de caráter revolucionário) da modernização: a liberal-burguesa, a comunista-camponesa e a nacionalista-burocrática, que mais tarde a Sociologia Histórica desdobrou na variante fascista e nas chamadas revoluções “pelo alto”. Sem dúvida, o livro *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia* (1967) está ao lado do trabalho de Bendix, a despeito de suas ênfases diferentes, no reexame da idéia de um caminho universal e unilinear para a modernidade “ocidental”.

Por outro lado, como insiste Ernest Gellner em seu *Nações e Nacionalismos* (1993:15), dadas a extensão mundial do sistema de Estados e a relativa semelhança no ponto de chegada dos processos de *state-building* neste final de século XX, o princípio weberiano adquire uma redobrada força descritiva, além de sua reconhecida utilidade heurística e explicativa. Decorre daí, ao meu ver, que as significativas diferenças de desempenho e legitimidade dos sistemas políticos nacionais poderiam ser comparadas também com o recurso a certa aparelhagem conceitual derivada da literatura sobre Desenvolvimento Político, ainda que necessariamente depurada daquele viés etnocêntrico que a tornara uma “ciência sobre o Terceiro Mundo” em décadas passadas.<sup>10</sup>

Afinal, a Globalização é um fenômeno que atinge todos os Estados nacionais, mesmo os mais institucionalizados. Um caminho produtivo para avaliarmos os diferentes impactos das forças transnacionais sobre cada país, e as condições de governabilidade daí advindas, poderia tomar novamente como ponto de partida a comparação das respostas de cada Estado às “crises sistêmicas” da modernização, a partir das quais se pode obter uma classificação dos sistemas políticos em termos de “capacidades” essenciais para o desempenho das funções acima mencionadas. O mesmo escrutínio valeria hoje para os centros de poder que pretendem dar substância à idéia de uma Autoridade Pública mundial.

---

<sup>10</sup> Para um vigoroso esforço de reavaliação desta literatura, ver: REIS, Bruno P. W. (1997). *Modernização, Mercado e Democracia: Política e Economia em Sociedades Complexas*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1997.

Tal procedimento não é estranho à própria Sociologia Histórica.<sup>11</sup> Afinal, autores tão distintos quanto Charles Tilly, Perry Anderson, S. Rokkan e Joseph Strayer tomam a crise da sociedade feudal como o ponto de partida histórico para a emergência do Estado absolutista moderno. Hoje, tanto como antes, a ruptura consciente com o passado, ao lado da “invenção coletiva” e das resultantes não intencionais de interações estratégicas forjam um tipo específico de sistema político.

Sobre as crises associadas aos processos de desenvolvimento político, vale fazer um brevíssimo (e inevitavelmente grosseiro...) resumo, fundindo as categorizações de Dankwart Rustow e Stein Rokkan: 1) As crises de penetração e de integração referem-se ao desafio estrutural da construção da autoridade do Estado. Os requisitos materiais e organizacionais do processo de *state-building*, tais como o estabelecimento de forças armadas, arrecadação de impostos, redes de transporte, moeda comum e outras tarefas semelhantes, são decisivos aqui. 2) As crises de identidade e de legitimidade referem-se ao desafio cultural da construção da identidade da Nação. Tal processo de *nation-building* envolveria uma dimensão vertical, no relacionamento entre cidadãos e instituições legais que vão obtendo um grau razoável de legitimidade para os critérios de justiça praticados, e uma dimensão horizontal, na qual o compartilhamento de símbolos comuns “amalgama” os diferentes grupos sociais e permite à lealdade nacional suplantar laços étnicos, religiosos e econômicos. 3) Finalmente, as crises de participação e de distribuição referem-se ao desafio político de resolver os conflitos entre os grupos sociais pelo acesso à riqueza nacional. O equacionamento destes conflitos envolveu a expansão horizontal das relações de mercado e, de modo crescente conforme avançou a concentração do capital, a intervenção do Estado na equalização das condições de fruição de uma cidadania “expandida” pelos direitos políticos e sociais. De modo geral, as condições preexistentes em cada região, a qualidade das lideranças, o momento histórico em que se inicia o processo e a seqüência das crises também são cruciais.

Embora fatores diversos intervenham para condicionar historicamente as respostas de cada sistema político aos desafios representados por estas crises, os equilíbrios internos e internacionais resultantes são

---

<sup>11</sup> Cf. BADIE & BIRNBAUM (1994:153-4).

suficientemente estáveis para que se possa categorizar os Estados nacionais em cada fase da modernidade. Em nosso caso, a própria “reabertura” da agenda da modernização pela crise do ciclo norte-americano de acumulação requer uma avaliação comparativa da situação presente. Tendo em vista as tensões na direção do “Império Mundial”, destacadas na seção anterior, creio que o foco principal deste diagnóstico deveria ser posto sobre as instituições políticas, mais precisamente sobre o que os funcionalistas chamam de “*black boxes*” do sistema político, o que talvez possa ser feito através de certa apropriação intelectual da chamada “*capability analysis*”.

No capítulo VIII de *Comparative Politics*, Almond e Powell sintetizam as cinco “capacidades” decisivas para a avaliação da performance dos sistemas políticos: capacidade extrativa, regulatória, distributiva, simbólica e responsiva. Enquanto as quatro primeiras referem-se às políticas governamentais, a capacidade responsiva se expressa através da relação entre *inputs* (demandas e reforços) e *outputs*, que afinal responde pela extensão e intensidade do apoio obtido pelo sistema político no ambiente interno e externo. Dentre os fatores que afetam estas cinco capacidades, os autores destacam as escolhas das elites por cadeias específicas de fins e meios, os recursos materiais requeridos pela extensão da sociedade para se poder governar, bem como a qualidade do aparato organizacional e da burocracia. De modo geral, tais capacidades expressam o grau de produção e concentração de poder de que é capaz um sistema político operando numa sociedade industrializada. Porém, não se trata simplesmente de desempenho, uma vez que este está fortemente ligado à legitimidade da autoridade.<sup>12</sup>

Pode-se também considerar diretamente esta relação entre “extensão do apoio popular” e “capacidade de governo”, mantendo a ênfase nas

<sup>12</sup> Na tese mencionada acima, Bruno Reis destaca a recorrência do problema da cooperação e da legitimidade do poder, que atravessa a sociologia política desde Huntington (a “arte da associação”) à Putnam (“civic community”), passando pelo funcionalista Almond (“the support aspects of capability”), por Kornhauser (“baixa disponibilidade das não-elites”) e pela abordagem *Rational Choice* de um Axelrod (soluções para o dilema do prisioneiro dependentes de contextos que permitam confiança mútua para cooperação...). Estou de acordo com a argumentação ali desenvolvida sobre a ilusão de poder representada pela “lógica do círculo vicioso autoritário”. Porém, a análise da globalização e da configuração potencial de uma Autoridade Pública mundial desloca minha ênfase dos problemas da democracia (da distribuição de poder) para os problemas do Estado (da construção do poder).

instituições centrais do sistema político, principalmente através do recurso à abordagem huntingtoniana do problema da institucionalização. No livro de 1968, *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*, não acredito que a frase de abertura possa ser reputada como um mero exercício de retórica: “*A distinção mais importante entre os países se refere não à sua forma de governo mas ao seu grau de governo*” HUNTINGTON (1975:13).

A associação entre força governamental e moral pública introduz uma tensão autoritária na formulação geral de Huntington deve ser explicitada de saída para que se possa avaliar escrupulosamente e sem ilusões suateoria sobre a centralidade das instituições no processo de construção estatal moderno. Assim, embora o fundamento último da dominação estável seja o consentimento dos dominados, isto se daria muito “em última instância”, pois consensos valorativos tais como a identidade nacional são resultantes de processos multisseculares de construção, o que torna a qualidade das instituições governamentais a variável crucial do processo político.<sup>13</sup>

Como destaca Huntington, “numa sociedade complexa, a comunidade é produzida pela ação política e mantida por instituições políticas”. (...) Todavia, “instituições são padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes. (...) A institucionalização é o processo através do qual as organizações adquirem valor e estabilidade” (1975: 23-4). Este processo pode ser avaliado segundo quatro indicadores: o grau de adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão atingidos por uma organização ou procedimento particular. Os mesmos critérios se aplicam ao sistema político como um todo, embora aí “estabilidade e valor” dependam da relação entre o nível de institucionalização e o nível de participação; com base neste quociente é que Huntington divide as

---

<sup>13</sup> Isso não deveria causar maior espanto do que a *Weltanschauung* política inaugurada por Maquiavel e Hobbes... A passagem problemática de Huntington a que me refiro é a seguinte: “*A existência de instituições políticas (como a Presidência ou o Comitê Central) capazes de darem substância aos interesses públicos distingue as sociedades politicamente desenvolvidas das subdesenvolvidas. Distingue também as comunidades morais das sociedades amorais. Um governo com um baixo nível de institucionalização não é apenas um governo fraco, é também um mau governo. A função do governo é governar. Um governo fraco, um governo que carece de autoridade, deixa de cumprir a sua função e é tão imoral quanto um juiz corrupto, um soldado covarde, ou um professor ignorante. A base moral das instituições políticas está enraizada nas necessidades dos homens em sociedades complexas.*” HUNTINGTON (1975: 40)

comunidades políticas em “cívicas” e “pretorianas”, que são aquelas em que a participação política é não-estruturada e anômica, superando a capacidade de processamento de conflitos pelas instituições existentes.

Isso tudo corresponde ao que Fábio Wanderley Reis chama de problema “constitucional” da política, ou seja, a necessidade simultânea de “produzir” poder e de “distribuir” este mesmo poder, contê-lo justamente porque os “fins” políticos em qualquer sociedade não são naturalmente dados.<sup>14</sup>

Em resumo, penso que a análise do grau de institucionalização dos sistemas políticos contemporâneos e a caracterização das “crises sistêmicas” associadas à globalização permitiriam avaliar, a um só tempo, os atuais Estados nacionais e as “organizações e procedimentos” emergentes do Império mundial. Não é o caso sequer de esboçar tal tentativa neste artigo, mas antes de encerrá-lo gostaria ao menos de listar alguns dos problemas.

### III - Crise do Estado e Problemas Transnacionais

Cada uma das grandes mudanças geopolíticas do século XX - as duas Guerras Mundiais, a Guerra Fria e o colapso do “Socialismo Real” - estendeu o Estado nacional enquanto formato político padrão da Autoridade Pública soberana. Por que então o tema da crise do Estado Nação tornou-se uma banalidade jornalística exatamente no momento histórico de máxima extensão do sistema de Estados, que agora abrange cerca de 185 membros reconhecidos na ONU?

Afastando por um momento a possibilidade de que tudo não tenha passado de catastrofismo *fin de siècle* característico da década de 1990, pode-se tentar situar os elementos constitutivos desta “crise” lembrando certas transformações internas e, por outro lado, destacando a dimensão relacional do poder de Estado (diante das forças transnacionais e da ascensão das superpotências nucleares). No entrecruzamento destas duas dimensões, temos aquilo que John Dunn chamou de crise do “apelo normativo” da própria idéia de estado nacional como sistema de ação:

---

<sup>14</sup> Além do artigo citado na bibliografia, ver do mesmo autor o volume *Política e Racionalidade*, editado pela UFMG em 1984 e reeditado em 2000.

“Far more plausible is the judgement that the present sense of crisis in the efficacy of the nation state comes from a resonance between two very different types of shift: a fading in all but the extreme settings (typically those of armed conflict) in the normative appeals of the idea of the nation state, and a brusque rise in awareness of a series of new and formidable challenges (economic, ecological, military, political, even cultural) the scope of which plainly extends far beyond national boundaries and effectually ensures that they cannot be successfully met within such boundaries. Seen this way the sense of crisis, whether well judged or otherwise, is at least easy to understand. It is a sense, above all, of political crisis: crisis in the efficacy of political action”

DUNN (1994:05).

Se, no limite, a própria dominação estável depende do consentimento das populações, a auto-confiança da elite governante impacta mais imediatamente o sistema político, tal como o colapso da URSS e as crises da Itália e do Japão demonstraram nos anos noventa do século XX. Neste sentido, a própria banalização midiática da idéia de pós-modernidade é um “sintoma” da crise e não uma explicação para ela. Seja como for, é certo que o Estado Nação não se encontra em crise do mesmo modo em todos os países. A crise é muito mais urgente e radical, digamos, na Albânia e na Libéria do que na Suíça ou em Cingapura.<sup>15</sup> Apesar da dramaticidade destes processos na periferia, o que daria substância para tese sobre o declínio do Estado moderno são as transformações que ocorrem no centro da civilização da OECD, tanto interna quanto externamente. Assim, nas duas próximas sub-seções, serão sumarizadas algumas dessas transformações, internamente em relação à crise do Estado de Bem-Estar social e externamente em relação aos problemas

---

<sup>15</sup> Isto para compararmos países com “pesos relativos” semelhantes no sistema internacional. Neste caso, tanto a Albânia quanto a Libéria são Estados com uma história política relativamente sólida e longa. Nos dois casos a dinâmica do colapso é fortemente endógena, degenerando em revolta anômica e banditismo étnico, o que reforça a advertência de Hobsbawm sobre os possíveis efeitos perversos da “superação” do Estado territorial: “*Poderíamos seriamente supor que tal balcanização ampliada para escala mundial proporcionaria um sistema estável ?*” (1990:209). Além do excelente *Nações e Nacionalismos desde 1780*, ver também a discussão que Hobsbawm faz em *A Era dos Extremos: 1914-1991*, sobre as fontes do “nacionalismo separatista” dos anos 80 e noventa: 1- reação dos Estados-Nação diante da globalização (França, Reino Unido...); 2 - “egoísmo coletivo da riqueza” (Liga Lombarda, Eslovênia, Catalunha...); 3- “identidades grupais adscritas”, que proliferam na medida mesma em que as comunidades sociológicas subjacentes desaparecem (“comunidade” gay, “nação” yanomami, “espaço” virtual ...).

emergentes e que conformariam legitimamente uma agenda global a demandar uma nova forma de organização da autoridade pública.

### III.1 – A crise do *Welfare State*

Dentro do espaço nacional dos países “ricos”, as transformações recentes e o relativo declínio do estado confundem-se com a própria crise do *Welfare State*. Sem nos determos no tema do neocorporativismo, digamos apenas que sua generalização como mecanismo de intermediação de interesses e de formação de políticas fez emergir uma tensão entre representação territorial e representação funcional, sendo o próprio pacto estatal contemporâneo apresentado como um pacto entre organizações e não mais entre cidadãos (Fraenkel). Não obstante o sucesso destes mecanismos de resolução das crises “modernizantes” de participação e distribuição, o fato é que a dependência do capitalismo democrático em relação à performance econômica (e em relação à participação dos trabalhadores no compromisso) acabaram minando as bases do próprio *Welfare*, após o boom de crescimento dos anos cinquenta e sessenta.<sup>16</sup>

Para O’Connor, a crise fiscal iniciada no começo dos anos setenta fez com que a interface Estado-Sociedade deixasse de aparecer apenas com a face de equilíbrio, consenso e compromisso, evidenciando também suas “asperezas” e dificuldades. Tratava-se sobretudo da dificuldade de se compatibilizar dois objetivos distintos através do *Welfare State*: fortalecer o consenso social através da cooperação tripartite e apoiar a acumulação capitalista através da expansão do gasto público. Neste sentido, o *Welfare* teria sido vítima de seu próprio sucesso: sua capacidade de coordenar políticas macro-econômicas anticíclicas teria gerado, como externalidade negativa, uma crise de participação (Przeworski), ou de legitimação (Habermas), embora este conceito seja um tanto equívoco neste contexto, por exigir do compromisso um grau de consenso normativo que o consentimento instrumental dos trabalhadores jamais poderia substituir ou gerar.

---

<sup>16</sup> Cf. BADIE & BIRNBAUM (1994: 159-162).

Como se sabe, a crise do *Welfare State* teve duas linhas principais de interpretação. Uma, caracterizada por Offe e Habermas como “crise de legitimação”, enfatiza a “colonização” excessiva da vida social pela lógica dos subsistemas “dinheiro” e “poder”. Outra, que se tornou hegemônica e foi chamada de “crise de governabilidade” pelos neoconservadores, afirma que a crise seria ligada à inflação de demandas e de aviltamento do poder de Estado.

O mecanismo, grosseiramente resumido, é o seguinte: Existiria uma crescente “socialização” do Estado mediante a ampla difusão de uma ideologia igualitária e de grupos que, inspirados por ela, pressionam partidos e governos por bens e serviços. Incapazes de resistir às pressões variadas dos eleitores, os eleitos prometem “tudo”. A política de “apaziguamento” que o governo é obrigado a adotar conduz a uma expansão crescente de agências governamentais para *n* finalidades e, ao cabo, tal “sobrecarga de demandas” mina a capacidade decisória do governo.

Assim, a solução para a crise apresentada pelos neoconservadores segue dois eixos: a) Redução de Demandas: Visa diminuir a sobrecarga do sistema político-administrativo. Implica a privatização e/ou extinção de inúmeras agências governamentais. Por outro lado, há uma ação psicossocial de promoção dos valores de renúncia, disciplina, moral e família. Compõe este pacote a introdução de mecanismos de “seletividade” para a devida filtragem das demandas excedentes. b) Potencialização da Capacidade Decisória: São propostas reformas administrativas profundas para ampliar a capacidade informacional e operacional do Estado. De outro lado, há uma operação política para se institucionalizar as novas alianças e arranjos neocorporativistas “enxutos”.

Diga-se de passagem que, além de trazer de volta temas liberais *laissez-faire* na forma de uma ideologia militante, o próprio “remédio” neoconservador tende a paralisar a repotencialização do Estado, em função de sua estratégia de indução de certos grupos à apatia, quando a argumentação de Huntington demonstrou que o fortalecimento da capacidade e da legitimidade dos governos depende do aumento da participação política institucionalizada dos grupos sociais. Assim, a tese limite do *Minimal State*, longe de significar mais democracia, parece denotar uma grande utilização da capacidade coercitiva das instituições da sociedade civil, eventualmente até dos meios de repressão do Estado, para disciplinar as demandas. Uma homenagem aparentemente paradoxal a Leviatã

em nome das liberdades negativas.

Enfim, estados “pequenos” não são, necessariamente, estados “fracos”, como Neumann apontou há muito tempo em relação à metáfora liberal do Estado “guarda noturno”.<sup>17</sup> Por outro lado, e para dizê-lo já na linguagem da seção anterior, a produção de poder proposta aponta na direção de uma redistribuição regressiva de provimentos e prerrogativas na sociedades, o que, no longo prazo, reforça o “círculo vicioso autoritário” e abala ainda mais a legitimidade do Estado-Nação. Esse mesmo ponto foi destacado por Guilherme O’Donnell em artigo publicado pelo CEBRAP:

“As discussões contemporâneas confundem com muita frequência duas dimensões. Uma diz respeito ao tamanho e ao peso relativo da máquina estatal. Não há dúvida de que na maioria dos países recentemente democratizados (neste artigo O’Donnell está discutindo o formato estatal das “poliarquias não institucionalizadas”; m.c.) o estado é grande demais, e de que isto têm conseqüências negativas. Mas, nesse caso, o antônimo de grande não é pequeno, mas enxuto; isto é, um conjunto eficaz e menos pesado de organizações públicas que seja capaz de criar raízes sólidas para a democracia, resolver progressivamente as principais questões de equidade social, e de gerar condições para a obtenção de taxas de crescimento econômico econômico condizentes com a sustentação de avanços, seja na área da democracia seja na da equidade social. A segunda dimensão se refere à força ou fraqueza do estado como um todo; isto é, não só mas inclusive o aparelho do estado. Um aparelho estatal “grande” ou “pequeno” pode ou não estabelecer efetivamente sua legalidade sobre seu território; de acordo com a visão que estou propondo (sic), um estado forte, independentemente do tamanho de suas burocracias, é aquele que estabelece efetivamente essa legalidade e que não é visto pela maioria da população como apenas uma arena para a satisfação de interesses particularistas. Eu argumento abaixo que as tentativas atuais de reduzir o tamanho e os déficits do estado-enquanto-burocracia, no mais das vezes inconscientemente mas com conseqüências nefastas de todos os tipos (inclusive para o sucesso das políticas econômicas que inspiram estas tentativas, sem falar na realização da democracia institucionalizada), estão destruindo também o estado-enquanto-lei e a legitimação ideológica do estado”

O’DONNELL (1993, 128).

---

<sup>17</sup> Daí o equívoco da distinção de Badie & Birnbaum entre *Strong States* (Alemanha e França) e *Weak States* (Estados Unidos e Reino Unido); (1994:155-158).

Em resumo, na medida em que o próprio FMI e o Banco Mundial requisitam Estados fortes como garantias para uma implementação bem sucedida das políticas de ajuste estrutural, as diferenças entre *welfare state* (enxuto) e *minimal state* (forte) tornam-se cada vez menos relevantes para o problema da emergência do império mundial do que as desigualdades entre os Estados capitalistas centrais (quer se os chame de comunidades cívicas ou de poliarquias) e os demais, crescentemente periféricos.

### III.2 – A crise do sistema internacional

Isto não quer dizer que mesmo tais Estados “centrais” não sejam atingidos por forças transnacionais relativamente incontroláveis. Parece claro que a explosão demográfica nos países pobres, a revolução nas comunicações e na produção industrial, a degradação ambiental e a volatilidade do capital no circuito “global” da alta finança não configuram riscos imediatos à segurança nacional, principalmente para os países da OECD. Ainda assim, têm maior relevância para uma agenda de problemas mundiais do que temas conjunturalmente mais salientes, como o integrismo religioso, o narcotráfico, o terrorismo ou a revolta social desesperada, apresentados isoladamente ou em bloco pela mídia e o governo dos Estados Unidos como os novos *hostis* transnacionais. Tomemos quatro exemplos de problemas realmente “globais”.

Segundo relatórios da ONU, partindo dos atuais 5,3 bilhões a população mundial alcançaria algo entre 7,6 e 9,4 bilhões de humanos em 2025. Cerca de 95% deste crescimento se dará nos países periféricos. Assim, a proporção dos habitantes de áreas com alta renda *per capita* diminuirá significativamente. Em 1950 esta proporção era de 1 para 3. Em 1985 a proporção já era de 1 para 5 e, em 2025, será de 1 para 10.

A demografia pode impactar a segurança internacional em algumas áreas já visíveis. Em primeiro lugar, há uma aguda percepção de ameaça representada por ondas migratórias descontroladas, indo dos países pobres para os países ricos. Dadas as crises ocorridas nos países que receberam fluxos relativamente controlados de migrantes nas últimas décadas, as áreas de fronteira que se tornarem “gargalos migratórios” (sul da Europa, sul dos Estados Unidos, Austrália...) tendem a tornar-se conflitivas. Em segundo lugar, a miséria em escala de milhões, no campo

e na cidade, traz pressões insustentáveis para a expansão da infraestrutura e dos serviços públicos. Em terceiro lugar, um subproduto de guerras regionais e conflitos civis é o aumento do fluxo de refugiados, atualmente cerca de 16 milhões de pessoas.

Em relação aos danos ambientais, apesar da incerteza científica sobre seu alcance ao redor do globo, há alguns consensos. As temperaturas médias do mundo teriam subido entre 0,3oC e 0,7oC neste século. Trata-se de uma elevação modesta, mas com a duplicação das emissões de CO2 decorrentes do aumento da população e da atividade econômica global, estima-se um aquecimento de 1,5o C a 4,5o C nos próximos trinta anos. Este ritmo é maior do que qualquer outro desde a última glaciação. Os efeitos “moderados” possíveis incluem uma elevação dos mares em até um metro, com avanços de até cem metros em áreas litorâneas, e redução de áreas agrícolas nas zonas quentes do planeta.

Outros fenômenos ambientais de impacto global incluem a “chuva ácida”, a poluição de rios, a redução da cobertura florestal e de terras férteis (tais reduções foram de um quinto desde 1950...), lixo industrial, vazamentos de petróleo e danos a complexos aquíferos causados pelo desvio de bacias hidrográficas para agricultura irrigada. Áreas críticas estão dispersas globalmente, desde o Egito, Bangladesh, Japão, Estados Unidos e mar Báltico, até regiões do Brasil e da Rússia.

O impacto do crescimento demográfico e do dano ambiental poderia ser absorvido através de uma adequada distribuição mundial da riqueza, como em geral supõem-se ser óbvio. Não é o que se depreende, porém do perfil atual da globalização da economia. Entre 1950 e 1980 o PNB mundial saltou de 2 para 8 trilhões de dólares. E a economia mundial continua crescendo nos anos noventa, embora com ritmos mais lentos, em torno de 3% a 4% ao ano.

No entanto, observando-se os dados recentes sobre a distribuição do IED (Investimento Externo Direto), eles apontam para um circuito triádico de fluxos de capital, com pouca confiança em projetos de crescimento econômico sustentado, mesmo em países como Brasil, México, Índia ou China, não obstante as grandes inversões estrangeiras em atividades produtivas neste último. Em 1990, mais de 4/5 dos investimentos mundiais foram absorvidos pelo Japão, União Européia e América do Norte. Os países “em desenvolvimento” diminuíram sua taxa de absorção de IED, que chegou a 25% no início dos anos oitenta, para

menos de 17% em 1990. Partes importantes da periferia, como os grupos sociais de alta renda em países como África do Sul, Brasil, China, Índia e países exportadores de petróleo, bem como os NIC's do leste asiático (com menos de 2% da população mundial), estão integrados à globalização e usufruem da espiral de crescimento econômico e melhoria das condições sociais. Mas, de modo geral, este período de extraordinário crescimento da economia mundial correspondeu a um aumento das desigualdades.

Hoje, não mais de 600 milhões de humanos vivem nos países com renda *per capita* acima de vinte mil dólares. Em 1991, menos de 15% dos 5,3 bilhões de humanos detinham cerca de 80% da renda mundial. Mais de 1,16 bilhão dos humanos viviam em países com renda *per capita* inferior a 370 dólares por ano. Os outros 3,54 bilhões viviam em países com renda *per capita* anual variando entre 700 e 3.000 dólares, embora a *attractio* dos megamercados estivesse levando algumas economias a uma rápida elevação deste padrão (Portugal, Chile, Eslovênia, Hungria). Em termos globais, os 3 bilhões mais pobres detinham 5,4% da riqueza mundial, um pouco menos do que o PNB francês.

Finalmente, a globalização das comunicações introduz uma dimensão simbólica a esta crescente interdependência assimétrica no sistema internacional. Uma certa “ubiquidade informacional” parece ser o aspecto mais sensacional da globalização. Computadores, satélites, cabos de fibra ótica e softwares “ergonômicos” se conjugam para abastecer 1,5 bilhões de receptores de rádio e 800 milhões de aparelhos de TV. Em 1995 já havia um tráfego de 70 bilhões de minutos entre os mais de um bilhão de telefones espalhados pelo mundo. Somente as telecomunicações representam um negócio de 576 bilhões de dólares em serviços e mais 169 bilhões em equipamentos. Estima-se que 5 a 10 megacorporações controlarão, no futuro próximo, um mercado que em 1991 já era de 1 trilhão de dólares, envolvendo informações, livros, entretenimento, discos, publicidade, filmes, vídeos, jornais etc. A hiperconcentração e a hipermobilidade são fenômenos opostos e complementares na globalização da indústria cultural. Mas, até agora, não é claro o papel que esta desempenhará na mediação entre povos cada vez mais interdependentes, quanto mais com a atual escala das disparidades de problemas e recursos.

Talvez uma frase possa resumir o desafio colocado pela globalização para as forças políticas e os Estados. “*Ao aproximar-se o século XXI, portanto, os povos da Terra parecem estar descobrindo que suas vidas estão sendo cada vez mais afetadas por forças que são, no sentido pleno da palavra, irresponsáveis*” KENNEDY (1993:61). Mas será que a crise do Estado de bem-estar social e as pressões demográficas, ambientais e econômicas autorizam a idéia de que a política mundial caminha na direção do Império Mundial?

### **Comentário Final**

É inegável o aumento da interdependência econômica e política no sistema internacional. Em 1995, por exemplo, havia cerca de 192 estados independentes, mas já existiam então mais de 300 Organizações Intergovernamentais. Os fluxos crescentes de mercadorias, pessoas, idéias e, principalmente, dinheiro, juntamente com o adensamento das relações diplomáticas, talvez expliquem a especialização funcional e a complexificação institucional destas OIG's.

Trata-se de uma malha de instituições superpostas, almejando “responsabilizar-se” pela “governança global”: a diplomacia bilateral, as conferências multilaterais, o chamado sistema ONU, as organizações multilaterais de tipo “funcional” (OTAN, ex-OTV, G-7, OPEP, OCDE, Mercosul, Conf. Islâmica) e os organismos regionais (OEA, EU, OUA, Liga Árabe, ASEAN...). No quadro da ONU destacam-se a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, a Secretaria-Geral, a Corte de Justiça e o Conselho Econômico & Social, ao qual estão ligados o FMI, o BIRD e a OMC. Também são relevantes as agências especializadas (AIEA, FAO, OMS, UNESCO, OIT etc.) e as agências de serviços com papel executivo (Acnur, Habitat, Missões de Observação e Corpos de Paz). O mesmo se repete com as ONG's (mais de 30.000 grupos com atuação em pelo menos três países), as corporações empresariais (com faturamentos acima de 100 bilhões de dólares a.a.) e mesmo os fluxos de pessoas (35 milhões de emigrantes do Sul para o Norte em trinta anos, dos quais 500 mil cientistas).

Não me parece, porém, que esse aumento da interdependência signifique uma tendência acelerada à afirmação de um império mundial,

tais são os problemas associados a essa idéia segundo os autores discutidos na primeira seção do artigo. Como observou David Held, “*a soberania é erodida apenas quando é deslocada por uma autoridade ‘superior’ ou independente, que reduz o âmbito legítimo de decisão do Estado nacional. (...) A questão central a formular é esta: manteve-se intacta a soberania, ao passo que a autonomia do estado reduziu-se, ou o Estado moderno perdeu em soberania?*” (1991:165-6).

Na verdade, essa pergunta poderia ser desdobrada e endereçada às instituições “proto-imperiais”, tais como a Presidência norte-americana, o Conselho de Segurança da ONU ou o Fórum Econômico Mundial.<sup>18</sup> Tal desdobramento poderia acompanhar os quatro critérios de avaliação propostos por Janice Thomsom: 1) Se houve já uma mudança na autoridade que tem o poder de reconhecer a soberania de uma população? 2) Se houve uma transferência significativa de autoridade política para instituições alternativas, desde empresas multinacionais e organizações intergovernamentais até ONG’s? 3) Se houve qualquer perda relevante do monopólio do uso legítimo da força nos Estados centrais do sistema? 4) Qual a extensão das reivindicações de desterritorialização da autoridade política? (1995, 229).

A resposta preliminar e que demanda pesquisas mais sistemáticas diz que o Estado moderno atravessa uma crise significativa, resultado tanto do esgotamento de um ciclo histórico de acumulação e expansão do capitalismo, quanto do surgimento de uma agenda de problemas efetivamente globais, pois seus efeitos não poderão ser restritos a certos territórios e grupos populacionais. Entretanto, tal crise ainda não aponta para uma solução institucional que redunde em alguma forma supranacional de autoridade política. De todo modo, até que os problemas analíticos resultantes dessa imagem política possam ser estudados sistematicamente, o “Império Mundial” continuará sendo um mau fantasma que ronda a humanidade na crise contemporânea.

**Referências Bibliográficas**

- ALMOND, Gabriel A. "The International-National Connection: Review Article". In: *British Journal of Political Science*, 19, abril 1989, 237-259.
- APTER, David E. *The Politics of Modernization*. Chicago, The University of Chicago Press, 1965.
- ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX*. São Paulo, Unesp, 1996. (1994).
- BADIE, Bertrand & BIRNBAUM, Pierre. "Sociology of the State Revisited". Oxford, Blackwell Publishers, 1994. Pages 153-168.
- BARKIN, J. Samuel & CRONIN, Bruce. "The State and the Nation: Changing norms and rules of sovereignty in international relations". In: *International Organization*, 48:01, Winter 1994, pp 107-130.
- BENDIX, Reinhard. *Construção Social e Cidadania*. São Paulo, Edusp, 1996. (1964).
- BOBBIO, N. & MATTEUCI, Nicola & PASQUÏNO, G. [eds.]. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 1991. 3ª edição, em dois volumes. Principalmente os verbetes Modernização, Soberania, Relações Internacionais, Nação, Razão de Estado, Interesse Nacional, Estado Moderno, Imperialismo e Nacionalismo. (1983).
- BOTTOMORE, Tom & OUTHWAITE, William [eds.]. *Dicionário do Pensamento Social*. Rio de Janeiro, Zahar, 1996. (1993). Principalmente os verbetes sobre Capitalismo, Cidadania, Civilização, Desenvolvimento, Estado, Evolução, Globalização, Imperialismo, Leninismo, Mercado, Modernização, Nação, Racionalização, Relações Internacionais, Sistema-Mundo e Violência.
- BOUDON, R. & BOURRICAUD, F. *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo, Ática, 1993. (1982). Verbetes sobre Desenvolvimento, Estado, Modernização, Mudança Social e Sociedade Industrial.
- CAPORASO, James. "False Divisions: Security Studies and Global Political Economy". In: *Mershon International Studies Review*, 39, 1995. Pages 117-122.
- CARON, David D. "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council". In: *American Journal of International Law*, 87, 1993, 552-588.
- CHASE, Robert; HILL, Emily & KENNEDY, Paul. "The Pivotal States and U. S. Strategy". In: *Foreign Affairs*, 75, jan/feb 1996, 33-51.
- DAHL, Robert. *La Poliarquia: Participación y Oposición*. Barcelona, Tecnos, 1989. (1971).
- DUNN, John. "Introduction: Crisis of the Nation State ?" . *Political Studies*, Vol XLII, 1994. Special Issue: Contemporary Crisis of The Nation State ? . (1-15)

- ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador*. Rio de Janeiro, Zahar, 1990. Volume 2. (1939).
- GEDDES, Bárbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, Los Angeles/Londres, University of California Press, 1994.
- GELLNER, Ernest. *Nações e Nacionalismo*. Lisboa, Gradiva, 1993. (1983)
- GIDDENS, Anthony. *The Nation-State and Violence*. Berkeley, University of California Press, 1987.
- GRAY, Colin S. "Global security and Economic well-being: a strategic perspective". In: *Political Studies*, 42, mar 1994, 25-39.
- HAGGARD, Stephen. & KAUFMAN, Robert. "O Estado no Processo de Iniciação e de Consolidação de Reformas Orientadas para o Mercado", In: SOLA, Lurdes. *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada*. RJ, Paz & Terra, 1993.
- HELD, David. "A Democracia, O Estado-Nação e o Sistema Global". In: *Revista Lua Nova*, número 23, março de 1991. (1991). Páginas 145-194.
- HENRIKSEN, Thomas H. "The Coming Great Powers Competition". In: *World Affairs*, 158:02, Fall 1995. Pages 63-69.
- HOBBSBAWM, Eric J. *Nações e Nacionalismos desde 1780*. Rio de Janeiro, Paz & Terra, 1991.
- HOLLOWAY, John. "Global Capital and Nation State". In: *International Organization*, 48, 1994, 107-130.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo, Forense/EdUSP, 1975. (1968).
- HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, Simon & Schuster, 1996.
- KENNEDY, Paul & RUSSET, B. "Reforming the United Nations". In: *Foreign Affairs*, 74, sep/out 1995, 56-71.
- KENNEDY, Paul. "O Futuro do Estado Nacional", in: \_\_\_\_\_. *Preparando para o Século XXI*. Rio de Janeiro, Campus, 1993. (121-133).
- KEOHANE, Robert O. & MARTIN, Lisa. "The Promise of Institutional Theory". In: *International Security*, 20, summer 1995, 39-51.
- KURTH, James. "The Real Clash". In: *The National Interest*, fall 1994, 03-15.
- KURZ, Robert. *O Colapso da Modernização*. Rio de Janeiro, Paz & Terra, 1992. (1991).
- MARTINS, Luciano. "Ordem Internacional, Interdependência Assimétrica e Recursos de Poder". In: *Revista Política Externa*. Volume 1, número 3. Dezembro de 1992/ Janeiro-Fevereiro de 1993. Páginas 62-85.

- NEGRI, Antonio. "Estados chegam à Era do Império". Folha de São Paulo, 20/10/96.
- Nossa Comunidade Global. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Copresidida por Ingvar Carlsson (Suécia) e S. Ramphal (Guiana). Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996. (1995).
- O'DONNELL, Guillermo. "Estado, Democratização e alguns problemas conceituais". In: Revista Novos Estudos/Cebrap, Número 36, julho de 1993. Páginas 123-145.
- POGGI, Gianfranco. *A Evolução do Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981. (1978).
- PYE, Lucien. "O Desenvolvimento Político". In: CARDOSO, F.H & MARTINS, C. E. (orgs.) *Política & Sociedade*. Volume 1. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1981-1983. (1963). Páginas 416-424.
- PRZEWORSKI, Adam. *Estado & Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995. (1992)
- REIS, Bruno P. W. (1997). *Modernização, Mercado e Democracia: Política e Economia em Sociedades Complexas*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1997.
- REIS, Elisa. "Elites Agrárias, State Building e Autoritarismo". In: Dados, 25:03, 1982, 331-348.
- REIS, Elisa. "O Estado Nacional como Ideologia: o caso brasileiro". In: Estudos Históricos, 02, 1988:187-203.
- REIS, Fábio Wanderley. "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político". In: Cadernos DCP, 1:5-58, março de 1974.
- ROKKAN, Stein. "Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research of Variations within Europe". In: TILLY, Charles (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press, 1975. Pages 562-600.
- ROSENAU, James N. "The relocation of Authority in a shrinking world". In: Comparative Politics, 24, 1992: 253-272.
- ROSENCRANCE, Richard. "The Rise of Virtual State". In: Foreign Affairs, 75, jul./aug. 1996, 45-61.
- RUBENSTEIN, Richard E. and CROCKER, Jarle. "Challenging Huntington". In: Foreign Policy, (?).
- SIMON, Marc V. & STARR, Harvey. "Extraction, Allocation, and the rise and decline of States: a simulation analysis of two-level security management". In: The Journal of Conflict Resolution, 40, jun 1996, 272-297.
- SWAAN, Abram de. *In Care of the State*. Cambridge, Polity Press, 1988. Introdução e Capítulo 7 ("conclusion: the collectivizing process and its consequences").

- SYMPOSIUM. "Globalization: The Interweaving of Foreign and Domestic Policy-Making". In: *Government & Opposition*, 28, spring 1993, 143-288.
- THOMSON, Janice E. "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research". In: *International Studies Quarterly*, 39, 1995. Pages 213-233.
- TILLY, Charles. "Western State-Making and Theories of Political Transformation". In: TILLY, Charles (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press, 1975. (601-638).
- VALLADÃO, Alfredo G. A. *O Século XXI será Americano*. Petrópolis, Vozes, 1995. (1993).
- VAYRYNEN, Raimo. "Bipolarity, Multipolarity and the Domestic Political Systems". In: *Journal for Peace Research*, 32, aug 1995, 361-371.
- WALT, Stephen M. "The Renaissance of Security Studies". In: *International Studies Quarterly*, 35, 1991. Pages 211-239.
- WEBER, Max. *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*. Petrópolis, Vozes, 1993. (1918). II ("Domínio dos Burocratas e liderança Política") e IV ("A Direção Burocrática na Política Externa").
- WRINSTON, Walter B. "Technology and Sovereignty". In: *Foreign Affairs*, 67, winter 1988/1989, 63-75.