

RSP Revisitada
Estado, transnacionalidade e
políticas globais

Texto publicado na RSP de Set/Dez de 1994 (vol. 118, ano 45, n.3)

Alexandrina Sobreira de Moura

Transnacionalidade e grupos de pressão

Repensar o Estado significa cada vez mais abandonar as perspectivas internalistas centradas no mero funcionamento da máquina administrativa e partir para analisar os processos de gestão da sociedade fortemente permeados pelo contexto internacional. Não se pode mais, por outro lado, discutir o Estado dentro de uma visão dicotômica defendida pela corrente do *realismo político* ao distinguir com nitidez a esfera doméstica da esfera internacional. Nesta linha, autores como Mansbach, Rosenau e Keohane and Nye enfatizam o papel da comunicação global que, ao abrir espaço para o desenvolvimento de organizações não-governamentais e intergovernamentais, possibilita o surgimento de grupos de pressão em escala transnacional. Esta corrente, de cunho eminentemente pluralista, corporificou, ainda na década de 70, a expressão crítica das teorias que colocavam o Estado no centro de todo o processo decisório e propunham a criação de um paradigma voltado para políticas globais.

Uma abordagem *beyond the state* privilegia o desempenho de atores transnacionais, muitas vezes identificados como grupos de pressão que, segundo Peter Willetts (1982), podem ser classificados em grupos setoriais que procuram proteger um interesse específico na sociedade (sindicatos, associações profissionais, clubes recreativos) e grupos promocionais que se voltam para causas mais amplas, tais como aliviar a pobreza, promover o desarmamento nuclear, defender as minorias etc¹. Importante frisar com o autor que, sob este ângulo, a natureza da ação de certos grupos promocionais não pode ser entendida em termos políticos como assunto de um único país, ou mesmo como tema restrito a dois países (1982: 21). Embora o conceito de transnacionalidade refira-se às relações entre organizações fora do Estado, o autor entende que o conceito de política global deva ser visto sob a ótica do exercício do poder (entendida como uma possível esfera coercitiva), da disponibilidade de recursos econômicos e da mobilização de legitimidade² entre diversos governos, organizações intergovernamentais e grupos de pressão. Isto quer dizer que embora o Estado integre o âmbito da política global, não deve ser visto como o ator dominante, daí a importância de analisar o papel de atores não-governamentais, minimizando a centralidade com que o Estado tem sido analisado.

A rede que se tece tentacularmente em torno de temas como poluição e meio ambiente permite dizer que há atividades transnacionais que conectam diferentes grupos de pressão. Neste aspecto, deve-se ressaltar que não é a integração via burocracia que explica a transnacionalidade, mas a integração temática e valorativa que embasa a ação dos diversos grupos. A tendência, portanto, é de que novas questões modelem o caráter desta

transnacionalidade e que o encaminhamento de problemas específicos, principalmente os de cunho social, sejam articulados por atores de diferentes países, sem que se recorra à esfera do Estado. Isto não equivale dizer, todavia, que os desafios e novas ações não venham a influir na agenda estatal, na ação dos governos e, em escala mais concreta, na prestação de serviços pela administração pública³.

Atualmente, a despeito de grupos de pressão serem considerados largamente como “uma característica dos sistemas políticos democráticos do Ocidente, eles estão presentes em todos os países” (WILLETTS, 1982: 9). Ao atuarem, coordenando programas internacionais e ações específicas que ultrapassam fronteiras, abrem espaço para o surgimento de “organizações ponte” a que se refere David Brown (1991). Estas organizações podem desempenhar o papel de facilitadoras de recursos, mediadoras de conflitos e, por se encontrarem na rede de intermediação, catalizam o surgimento de novos arranjos institucionais, embora estejam, por outro lado, sujeitas à demanda de atores interessados na questão do desenvolvimento. A articulação internacional e transnacional vem, por incontáveis razões, sendo fortalecida no meio das organizações não-governamentais⁴ e intergovernamentais, no sentido de:

- 1) reiterar o papel da sociedade como principal agente promotor do desenvolvimento,

- 2) criar uma “cidadania global para definir e implementar uma agenda para transformações sociais”,

- 3) repensar o conceito convencional de soberania que torna o Estado-nação vulnerável às tendências de interdependência global (Korten, 1990: 160-61).

Políticas globais, instâncias locais

Analisar as políticas globais como uma nova tendência cooperativa, sem se restringir a uma base territorial definida, sugere que o poder na arena transnacional se caracteriza pela criação de um consenso entre os grupos que interagem coletivamente para responder a demandas comuns. Pautadas por um senso pós-burocrático, as organizações globais para mudanças sociais (OGMS), como

pelo dissenso. A ausência de oponentes pode destruir o dinamismo das OGMS, obstaculizando a força criativa da comunidade transnacional (1991:784-85). Neste aspecto, é preciso ver em que dimensão, para além do papel articular, estas organizações têm aberto espaços para realizar parcerias e criar um (processo participativo que conduza segmentos da sociedade a influenciar nos processos de mudança (*empowerment*)). Permeando esta arquitetura

Repensar o Estado requer a compreensão do processo de globalização que se consubstancia por meios de atores transnacionais. Neste aspecto, é importante discutir a forma de interação entre o Estado e o setor não-governamental que, atuando como grupos de pressão, cria políticas globais que debilitam gradualmente a centralidade do Estado e geram uma crise de governabilidade. Como, todavia, as políticas globais se realizam em instâncias locais, a abordagem “beyond the state” torna-se vulnerável na medida em que o Estado é agente, senão definidor, implementador dessas políticas. Para tanto, torna-se oportuna uma parceria entre o Estado e o setor não-governamental, possibilitando que um processo descentralizador e participativo enseje elementos para redesenhar o Estado.

intitulam os grupos de pressão transnacionais Cooperrider e Pasmore (1991), tendem a criar uma visão societal e de simbiose de estratégias que apontam para uma sociedade menos hierarquizada (conforme Pelmutter, 1986, citado por Cooperrider e Pasmore, 1991:772) e de relações simétricas.

De um modo geral, assiste razão a Cooperrider e Pasmore quanto à ênfase magnificada da existência de um consenso entre os grupos transnacionais. Para os autores, uma mudança global pode ser viabilizada, menos pelo consenso do que

organizacional, está a heterogeneidade e a complexidade de relações que, se por um lado, instigam a interação, por outro impõem desafios à bandeira transnacional. Como, por exemplo, levar até as últimas conseqüências a abordagem *beyond the state*, se é nas instâncias locais que as políticas globais se corporificam? Por que excluir, *a priori*, o Estado de uma possível parceria, se há coincidência ou possibilidade de ajustes entre as diversas pautas de ação? O movimento transnacional não deveria se constituir numa via de mão única entre as OGMSs e o Estado, até porque um dos

papéis dessas organizações deveria ser o de monitorar a implementação de políticas que, de algum modo, conseguiram, enquanto grupos de pressão, inserir na agenda estatal. À medida que esse fato se configurasse, o Estado tenderia, portanto, a adensar as políticas globais.

Ao questionar a perspectiva prática das políticas globais, Chadwick Alger (1990) argumenta que a implementação dessas políticas requer um grau de legitimidade expressa na concordância de milhares de comunidades. Nessa linha, o autor, ao defender que a análise de políticas globais deve ser estendida das comunidades locais às organizações de ação global, enfatiza que o desenho dessas políticas requer dos seus elaboradores um conhecimento considerável das instâncias locais (of. 1990:155). Ocorre, todavia, salienta o autor, que a preocupação em atuar dentro da perspectiva *beyond the state* termina colocando as organizações não-governamentais internacionais distantes do público-meta, na medida em que elas se concentram em elaborar declarações, participar de comissões e eventos, e em alguns casos chegam a assumir uma postura estatal, em termos de representação, para influir na discussão das políticas. Dessa forma, as organizações passam a demonstrar mais “afinidade com o mundo *beyond the state* do que com as comunidades” (1990:157).

Embora fuja ao escopo deste trabalho analisar a atuação das organizações não-governamentais nacionais ou locais, é preciso ressaltar que elas têm contribuído para estabelecer o elo perdido entre algumas organizações não-governamentais internacionais e as comunidades. Neste aspecto, o entendimento das políticas globais amplia o espectro de atores que lidam principalmente com as questões de desenvolvimento em países pobres. Vale

ressaltar que o surgimento quase explosivo destas organizações tem tido um impacto político considerável na esfera estatal. Para Julie Fisher, estabeleceu-se “um processo interativo de tomadas de decisão e de aprendizado dentro e entre o Estado e as organizações não-governamentais, baseado na criação e dispersão de poder” (1992:71). Registre-se, todavia, que à semelhança de algumas organizações não-governamentais internacionais, as nacionais se inclinam para um nível de burocratização que lembra a trajetória das organizações governamentais; por outro lado, o caráter alternativo dos seus projetos, em alguns casos, assemelha-se àqueles desenvolvidos pelo Estado. Estas considerações, entretanto, não eliminam o papel que as não-governamentais vêm desempenhando na redefinição de políticas, eminentemente as de caráter social, estejam elas contextualizadas ou não no bojo das políticas globais. Noutro quadrante, pode-se dizer que a agilidade, flexibilidade, capacidade de inovar e de mobilizar legitimidade, características que credenciaram as organizações não-governamentais como atores importantes no cenário mundial, servem para indicar alguns pontos de estrangulamento do Estado moderno.

Estado e o setor não-governamental: a caminho de uma parceria

A articulação internacional e o encaminhamento de políticas globais por organizações não-governamentais (ou grupos de pressão promocionais temáticos, ou, ainda, OGMS) oferecem um *locus* privilegiado para repensar o papel do Estado, na medida em que ele perde a sua centralidade política em detrimento da consolidação do espaço societal. Este processo, todavia, não se dá de forma coerente. Se a tendência à

transnacionalidade desfigura, por um lado, os limites do Estado nacional, por outro, não consegue concretizar as políticas globalizantes sem que estas se configurem dentro da esfera estatal. Os liames necessários à integração do global ao local se encontram não apenas na sociedade articulada transnacionalmente. A despeito de haver uma vaga recusa à idéia de parceria, é insustentável, como foi dito anteriormente, que o Estado seja alijado de um processo em que possa cooperar. Isto não significa, entretanto, advogar a presença incondicional do Estado em todas as causas encaminhadas pelo setor não-governamental (também chamado de terceiro setor ou setor independente). O que não se pode perder é a oportunidade para que o Estado reavalie as suas estratégias, inclusive da administração pública, quando do contato com outras formas de agir e pensar o social. Estabelecer parcerias é partir para uma descentralização, ainda que momentânea e casuística, mas que a longo prazo possa viabilizar uma interconexão de ações e valores entre o Estado e o setor não-governamental (MOURA, 1994). Com isto não se quer inferir que o Estado teria que ser redesenhado

apenas a partir de forças exógenas e que nada mais poderia ser resgatado do seu interior para a criação de um novo modelo. Afinal, como frisa Sanyal (1993), nem o Estado é completamente fracassado, nem as organizações não-governamentais são totalmente exitosas.

O fato é que hoje não se pode mais repensar o Estado sem uma referência ao setor não-governamental que, na esfera transnacional, flexibiliza as fronteiras do Estado nacional, sem poder, entretanto, ignorar que as bases sociais em que atuam trazem de volta, com todo o vigor, o Estado para o cenário das políticas globais. Neste quadro globalizante, todavia, a tendência é que o Estado, para não enfrentar maiores ameaças à sua governabilidade, passe a privilegiar um processo de cooperação autônoma, onde a articulação e a parceria lastreariam a definição de suas políticas. Entre este caminho e o da cristalização do Estado nacional, mas francamente em colapso, talvez seja mais instigante optar pela *the road not taken, the road less traveled by*. E num futuro próximo, certamente, esta escolha represente uma grande diferença.

Notas

¹ O autor analisa cinco categorias de grupos de pressão promocionais: agências para o bem-estar e alívio da pobreza, organizações religiosas, grupos comunitários, partidos políticos e *specific-issue* grupos. Este último concentra-se em implementar mudanças sociais, através de uma mudança específica nas políticas públicas.

² A mobilização de legitimidade, segundo Willets, deve ser vista como um vetor da capacidade para o exercício do poder. Assim, por exemplo, o Movimento pela Anistia Internacional é mais poderoso do que um único governo, na medida em que se torna mundialmente reconhecido pelo valor moral de suas ações (of. 1982:25).

³ Embora não caiba detalhar neste texto as diferenças conceituais entre Estado, governo e administração é importante frisar que não há uma identificação total de Estado e governo, na medida

em que este, historicamente, antecedeu ao Estado, podendo, inclusive, existir sem ele. Quanto à administração, o conceito está vinculado à prestação de serviços públicos. Segundo Andrew Vincent, a administração está mais próxima da idéia de governo, em sentido estrito, porque viabiliza a execução de políticas, embora este não seja o seu motivo. (of. 1987:29-32).

⁴ O *Union of International Associations Yearbook of International Organizations* vol. 1, 1989 apresenta uma lista de 20 mil organizações não-governamentais transnacionais. (COOPERRIDER e PASMORE, 1991: 765).

Referências bibliográficas

ALGER, C. F. (1990). "Grass-root Perspectives on Global Policies for Development". *Journal of Peace Research*. 27:155-68, Maio 1990.

BROWN, L. D. (1991). "Bridging Organizations and Sustainable Development". *Human Relations*. Vol. 44, no. 8, pp.807-831.

FISHER, J. (1992). "Local Governments and the Independent Sector in the Third World" in McCarthy, K. D. et. al (org.) , *The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Manu Nations*". San Francisco: jossey-Bass Publishers, pp. 70- 89.

KORTEN, D. C. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and Global Agenda*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

MOURA, A. S. (1994). *Non-govemmental Organizations in Brazil: from Oppositon to Partership*. Paper apresentado no XVIII Congresso da LASA, Atlanta, EUA, março 10-12, 1994. (mimeo).

SANYAL, B. (1993). *Cooperative Autonomy: the Dialectc of State NGOs. relationship in Developing Countries*. Massachussetts Institute oJ Technology (mimeo).

VICENT, A. (1987). *Theories of the State*. New York: Basil Blackwell.

WLLLETTTS, P. (1982). "Pressures Groups as Transnational Actors" in Willetts, P. (org.) *Pressure Groups in the Global System: The Transnational Relations of Issue-orientated Non-Govemmental organizations*. New York: St. Martin's Press.

Resumo – Resumen – Abstract**Estado, transnacionalidade e políticas globais***Alexandrina Sobreira de Moura*

Refletir sobre o Estado moderno requer a compreensão do processo de globalização, que se consolida por meio de atores transnacionais. Dessa maneira, é importante discutir a forma de interação entre o Estado e o setor não-governamental que, atuando como grupos de pressão, cria políticas globais que debilitam gradualmente a centralidade do Estado e geram uma crise de governabilidade. Como as políticas globais são realizadas em instâncias locais, a abordagem *beyond the state* se torna vulnerável na medida em que o Estado é agente, se não definidor, implementador dessas políticas. Para tanto, faz-se oportuna uma associação entre o Estado e o setor não-governamental, permitindo que um processo descentralizador e participativo favoreça os elementos para o redesenho do Estado.

Estado, transnacionalidad y políticas globales*Alexandrina Sobreira de Moura*

Reflexionar sobre el Estado moderno requiere la comprensión del proceso de globalización que se consolida por intermedio de actores transnacionales. En este aspecto es importante discutir la forma de interacción entre el Estado y el sector no gubernamental que, actuando como grupos de presión, crea políticas globales que debilitan gradualmente la centralidad del Estado y generan una crisis de gobernabilidad. Como, sin embargo, las políticas globales se realizan en instancias locales, el abordaje “beyond the state” se vuelve vulnerable en la medida en que el Estado es agente, si no definidor, implementador de esas políticas. Para tanto, se hace oportuna una asociación entre el Estado y el sector no gubernamental, permitiendo que un proceso descentralizador y participativo favorezca elementos para rediseñar el Estado.

The State, transnationality and global policies*Alexandrina Sobreira de Moura*

Rethinking the modern State requires comprehension of the globalization process being carried out by transnational agents. In that aspect, it is important to discuss the form of integration between the State and the non-governmental sector, which – acting as pressure groups, creates global policies that gradually debilitate the centralization of the State and generate a crisis in the ability to govern. However, since the global policies are carried out in local instances, the “beyond the State” approach becomes vulnerable since the State is the agent, if not the defining agent then the implementing agent, of those policies. Therefore, a partnership between the State and the non-governmental sector becomes opportune to make possible a decentralizing and participation process which includes elements to redesigning the State.

Alexandrina Sobreira de Moura

Pesquisadora do Departamento de Ciências Políticas da Fundação Joaquim Nabuco e professora titular de Ciência Política da UFPE.

Contato: alexandrina.sobreira@gmail.com



Imagem criada a partir de foto Arquivo CDES.