

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO**

GOVERNANÇA GLOBAL:

uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais
em um cenário de interdependência e globalização

FLORIANÓPOLIS

2007

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO**

GOVERNANÇA GLOBAL:

uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais
em um cenário de interdependência e globalização

Doutorando: Leonardo Valles Bento

Orientador: Prof. Dr. Sérgio U. Cademartori

FLORIANÓPOLIS

2002

GOVERNANÇA GLOBAL: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Doutorando: Leonardo Valles Bento
Orientador: Prof. Dr. Sérgio U. Cademartori

Florianópolis, Abril de 2007

Para Mônica, amor e vida minhas

Agradecimentos

À minha família pelo apoio e compreensão incondicionais nesse projeto.

À minha esposa Mônica, pela inspiração e salutar influência liberal.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, pela oportunidade de estágio com bolsa em Portugal, sem o qual não teria condições de produzir este trabalho;

Ao Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica – CNPq, pela ajuda financeira.

Ao Professor Doutor José Manuel Pureza, pelas contribuições ao trabalho, pela disponibilidade e pela oportunidade de diálogo, bem como de apresentar um seminário para a turma de mestrado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, grande honra para mim.

Ao Professor Doutor Sérgio Cademartori, também pela compreensão e paciência infinita.

A André Meirelles, pelas valiosas contribuições bibliográficas ao trabalho, e que se revelaram essenciais.

Aos professores Peter Haas e Thomas Pogge, pelos artigos que, prontamente, tiveram a gentileza de me enviar.

“Saber que será má a obra que não se fará nunca.
Pior, porém, será a que nunca se fizer.
Aquele que se faz, ao menos, fica feita.
Será pobre mas existe, como a planta mesquinha
no vaso único da minha vizinha aleijada.”

Fernando Pessoa (Livro do Desassossego)

“Qual de vós, irmãos, não escreve todos os dias quatro ou cinco tolices
que desejariam ver apagadas ou extintas? Mas, ai! de todos nós!
Não há morte para as nossas tolices! nas bibliotecas
e nos escritórios dos jornais, elas ficam – as pérfidas! – catalogadas;
e lá vem um dia em que um perverso qualquer,
abrindo um daqueles abomináveis cartapácios,
exuma as malditas e arroja-as à face apalermada de quem as escreveu...”

Olavo Bilac

Sumário

Resumo	X
Abstract	XI
Resumen	XII
Introdução	01
1. O sistema internacional europeu da Idade Média ao Estado-Nação	12
1.1 Surgimento do sistema internacional na Europa	12
1.1.2 Surgimento do Estado Moderno	17
1.1.3 Reforma Protestante e a Paz de Augsburg	23
1.1.4 A Paz de Vestfália	25
1.1.5 A Paz de Utrecht	30
1.2 A Sociedade Internacional de Estados-Nação	34
1.2.1 Industrialização da guerra e a regulação estatal da economia	34
1.2.2 Estado-Nação e economia de mercado	38
1.2.3 Estado-Nação, governança e poder administrativo	40
1.2.4 Estado-Nação, governança e cidadania	45
1.2.5 Estado-Nação e nacionalismo	56
1.3 À guisa de conclusão: elementos do paradigma estatal-nacional de governança	68
1.3.1 A política como alocação autoritativa de valores sociais: <i>David Easton</i>	68
1.3.2 Política como luta entre amigo e inimigo: <i>Carl Schmitt</i>	71
1.3.3 Comparação e síntese	74
2. Disjunções na ordem de Vestfália: soberania, direito internacional e globalização	81
2.1 Nova configuração da soberania estatal	85
2.2 A política de Direitos Humanos	94
2.3 Expansão do sistema de Estados a nova agenda da política mundial	100
2.4 Estados colapsados e a soberania nua	113
2.5 Globalização	118
2.5.1 Delimitação conceitual	118
2.5.2 Fato ou mito? Globalistas vs céticos	121
2.5.3 Nova ou velha? Cronologia da globalização	126
2.5.4 Dinâmica da globalização	127
2.5.4.1 Racionalismo	128
2.5.4.2 Capitalismo	131
2.5.4.3 A revolução tecnológica	134
2.5.4.4 O suporte regulatório	136
2.5.5 Continuidade e mudança (I): a globalização econômica	138
2.5.5.1 Mercados financeiros globais	141
2.5.5.2 Comércio internacional	144
2.5.5.3 Produção transnacional	145

2.5.6 Continuidade e mudança (II) a globalização política _____	152
2.5.6.1 A política da interdependência _____	153
2.5.6.2 Política global e política nacional _____	157
2.5.6.3 Os novos atores da política global _____	166
3.5.7 Globalização e questões normativas _____	173
3 Governança e governança global: aspectos conceituais e teóricos _____	177
3.1 O conceito de governança e sua genealogia _____	181
3.2 Governança como teoria _____	187
3.3 Governança e instituições _____	194
3.3.1 O Estado como instituição _____	198
3.3.2 O mercado como instituição _____	201
3.3.3 A sociedade civil como instituição _____	202
3.6 Governança global _____	209
3.6.1 Definição _____	209
3.6.2 Características da governança global _____	220
3.6.3 Demanda por governança global _____	226
3.6.4 Arquitetura institucional da governança global _____	236
4 Governança global como abordagem teórica das relações internacionais _____	246
4.1 A teoria realista das relações internacionais _____	246
4.1.1 Características da teoria realista _____	249
4.1.2 Realismo e Neo-realismo _____	255
4.2 O liberal-internacionalismo _____	259
4.3 O funcionalismo _____	264
4.4 O liberal-institucionalismo e teoria dos jogos _____	270
4.5 O construtivismo _____	288
4.6 Teoria dos regimes internacionais _____	298
4.6.1 Regimes internacionais como instrumentos de governança _____	304
4.7 Governança transgovernamental _____	313
4.8 Auto-governança privada transnacional _____	335
4.9 Princípios de meta-governança _____	352
4.9.1 Princípios de boa governança _____	352
4.9.2 Direito administrativo global? _____	354
4.9.3 Governança global e prestação de contas (<i>accountability</i>) _____	361
4.9.4 <i>Accountability</i> de regimes privados transnacionais _____	366
5. Governança global como abordagem normativa de transformação da ordem mundial _____	371
5.1 O globalismo jurídico (I): Immanuel Kant _____	374
5.2 O globalismo jurídico (II): Hans Kelsen _____	389
5.3 Direitos humanos e a necessidade de limitação da soberania: o cosmopolitismo liberal de Jürgen Habermas _____	402
5.4 O liberal-internacionalismo de John Rawls e a polêmica com o cosmopolitismo _____	406
7.4.1 Guerra justa e intervenção _____	415
7.4.2 Assistência ou justiça distributiva? Liberal-internacionalismo vs cosmopolitismo _____	416

5.5 Democracia cosmopolita e social-democracia global	440
5.5.1 O princípio da autonomia	441
5.5.2 Autonomia e “nautonomia”	446
5.5.3 Sítios de poder e direitos fundamentais	449
5.5.4 Interdependência e o novo contexto da política	454
5.5.5 Governança cosmopolita, democracia e cidadania global	458
5.5.6 Democracia cosmopolita e sociedade civil global	469
5.5.7 Democracia cosmopolita e reforma institucional	474
5.6 Sociedade civil, “política da resistência” e “globalização de baixo para cima”	482
5.7 Intervenção humanitária	492
5.8 A objeção comunitarista à governança global	502
5.8.1 Crítica da “sociedade civil transnacional”	511
5.9 A objeção do realismo à governança global	520
Conclusão	529
Referências	543

Resumo

O presente estudo visa propor uma nova abordagem acerca das relações internacionais baseada no conceito de “governança global” para, em seguida, descrever sucintamente a arquitetura da governança global contemporânea, aplicando algumas variáveis para classificar as instituições internacionais que presentemente formulam normas e implementam políticas nas áreas econômica, social, ambiental, etc. Parte-se do princípio de que a intensificação do processo de integração econômica experimentada a partir da década de sessenta e setenta, bem como os avanços tecnológicos desse período e a conscientização para com os riscos ambientais reforçaram o sentimento de interdependência na sociedade internacional, oportunizando o surgimento de uma miríade de instituições criadas com o propósito de lidar com questões que, por um lado, envolvem riscos e prejuízos de alcance global; e, por outro, ultrapassam a capacidade de solução dos Estados individualmente. Esse processo acaba por deslocar o eixo da atividade política, na medida em que o Estado, tradicional destinatário das demandas sociais, não mais pode intervir satisfatoriamente em uma série de situações, seja por falta de recursos, seja porque está envolvido em uma vasta rede de regimes, normas e instituições internacionais que limitam as opções disponíveis. Os problemas de legitimação daí decorrentes para os próprios Estados geram a demanda por uma governança além do Estado.

Abstract

The main purpose of this research is to offer a new approach of the international relations theory based in the concept of global governance. It is suggested that the concept of global governance is a useful tool to describe the architecture of international institutions that nowadays are involved with decision and policy making and its implementation in several issue-areas, from economics to human rights and environment. This research supposes that the current process of economic globalization, the growing political interdependence, the new information, communication and transportation technologies and the new percept global risks make necessary and urgent new modes and layers of governance activity beyond the State. As a matter of fact there is a growing perception among scholars, politicians and activists that global problems demand global response and international cooperation since no State, even the most powerful ones can solve them alone. This reality defies a long established tradition in international relations following the westphalian order and the realist doctrines of international politics. It seems however that interdependence has partially displaced the *locus* of authority from states to international and transnational organizations and non-state actors, like multinational corporations and NGOs. The State is no longer alone in formulating rules and policies. This new world order poses new challenges for the traditional mechanisms of governance and legitimacy of authority.

Resumen

El propósito principal de esta investigación es ofrecer un nuevo acercamiento de la teoría de las relaciones internacionales basada en el concepto del “gobernanza” global. Se sugiere que el concepto del “gobernanza” global es una herramienta útil para describir la arquitectura de las instituciones internacionales que están implicadas hoy en día con la concepción de decisiones y de políticas y también con su efectivación en varios dominios, de la economía a los derechos humanos y al ambiente. Esta investigación supone que el proceso actual del globalization económico, la interdependencia política cada vez mayor, las nuevas tecnologías de información, comunicación y transporte y la percepción de los riesgos globales hacen necesarios y urgentes nuevos modos y camadas de actividad del gobierno más allá del Estado. En verdad, hay una opinión cada vez mayor entre eruditos, políticos y activistas que los problemas globales exigen respuesta global y la cooperación internacional una vez que ningún Estado, incluso las grandes potencias, puede solucionarlas por si mismo. Esta realidad desafía una tradición establecida hace mucho tiempo en las relaciones internacionales y que siguen el modelo vestfaliano y las doctrinas realistas de la política internacional. Se parece sin embargo que la interdependencia ha desplazado parcialmente el la autoridad de los Estados nacionales hacia organizaciones internacionales y transnacionales y a los agentes del mercado y de la sociedad civil, como corporaciones multinacionales y ONGs. El Estado ya no es el único ni siempre el más importante en formular reglas y políticas. Esta nueva orden mundial plantea nuevos desafíos para los mecanismos tradicionales del gobierno y de la legitimidad de la autoridad política.

Introdução

O presente trabalho tem por objeto o conceito de governança global como uma abordagem original das relações internacionais, tanto em seus aspectos conceituais e explicativos, quanto em seus aspectos normativos, relativos à justiça e à legitimidade.

O contexto em que semelhante abordagem se insere caracteriza-se pela intensificação das relações de interdependência econômica, política, social e ambiental que caracteriza a ordem mundial contemporânea, processo que costuma ser designado pelo nome genérico de “globalização”.

Recentemente, uma literatura abundante tem descrito o processo de globalização e de que maneira esse processo transforma de modo significativo o modo como se compreende a política. Para um número crescente de analistas, os princípios que ajudaram a organizar o campo cognitivo das relações políticas, consolidados a partir do lento e acidentado processo de formação dos modernos Estados Nacionais, iniciado com a Paz de Vestfália, devem ser urgentemente revistos.

Com efeito, as relações de exclusividade entre poder político e território, que embasaram os conceitos de soberania, cidadania, além da própria idéia de regulação, parece, ao que tudo indica, cada vez menos sustentáveis. Por outro lado, conforme salienta Ulrich Beck, as ciências humanas também se deixaram capturar pela segmentação territorial das relações sociais e do poder político, aceitando as fronteiras nacionais como “containers sociais”, isto é, como demarcadores de fato operacionais de contextos regulatórios, políticos, econômicos e sócio-culturais.

No entanto, cresce a percepção de que as grandes questões de interesse para as ciências sociais contemporaneamente ultrapassam as fronteiras nacionais. No plano econômico, os principais problemas que têm merecido a atenção de autoridades públicas, representantes da sociedade civil e de estudiosos não podem ser enfrentados a partir de esforços individuais dos Estados, tais como a estabilização dos mercados financeiros e a igualdade no comércio internacional, por exemplo. Mesmo o desenvolvimento, tradicionalmente estudado sob o enfoque de estratégias nacionais, começa a depender progressivamente de cooperação entre Estados.

No plano político, por sua vez, questões de segurança internacional, combate ao terrorismo, à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao crime organizado, a efetivação de direitos humanos, a proteção aos refugiados e desarmamento dependem fundamentalmente de

esforços concertados da toda a sociedade internacional. No que se refere ao meio ambiente, a conclusão não é diferente quando se trata de combater o aquecimento global, a emissão de gases poluentes, a perda de biodiversidade, a insegurança alimentar e as pandemias. Igualmente, no plano sócio-cultural, os fluxos migratórios na direção sul-norte estarão, possivelmente, entre as maiores fontes de conflitos deste século.

Nesse contexto, e em resposta aos desafios acima, torna-se tanto uma possibilidade histórica quanto uma exigência normativa a emergência de uma governança global. Com efeito, já se observa uma vasta rede de instituições que desempenham uma extensa agenda de funções, de regulação de serviços postais, de telecomunicações e de aviação civil, até regulação do comércio mundial, saneamento financeiro dos Estados, proteção a refugiados, regulamentação dos domínios da internet, entre inúmeras outras.

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar em que medida o processo de globalização logrou deslocar o eixo da política dos Estados Nacionais para esferas de decisão que se situam além, e do Estado para outros atores não-estatais. Pretende verificar que, uma vez constatado este deslocamento, a forma tradicional de conceber os processos de tomada de decisão em política internacional, e mesmo na política doméstica, necessitam de uma nova leitura. O modo como geralmente se representa o exercício de autoridade política e administrativa necessita de uma novo olhar, que perceba a pluralidade de atores que hoje participam do processo de formulação e implementação de políticas, bem como a interdependência e integração de mercados e comunidades. Nesse contexto, o conceito de governança pode abrir novas perspectivas teóricas.

A fim de alcançar este objetivo, será abordada, em primeiro lugar, a constituição do que aqui é chamada de “ordem vestfaliana”, isto é, o sistema de Estados soberanos. Esta ordem é baseada no “princípio da territorialidade” (BADIE, 1996), ou seja, na segmentação territorial das comunidades políticas, que constituem cada qual um “continente de poder” (GIDDENS, 2001), vale dizer uma unidade política, econômica e cultural-identitária relativamente impermeável e distinta das demais.

Não é objetivo do presente trabalho oferecer uma descrição detalhada da evolução do sistema internacional moderno, desde suas origens medievais. Trata-se apenas de evidenciar que sua trajetória foi marcada por uma crescente codificação territorial das interações sociais, ou seja, pelo aumento progressivo do poder administrativo e governamental do Estado, reivindicando com sucesso o monopólio do uso da coerção legítima e do poder de ditar normas e fazer justiça. Ao longo desse lento e acidentado processo, o Estado adquire uma capacidade de controle cada vez mais efetiva sobre o território compreendido em suas

fronteiras, bem como da população que o habita. O Estado-Nação moderno, que se consolida na Europa ao longo dos séculos XVIII e XIX representa o ápice da segmentação territorial das comunidades políticas e do arcabouço jurídico-institucional, tanto doméstico como internacional, que regula essa segmentação.

Contudo, durante o século seguinte, o projeto de construção de Estados-Nação irá globalizar-se, expandindo-se para outros continentes, em sucessivas ondas de descolonização. Na verdade, pode considerar-se que o projeto de construção de comunidades políticas mediante sua segmentação territorial e instituição de uma ordem jurídica autônoma ainda está incompleto, se se tiver em mente a recente independência do Timor Leste e as pretensões de autodeterminação de numerosas minorias étnicas, nacionais e culturais.

O sistema internacional é gerado a partir dessa segmentação. Trata-se de um contexto político caracterizado pela anarquia, isto é, pela ausência de uma autoridade superior às comunidades políticas, consideradas soberanas em seu próprio território e em suas relações com as demais comunidades. Nesse sentido, as relações internacionais desenvolvem-se em um ambiente considerado oposto ao da política interna, em vários aspectos. Em primeiro lugar, quanto ao seu *estatuto*. Trata-se de uma política baseada na auto-ajuda, em que está em jogo a sobrevivência da própria comunidade contra a ação violenta por parte das demais, situação que costuma ser designada como *dilema da segurança*. A alegoria do “estado de natureza” é, nesse contexto, bastante elucidativa. Além disso, na política internacional as “razões de Estado” costumam sobrepor-se às questões de justiça e moralidade. Em segundo lugar, quanto à *agenda*. A política internacional diz respeito à definição das fronteiras nacionais, à guerra e à paz, ao equilíbrio de poder e à independência e coexistência entre os Estados, ao passo que a política interna inclui todas as questões envolvendo alocação de recursos e realização de metas coletivas. Por fim, quanto aos *atores*. As relações internacionais são relações entre Estados soberanos, assim reconhecidos pelo sistema internacional, enquanto a política interna baseia-se na participação de indivíduos e organizações privadas.

Trata-se, evidentemente, de uma caracterização ideal-típica da ordem internacional vestfaliana, isto é, princípios admitidos como válidos, ainda que possam ser flexibilizados, vez por outra.

No entanto, no momento mesmo em que os Estados-Nação se afirmam como a forma normal de organização das comunidades políticas em todo o mundo, novos acontecimentos históricos parecem desafiar sua continuidade e lançar as bases para sua transformação. No presente trabalho, serão analisadas as possíveis disjunções que podem comprometer a

caracterização oferecida acima, que identifica Estado, fronteiras nacionais, capacidade decisória e comunidade política.

Com efeito, o princípio que soberania, que durante séculos regulou o sistema vestfaliano de Estados, foi colocada em cheque a partir da segunda metade do século XX, por diversas razões, que são exploradas no presente trabalho. Em primeiro lugar, a escala da guerra atingiu níveis absolutos, tornando-se capaz de aniquilar nações inteiras, a partir da Segunda Guerra Mundial e do advento das armas nucleares. Não podendo mais suportar os riscos de uma guerra total a sociedade internacional percebeu a necessidade de mediar os seus conflitos através de uma organização mundial, que reunisse todos os países de forma permanente. As Nações Unidas, que substituiu a experiência fracassada da Liga das Nações, estipula em sua Carta constitutiva a proscricção dos conflitos armados, exceto em legítima defesa, ou quando autorizado e em nome da sociedade internacional. A razão de Estado, norteadora das políticas externas nacionais, perdeu seu caráter absoluto e passou a conviver com uma espécie de versão moderna da doutrina da guerra justa.

Por outro lado, os horrores perpetrados por governos disfuncionais contra sua própria população, ou parte dela, ou contra populações estrangeiras chamaram a atenção da sociedade internacional para a necessidade de limitar a soberania em respeito a direitos humanos fundamentais. O holocausto e o precedente dos Tribunais Internacionais de Nuremberg e Tóquio estabeleceram o princípio da responsabilidade internacional das autoridades políticas pelo uso criminoso das prerrogativas soberanas. Nesse contexto, o sistema internacional deixou de lado, ainda que parcial e seletivamente, sua indiferença à legitimidade dos regimes políticos internos. O respeito aos direitos humanos básicos torna-se, ao longo do século XX e cada vez mais no curso deste século, condições do reconhecimento da soberania e da autoridade de um governo.

Uma terceira disjunção refere-se ao aumento progressivo da agenda política internacional, tornando-se tão espessa a ponto de não mais se distinguir da agenda política doméstica. O processo de descolonização dos continentes africano e asiático lançou na agenda das relações internacionais o problema do desenvolvimento econômico e da desigualdade entre o “norte” e o “sul”, resultado das diferenças no grau de industrialização e acesso à tecnologia. A agenda política internacional, antes restrita à pauta da segurança e da coexistência pacífica, passa a incluir questões ligadas à alocação de riqueza e à justiça entre os povos. Dada a relevância e a interpenetração entre as questões políticas, econômicas e militares mundiais, torna-se cada vez mais nebulosa a distinção entre política interna e internacional, assim como a que separa a alta política (*high politics*) e a baixa política (*low*

politics). De fato, parte significativa das legislações internas são incorporação de normas ou implementação de compromissos internacionais, relacionados ao comércio, à propriedade intelectual, à proteção do meio ambiente, proteção de direitos humanos, etc.

Uma quarta disjunção diz respeito às deficiências ou mesmo fracasso da estrutura jurídico-política do Estado-Nação, quando à medida que se desloca do centro para a periferia do sistema internacional. As características ideal-típicas do poder administrativo e governamental do Estado, sua monopolização da coerção e do direito, bem como da lealdade da população, é pouco descritiva quando se observa a realidade fora do contexto europeu, onde o arcabouço institucional do Estado-Nação teve origem. Apesar de o globo estar formalmente dividido em unidades soberanas, boa parte dessas unidades, produtos de um processo apressado e doloroso de descolonização, resultaram em Estados econômica e politicamente inviáveis, que alternam períodos de ditaduras sangüinárias e guerras civis, governadas as mais das vezes por guerrilhas e bandos armados, cronicamente empobrecidos e excluídos do comércio e do investimento internacional. Trata-se, nesses casos, de uma soberania de fachada, ou nua, conforme é designada no presente trabalho.

O passo seguinte do presente trabalho consiste em apontar algumas outras disjunções que o processo de *globalização* e sua lógica de desterritorialização das relações sociais provoca no modelo vestfaliano.

As últimas três décadas produziram uma literatura extraordinariamente rica acerca da globalização e este trabalho não tem a pretensão de revisá-la totalmente. Após pontuar alguns aspectos referentes à definição do processo, suas características e sua dinâmica, a presente tese concentra-se nos aspectos econômicos da globalização e em seu significado político. Pretende-se com isso limitar o escopo da investigação, focando aspectos considerados mais significativos para o seu objeto, a governança global.

No que tange à globalização econômica, busca-se salientar três processos concomitantes: (1) o aumento do comércio internacional; (2) o aumento do investimento estrangeiro e dos fluxos financeiros transnacionais; e (3) a reorganização da atividade produtiva, baseada em redes transnacionais de empresas.

Já no que se refere aos efeitos políticos da globalização, também são abordados três aspectos: (1) a intensificação das relações de interdependência mundial; (2) o recuo das políticas de bem-estar nacionais e sua homogeneização; e (3) o surgimento de novos atores nas relações internacionais.

Com efeito, um dos significados do processo de globalização tem a ver com a intensificação dos fluxos transfronteiriços de interação social e do seu impacto local, resultado

da revolução tecnológica nos setores de comunicação, transporte e processamento de dados. Em decorrência, as comunidades políticas tornaram-se mais interdependentes, isto é, passaram a sofrer (em graus variados) os efeitos de circunstâncias, eventos e decisões políticas que se passaram em locais distantes e fora do seu controle. Além disso, seus governos viram, em muitos casos, diminuir o seu leque de opções políticas em razão de repercussões prováveis em sua posição econômica e política internacional, perdendo assim parte de sua autonomia decisória. Some-se a isso a emergência de novos problemas e riscos que, por sua natureza inerentemente transnacional, não podem ser enfrentados adequadamente a partir de esforços isolados dos governos individualmente, nem por ações unilaterais, senão que exigem a coordenação das políticas nacionais e a cooperação entre os atores internacionais. Problemas relativos ao aquecimento global, ao terrorismo, ao crime organizado, às pandemias, às crises financeiras e ao combate à pobreza extrema exigem ações concertadas entre os governos e organizações internacionais. Por conseguinte, a maior interdependência provocada pela globalização também ampliou a agenda política internacional e subverteu a sua separação em relação à política interna.

Um segundo efeito político da globalização descrito no presente trabalho está relacionado à diminuição, percebida por parte da literatura especializada, da autonomia dos Estados para definir sua própria política econômica, social e de desenvolvimento. A integração dos mercados comercial e financeiro, provocada pela globalização, teria diminuído a capacidade dos governos de controlar os fluxos de investimento e aumentado sua dependência em relação às grandes corporações transnacionais. Em consequência, a fim de adaptarem-se à competição por investimentos, os países reduziram suas políticas de proteção social, bem como a tributação sobre o capital das empresas. Além disso, os governos foram obrigados a rever suas políticas macroeconômicas, submetendo-se às regras de disciplina fiscal e orçamentária, a fim também de não afugentar investidores. No presente trabalho, essas teses são analisadas e contestadas no que possuem de exagero e mistificação. No entanto, não há dúvida de que a globalização econômica transformou as funções do Estado, fechando-lhe algumas portas, mas, em compensação, abrindo-lhe outras.

Por fim, uma última disjunção na ordem mundial vestfaliana induzida pelo processo de globalização diz respeito à emergência de novos atores, que passam a interagir e a competir por espaço e influência com os Estados. Três novos atores são abordados pelo presente trabalho: (1) as organizações internacionais; (2) as corporações transnacionais; e (3) as organizações não-governamentais transnacionais. Trata-se de evidenciar que as relações internacionais contemporâneas não podem ser mais adequadamente compreendidas a partir de

um paradigma exclusivamente estatocêntrico, que considere apenas os Estados. O papel de liderança e influência exercidos pela burocracia das organizações internacionais, pelas empresas e por organizações não-governamentais e movimentos sociais transnacionais é cada vez mais importante. Todavia, convém salientar que não se afirma na presente tese que o Estado-Nação esteja em vias de desaparecer. Ao contrário, semelhante afirmação é rechaçada diversas vezes ao longo do trabalho. O Estado continua um ator central e insubstituível na política mundial e seu papel, na verdade, deve ser reforçado. Trata-se apenas de observar que já não se encontra mais sozinho, mas compartilha funções e interage com outros atores, cuja visibilidade social vem crescendo. Essa pluralidade, por outro lado, acarreta não apenas novas oportunidades e possibilidades de ação política e de resolução de problemas, mas também novos riscos e desafios, relativos ao controle, à legitimidade e à prestação de contas da autoridade assim dispersa e, muitas vezes, opaca.

Em suma, será sugerido que os conceitos clássicos da Ciência Política (soberania, cidadania, democracia, governo, representação política) se estruturaram sobre as bases territoriais dos Estados-Nação e pressupunham uma ordem internacional anárquica, emergente a partir da Paz de Vestfália, e que sofreram um forte abalo com as transformações ocorridas nesta mesma ordem, impondo a sua revisão. Finalmente, trata-se de evidenciar de que maneira esta crise vem sendo percebida no meio intelectual, bem assim no político, e que alternativas se desenham e que devem nortear o debate sobre uma nova ordem mundial no século XXI. Nesse sentido, o conceito de governança global parece ser um elemento chave.

No entanto, governança global não é apenas um conceito normativo, uma proposta para o futuro, mas uma realidade emergente. Ela própria representa uma disjunção na representação tradicional (vestfaliana) das relações internacionais. O presente trabalho explora essas novas relações de autoridade, constituídas para lidar com a interdependência e, de um modo geral, para suprir a regulação que os Estados não são capazes de prover unilateralmente. Sem entrar em detalhes acerca do funcionamento de organizações internacionais específicas, busca abstrair algumas características da sua arquitetura institucional. Entre as características da governança global destacadas no texto, uma merece ser antecipada aqui, porque ela norteia a organização do trabalho. Com efeito, a governança global compreende não uma estrutura hierárquica, vertical e unitária de autoridade política e jurídica, mas uma rede de instituições, de contornos muitas vezes indefinidos, que definem esferas de autoridade funcionalmente diferenciadas, que se articulam em diversas *camadas sobrepostas*.

Assim, procede-se à análise da governança global no presente trabalho a partir de suas camadas constitutivas. Dá-se destaque, em especial, a três delas: (1) governança *internacional*, constituída pelas organizações e regimes intergovernamentais, isto é, criados pelos Estados; (2) governança *transnacional*, que compreende os regimes privados, desenvolvidos por empresas, ou Organizações Não-Governamentais, ou arranjos decisoriais mistos entre estes atores não-estatais ou entre estes e organizações internacionais; (3) governança *transgovernamental*, que diz respeito às redes informais constituídas não por governos, mas por setores específicos de suas burocracias, por representantes parlamentares, ou mesmo por juizes de diversos países.

No entanto, sendo assim constituída de forma horizontal e reticular, sem uma “constituição global”, que separe poderes, defina competências e estabeleça direitos e deveres fundamentais, são necessários princípios normativos reguladores da governança global. Esses princípios são analisados na sequência. No presente trabalho, eles são designados como princípios de *meta-governança*. A partir deles são pontuados alguns problemas e riscos colocados pela emergência de esferas múltiplas de autoridade além das fronteiras dos Estados e, portanto, *opacas*, isto é, pouco visíveis à opinião pública, dominadas por *exportes* e tecnocratas, sem mecanismos de prestação de contas muito efetivos. O presente trabalho discute de forma mais detalhada o problema da responsabilização (*accountability*) dos atores da governança global, essencialmente quando se trata de atores não-estatais, ou seja, corporações transnacionais ou ONGs.

A última parte do presente trabalho dedica-se às questões normativas suscitadas pelo processo de globalização e pela maior interdependência global, bem como pela realidade emergente da governança além do Estado. Trata-se aqui de refletir sobre as exigências da justiça, da democracia e da legitimidade política nesse novo contexto, em que as relações de autoridade se desterritorializam. Categorias tais como representação política, participação popular e esfera pública, as quais servem de sustentáculo à democracia e à justiça das instituições devem ser adaptadas aos processos políticos e de regulação social que se desenvolvem além das fronteiras nacionais. Com efeito, a justiça e a legitimidade das instituições políticas, na modernidade, pressupunha uma identificação entre um *demos*, isto é, um conjunto de cidadãos cujos interesses são afetados pelas decisões políticas, e o processo de escolha das autoridades e o seu controle, por parte desses mesmos cidadãos, por outro. No entanto, as relações de interdependência global e a emergência de esferas de autoridade além das fronteiras do Estado subvertem essa identidade. De um modo cada vez mais intenso, os cidadãos de um Estado sofrem efeitos de decisões tomadas em lugares distantes, por

autoridades que não escolheram e que não são capazes de controlar, ora de organizações intergovernamentais ou transgovernamentais, ora de governos estrangeiros, ora mesmo de organizações privadas (empresas e ONGs).

Além disso, a interdependência também acarretas novos riscos e responsabilidades para os povos, relativas à proteção dos direitos humanos contra a ação de governos criminosos, à restauração da autoridade colapsada em Estados dilacerados pela guerra civil, à proteção do meio ambiente e à promoção da justiça econômica global, distribuindo de forma mais igualitária as oportunidades de desenvolvimento, integrando mais efetivamente as regiões mais pobres do globo às vantagens da globalização.

Definir mais claramente a responsabilidade e as funções que competem à governança global em face das questões apontadas acima, bem como os processos de participação, representação e prestação de contas que poderiam tornar as suas decisões legítimas, segundo princípios democráticos e de justiça, são os grandes desafios para a filosofia política, que, até ao momento, apenas arranha a superfície do problema.

O presente trabalho, na sua parte final, confronta as correntes teóricas da filosofia política que lidam com essas complexas questões. Em relação à primeira dessas questões, a saber, a da responsabilidade internacional em matéria de direitos humanos e de justiça entre os povos, a presente tese confronta teorias liberal-internacionalistas e cosmopolitas. A primeira sustenta ser o papel da governança global a proteção dos direitos humanos sempre que os governos falham em desempenhar adequadamente suas funções. As formas de exercício dessa responsabilidade vão desde a definição de normas e obrigações internacionais, passando pela capacitação, influência, pressão política até à medida extrema da *intervenção*, em casos em que governos disfuncionais são perpetradores de violações graves e sistemáticas de direitos humanos essenciais de sua própria população. Os cosmopolitas, nesse sentido, vão além, e sustentam ser responsabilidade da governança global assegurar que todos os “cidadãos do mundo” desfrutem de direitos simétricos, inclusive no que tange às oportunidades econômicas. Nesse sentido, os cosmopolitas irão defender um princípio de justiça distributiva global, que promova uma redistribuição da riqueza entre os povos – uma espécie de *social-democracia global*.

Em relação à segunda questão, ou seja, os procedimentos de tomada de decisões das estruturas de autoridade globais, de modo a garantir sua legitimidade, representatividade e *accountability*, a filosofia política divide três correntes teóricas, identificadas no presente trabalho: (1) o liberal-internacionalismo; (2) o cosmopolitismo democrático; (3) as correntes da democracia radical, ou da “globalização de baixo para cima”. A primeira defende um

modo de legitimação baseado na *efetividade* da governança global em resolver os problemas. Para os liberais, a governança global não deve promover uma centralização excessiva dos processos políticos, mas conter-se numa estrutura de rede *minimalista*, limitada em suas funções àquilo que não pode ser resolvido internamente pelos Estados. Estes, por sua vez, continuariam os garantes da legitimidade da regulação internacional, respondendo ao público por seus efeitos. Já os cosmopolitas possuem um projeto muito mais ambicioso, de construção de uma democracia e uma cidadania globais. Suas propostas incluem processos participativos de tomada de decisão, abertos a todos os interessados, bem como a criação de instituições para o gerenciamento dos problemas econômicos, geopolíticos e ambientais globais. Por fim, o radicalismo democrático postula um conceito de governança global centrado no ativismo da “sociedade civil global”, isto é, nas mobilizações de ONGs e movimentos sociais transnacionais, que de forma espontânea e autônoma em relação às instituições oficiais, formulam discursos contra-hegemônicos e alternativas de condução política da globalização, buscando influenciar a opinião pública mundial.

O presente trabalho concede espaço ainda às correntes teóricas que assumem uma postura crítica em relação às pretensões da governança global. De um lado, o comunitarismo, que contesta a possibilidade de legitimar estruturas políticas situadas além dos contextos nacionais, onde não existem vínculos identitários capazes de promover coesão social e identidade de interesses que sirvam de suporte ao exercício da autoridade. Nesse sentido, a idéia de uma sociedade civil global é um mito e a de uma democracia cosmopolita uma ilusão perigosa, que ameaça a independência das comunidades políticas de decidir seu próprio destino. De outro lado, os *realistas* questionam a capacidade das instituições internacionais, imersas em um ambiente ainda caracterizado pela anarquia, de desempenharem as numerosas funções que os globalistas e interdependentistas lhes atribuem. Acusam tanto liberais quanto cosmopolitas de ignorarem as relações de poder na política internacional, bem como a incapacidade institucional da governança global de tomar decisões efetivamente vinculantes e de aplicar coerção. Nesse contexto, os realistas são céticos em relação às alegadas transformações da ordem mundial, e desconfiam da potencialidade da governança global em liderar processos de transformação particularmente profundos, especialmente quando estão em jogo os interesses (conflitantes) das grandes potências.

Evidentemente, as questões apontadas no presente trabalho não esgotam o campo teórico da governança global. Seu objetivo é evidenciar que este campo ainda está em disputa. Sob muitos aspectos governança global é um conceito em busca de uma teoria que explique o

impacto que a regulação global emergente significa em termos políticos e jurídicos e que responda as indagações normativas decorrentes.

Entende-se que o objeto desta tese de doutoramento se justifica, em razão do caráter ainda incipiente da literatura nacional. Nesse sentido, é importante destacar aqui o apoio dado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, ao viabilizar ao doutorando a oportunidade de aprofundar a investigação através de um estágio de doutoramento no exterior, que teve duração de um ano, perante a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, sob a orientação do Professor Doutor José Manuel Pureza, sem o qual o presente trabalho teria poucas chances de êxito.

Trata-se de um trabalho de investigação teórica e, portanto, majoritariamente bibliográfica. Nesse sentido, é importante registrar aqui o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, através da bolsa de estágio de doutorado no exterior, realizada junto à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal, entre agosto de 2004 e julho de 2005. O apoio da Capes foi imprescindível na conclusão no presente trabalho. Também é importante salientar as contribuições do Professor Dr. José Manuel Pureza, na qualidade de orientador estrangeiro.

1. O sistema internacional europeu da Idade Média ao Estado-Nação

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o desenvolvimento histórico do sistema internacional europeu, contexto no qual emergiram e evoluíram a maior parte das instituições políticas contemporâneas. Divide-se em três grandes tópicos. No primeiro, destacam-se os principais momentos evolutivos na constituição da sociedade internacional européia, desde a Idade Média até ao século XIX. O tópico seguinte visa oferecer uma caracterização do Estado-Nação contemporâneo, seu poder militar e administrativo, suas funções e modos de governança. Por fim, o terceiro tópico sintetiza as conclusões do capítulo a partir de duas concepções aqui consideradas paradigmáticas sobre o estatuto da política e, por extensão, acerca da natureza do Estado e sua atividade governativa.

Pretende-se, neste capítulo, conduzir à conclusão de que o desenvolvimento (historicamente contingente) do sistema internacional, da Europa ao restante do mundo, traduziu-se na afirmação progressiva do princípio da territorialidade, o qual estabelece uma relação de exclusividade entre poder político, população e território. O sistema de Estados-Nação é a forma mais evoluída de realização desse princípio.

1.1 Surgimento do sistema internacional na Europa

O objetivo do presente tópico consiste em evidenciar de que modo as necessidades estruturais do sistema internacional, no contexto geopolítico europeu, engendraram tanto as instituições hoje consagradas da sociedade internacional – diplomacia, Direito Internacional, equilíbrio de poder, segurança coletiva, etc. – quanto a organização interna dos Estados, sua atividade administrativa e governamental. Ao final pretende-se demonstrar que a evolução do sistema internacional moderno se orientou por um projeto de progressiva territorialização das relações sociais, em que as fronteiras estatais determinam os limites entre comunidades políticas distintas. Nesse contexto, a política doméstica e a política internacional adquirem características opostas.

1.1.1 Estrutura política da Europa na Idade Média

Três acontecimentos foram marcantes na configuração política da Europa medieval (POGGI, 1981, p. 32): (1) o colapso do Império Romano do Ocidente, fato que marca o fim

do período histórico conhecido como “antiguidade”, na Europa; (2) o intenso fluxo de populações, que se costumou designar como “invasões bárbaras”; (3) o colapso das principais linhas de comunicação e comércio na área do Mediterrâneo, como consequência do clima de insegurança então instalado, e que deslocou o eixo de gravidade do sistema político das cidades para o meio rural, ao menos num primeiro momento.

Como resultado desses eventos, assiste-se à desorganização da vida econômica e política. Durante sua existência, o Império Romano representou um princípio de ordem e de governo capaz de ser exercido a partir de um centro sobre um vasto território. Com sua dissolução, quase toda iniciativa de governo ficou reduzida ao exercício de autoridade local. O clima de insegurança, decorrente de constantes invasões, fragilizou as cidades, e a economia desmonetizou-se, inviabilizando o comércio de longa distância, aproximando-se da economia “natural”, circunstância que dificulta, por sua vez, o financiamento de estruturas administrativas permanentes ou amplas.

A Igreja buscou nos séculos seguintes restabelecer a ordem e a unidade no continente europeu, mediante estruturas verticais e translocais de governo e administração, semelhantes às de Roma, especialmente através da coroação de Carlos Magno como Imperador do Sacro Império Romano. Essa tentativa, no entanto, esbarrou em duas dificuldades. A primeira diz respeito à inviabilidade de sustentar uma estrutura burocrática hierarquizada, em face da escassez de recursos e da precariedade das comunicações. (WATSON, 1992, p. 139). A segunda dificuldade tem a ver com o ambiente cultural, marcado pelos costumes e tradições dos povos germânicos, no qual se buscou estabelecer essa estrutura política romano-cristã (POGGI, 1981, p. 33).

A cultura desses povos, com efeito, era caracterizada por fortes instituições comunitárias. Os valores guerreiros de honra, aventura, liberdade e lealdade entre irmãos de armas eram bastante presentes e viram-se reproduzidos na relação entre o imperador e seus subordinados locais. “O funcionário já não representava uma competência funcional objetiva, mas uma relação de fidelidade entre o senhor e seus companheiros” (WIEACKER, 2004, p. 21). Esse vínculo ligava pessoalmente, mediante laços de afeição e respeito recíprocos, um líder guerreiro e sua comitiva, seu séquito particular (POGGI, 1981, p. 33). A relação de suserania e vassalagem, célula fundamental da estrutura política do feudalismo, será profundamente plasmada nessa tradição. Esta segunda dificuldade era reforçada pela primeira: na medida em que a ausência de uma economia monetária e de um sistema de comunicação contínuo e eficaz inviabilizavam mecanismos confiáveis de comando e controle, a articulação política do império carolíngio passou a depender progressivamente da solidariedade tribal ou

de clãs e do *ethos* guerreiro de camaradagem de armas, abrindo mão, assim, na mesma medida, o governante territorial de uma posição de superioridade hierárquica (ANDERSON, 1980, p. 164).

O suserano concedia ao vassalo prerrogativas de utilização econômica e de exercício de autoridade sobre uma extensão de território e sua população (feudo). Esta se constituía de camponeses em regime de servidão, vinculados ao feudo do qual eram parte (*glebae adscripti*), e cuja mobilidade era, portanto, limitada (ANDERSON, 1980, p. 163). O Senhor Feudal, assim constituído, tinha o direito de extrair coercitivamente o excedente da produção e prestações em trabalho, como espécies de tributos pagos pelos camponeses em troca de proteção. Estes se encontravam, ainda, sujeitos à jurisdição de seu senhor. Em troca da concessão, o vassalo prestava juramento de fidelidade a seu suserano e comprometia-se a prestar ajuda pessoal, militar e econômica, sempre que necessário.

No entanto, o que a princípio implicava uma relação de submissão e fidelidade, destinada a coordenar verticalmente as relações entre o governo central e as extremidades do território, foi aos poucos transformado pela cultura germânica circundante. A natureza hierárquica da relação entre suserano e vassalo, simbolizada pelo juramento de fidelidade, foi substituída por uma relação horizontal, entre partes que se reconheciam quase como iguais (POGGI, 1981, p. 34). O suserano passa de senhor a uma espécie de *primus inter pares*, constituindo com seus vassalos uma mesma classe de pessoas, igualmente regidas pelo estatuto da honra e do respeito recíprocos e, nesse sentido, o juramento de fidelidade degenera-se na prestação de uma homenagem ao suserano, diluindo-se com isso a originária dependência implícita na relação feudal.

Da mesma forma, o feudo e os poderes inerentes a sua titularidade deixaram de ser vistos como uma concessão ou um favor do suserano, ou uma responsabilidade fiduciária do vassalo, e passam a ser encarados como direitos, que não poderiam ser tomados de volta sem uma justificativa legítima, e que se incorporavam ao patrimônio da linhagem, transmitindo-se por herança. A relação de dependência e subordinação entre suserano e vassalo foi desse modo se diluindo progressivamente, à medida que se sucediam as gerações, enfraquecendo os antigos laços de fidelidade pessoal. Essa tendência foi reforçada pelo reconhecimento ao vassalo do direito de subenfeudar, isto é, de se constituir em suserano de algum outro cavaleiro de hierarquia inferior. Isto permitiu a constituição de numerosas relações sobrepostas de suserania e vassalagem.

A estrutura política da Europa medieval era, pois, constituída por uma rede bastante intrincada dessas relações, de que resultava duas características principais para o sistema: em

primeiro lugar, a indistinção entre as esferas econômica e política. Os poderes de fruição e gozo inerentes à propriedade, isto é de exploração econômica do território, fundiam-se com os poderes de natureza política, recolher tributos, formar e manter exércitos e exercer jurisdição sobre o conjunto dos habitantes. No senhor feudal as condições de proprietário e governante amalgamavam-se num mesmo mecanismo de representação. Em segundo lugar, a constituição em cadeia de relações de suserania conduziu a uma fragmentação política extrema e à constituição de lealdades múltiplas e de camadas sobrepostas de autoridade. Essa densa rede de relações interpessoais constituía as correias de transmissão da autoridade, mas provocava o deslocamento do eixo de poder efetivo do centro para as extremidades.

O efeito descentralizador desse sistema fragmentava sistematicamente os governos em unidades cada vez menores, e o próprio sistema jurídico em conjuntos particulares de direitos e obrigações. Poggi (1981, p. 40-1) enumera três fatores principais responsáveis por essa tendência. Em primeiro lugar, como normalmente os senhores possuíam vários vassallos e cada relação feudal era *intuitu personae*, isto é, “levando em conta a individualidade dos participantes”, a extensão dos direitos e das obrigações recíprocas era também pessoal, variando caso a caso. Assim, o sistema jurídico baseado em normas gerais é substituído por um padrão entrecruzado de direitos e obrigações específicos, variáveis de indivíduo para indivíduo. Numa palavra, uma relação de clientela.

Em segundo lugar, uma mesma pessoa podia se tornar vassallo de vários senhores, devendo serviços específicos a cada um deles. Isso permitiu aos vassallos, em muitas situações, em caso de conflito entre seus vários suseranos, proclamar a sua neutralidade e, portanto, sua independência, além de contribuir para complicar o já emaranhado sistema jurídico.

Finalmente, o subenfeudamento, enquanto relação jurídica *intuitu personae*, gerava obrigações apenas entre os envolvidos, portanto se um vassallo decidisse dividir seu território entre seus cavaleiros, isso não criaria vínculos entre estes e o suserano original. Esses fatores combinados, somados às reivindicações territoriais de vilas e igrejas, situadas em áreas alodiais, contribuíram decisivamente para o pluralismo jurídico e para o fracasso de qualquer tentativa de estabelecer mecanismos verticais de governança.

Portanto, enquanto vigoraram as instituições econômicas e políticas do feudalismo, elas conspiraram contra a centralização e organização do poder administrativo e governamental. No entanto, é importante assinalar o legado cultural do feudalismo europeu.

Com efeito, a estrutura de feudos foi a primeira tentativa de preencher o vazio de poder e de governança deixado pela falência do Império romano, num ambiente político

marcado pela insegurança e pela violência, por invasões e devastação. Não obstante a imensa dispersão de energias, o sistema foi capaz de repelir ataques externos e pôde inclusive desenvolver um forte senso de identidade cristã, a fim de investir contra os povos não cristãos, que ameaçavam sua independência ou que impediam sua expansão. Além disso, logrou fixar na terra uma série de povos guerreiros com fortes tendências nômades e, outorgando-lhes poderes que iam além da capacidade militar, levaram-nos a governar os territórios sob sua responsabilidade (POGGI, 1981, p. 45).

Uma outra contribuição decisiva diz respeito à atitude medieval em relação à guerra e ao direito. O feudalismo estabeleceu um princípio de justificação do uso da violência e da ação política em geral. A fixação dos limites do território, as prerrogativas da autoridade política sobre a população, o exercício regular do governo e o recurso à força armada contra outras unidades políticas demandavam sempre uma justificativa em termos de justiça e de direitos (POGGI, 1981, p. 46). Essa tendência foi reforçada pelo pensamento jusnaturalista da Igreja, que procurou estabelecer critérios de legitimidade de governos, assim como o direito de revolta da população contra governantes opressores. Por outro lado, como o direito não se encontrava em relação de exclusividade com nenhuma instituição, Estado ou Igreja, ele oferecia argumentos jurídicos para que vassalos defendessem suas prerrogativas mesmo contra seus suseranos, e os reis e príncipes contra a autoridade papal, sem com isso insurgir-se contra eles, ou negar-lhes a autoridade (WATSON, 1993, p. 144).

Especificamente em relação à guerra, o pensamento eclesiástico condenava, em princípio, como contrário ao direito todo conflito armado de cristãos entre si. Portanto, a guerra contra não cristãos justificava-se por si, em nome da defesa da fé verdadeira. São Tomás de Aquino estabelece três condições para que a violência entre cristãos seja admitida: (1) quando perpetrada por uma autoridade política reconhecida, condenando-se, assim, as guerras feitas por indivíduos; (2) motivada por uma causa justa, para fazer valer um direito; e (3) que tenha uma intenção benigna, qual seja, a de promover o bem e alcançar a paz. Já entre as intenções malignas, que produzem guerras injustas, é Santo Agostinho que elenca o desejo de vingança, a sede de poder e o espírito belicoso, inquieto ou sequioso de revolta (WATSON, 1992, p. 145).

Portanto, as guerras entre senhores feudais eram precedidas de cuidadosa justificação, em geral em termos de direitos mais antigos sobre um determinado território, ou baseado na violação de deveres ou ainda usurpação de direitos. Naturalmente, havia muita manipulação nas justificativas oferecidas, as mais das vezes pretextuais, unilaterais e muitas vezes a posteriori. A própria reflexão da Igreja sobre a legitimidade política dos governantes deve ser

compreendida no contexto de sua disputa com o poder temporal dos senhores feudais. No entanto, parafraseando a advertência de Hedley Bull, existe muita diferença entre um sistema que exige uma justificativa, ainda que pretextual, para o uso da violência, e um outro em que nem um pretexto é necessário. A necessidade de legitimar ações políticas em termos de justiça e de direitos estava presente na mentalidade dos governantes desse período e constitui uma contribuição medieval autêntica ao pensamento político do ocidente.

Num sistema político caracterizado pela entropia, estes princípios visavam proporcionar uma maior segurança e estabilizar o poder, colocando-o a serviço da ordem. Assim, o incentivo das cruzadas pelas autoridades eclesiásticas derivou da necessidade de proporcionar segurança ao cristianismo na Europa. Da mesma forma, os critérios cristãos de guerra justa parecem visar o estabelecimento de possessões territoriais legítimas e estáveis, e mesmo o princípio do duelo, segundo o qual a vitória prova a justiça da causa (uma vez que Deus não permitiria a vitória do iníquo), é funcional ao estabelecimento da ordem e da efetividade da posse.

1.1.2 Surgimento do Estado Moderno

Charles Tilly (1996) descreve as várias trajetórias de consolidação dos Estados nacionais, ao longo de mil anos de história. Durante a maior parte desse período, diversas formas de organização política coexistiram e se mostraram eficazes, desde vastos impérios até cidades-estados, passando por federações urbanas, feudos e Estados nacionais. Este se torna a forma predominante apenas tardiamente. Na verdade, a cidade independente de Veneza apenas deixa de existir com a invasão napoleônica, já no século XIX, ao passo que a existência formal do Sacro Império Romano desaparece somente com a unificação alemã. Os últimos impérios, austro-húngaro e turco-otomano, desaparecem do sistema europeu apenas com o fim da Primeira Guerra Mundial.

Uma das preocupações do autor consiste em evitar as perspectivas históricas evolucionárias, que consideram a forma contemporânea de Estado como uma inevitabilidade histórica, ou como resultado da ação consciente de governantes. Ele visa enfatizar que não há uma lógica necessária que implique o surgimento de Estados, e que eles são produto contingente e não planejado dos esforços dos dirigentes políticos para lidar com seus problemas mais imediatos, relativos à escassez e, principalmente, à segurança.

Para Tilly, a variação das formas de governança que podiam ser encontradas por volta dos séculos XV e XVI pode ser explicada a partir das diversas combinações de capital e coerção encontradas em cada sociedade. Os processos de acumulação e concentração de capital produzem cidades. Os processos de acumulação e concentração de meios de coerção produzem Estados.

A história diz respeito ao capital e à coerção. Narra os recursos que os aplicadores de coerção, que desempenharam um papel importante na criação dos Estados nacionais, extraíram, para os seus propósitos, dos manipuladores de capital, cujas atividades geraram as cidades. [...] Embora os estados reflitam intensamente a organização da coerção, na verdade mostram também os efeitos do capital; [...] combinações diferentes de capital e coerção produziram tipos muito distintos de estado (TILLY, 1996, p. 63).

Apesar dessa heterogeneidade, todos os governantes encontravam-se envolvidos em um mesmo mecanismo sistêmico. Esse mecanismo consistia na constante mobilização de meios coercitivos, com vistas a suprimir os opositores internos e rechaçar ameaças externas à integridade do território. “A guerra teceu a rede europeia de estados nacionais, e a preparação da guerra criou as estruturas internas dos estados situados dentro dessa rede” (TILLY, 1996, p. 133). Com efeito, a natureza e a forma do moderno sistema de Estados cristalizaram-se na interseção de condições e processos internos e externos às comunidades políticas, os quais conduziram, precisamente, à diferenciação radical entre as interações sociais “nacionais”, isto é, internas, e as relações “internacionais”. É necessário ter em mente que as comunidades políticas européias foram os produtos de lutas pela afirmação do poder territorial do Estado sobre fronteiras definidas e sobre uma população cujos laços culturais, nesse período, eram ainda vagos e cujas identidades fragmentavam-se em lealdades múltiplas de cunho étnico, religioso ou familiar. No coração desse processo estava a capacidade dos Estados em assegurar o monopólio dos meios de coerção no interior de suas fronteiras e com isso organizar a sociedade internamente ao mesmo tempo em que fazia valer sua independência externamente, perante outras sociedades (HELD, 2000).

Nesse processo, cada Estado se viu diante de desafios específicos, e os enfrentou segundo os meios disponíveis. A combinação dessas circunstâncias contingentes define diferentes trajetórias de construção estatal. O Estado é a consequência as mais das vezes não planejada, dos esforços dos governantes no sentido de consolidar seu domínio sobre um dado território e sua população. As constantes guerras e os preparativos para a guerra exige dos governantes uma constante mobilização e extorsão dos recursos da sociedade, tanto materiais, quanto humanos. A extração desses recursos – homens, armas, provisões ou dinheiro – e a

organização desse processo está na origem do desenvolvimento das estruturas administrativas dos Estados. Estas estruturas refletem as diversas estratégias utilizadas pelos governantes para mobilizar recursos sociais para a guerra. Nas palavras de Tilly (1996, p. 206-7):

Interagindo entre si e envolvidos conjuntamente em guerras internacionais, os governantes de diferentes partes da Europa propenderam para atividades semelhantes: tentaram criar e usar a capacidade de guerra em seu próprio benefício. Mas cada um o fez nas condições altamente variáveis estabelecidas pela combinação entre capital e coerção que prevalecia em seu próprio território.

Assim, os *impérios* são organizações políticas que surgem numa situação de alta concentração, mas baixa acumulação de meios coercitivos. O império é uma organização política que domina vastos territórios, mediante aplicação de intensa coerção. Sua estrutura compreende um amplo aparelho militar cuja função primordial é extorquir tributos e sua estratégia consiste, freqüentemente, na cooptação das lideranças locais ou regionais, preservando-lhes suas bases de poder. As populações submetidas ao domínio imperial conservam grande autonomia, deixada a administração das regiões conquistadas nas mãos das autoridades locais, não se envolvendo o império nos seus aspectos cotidianos, desde que os tributos continuem sendo pagos. Essa estrutura possui a vantagem de poupar o governo imperial da responsabilidade na administração direta do território, o que implicaria o financiamento de vastas e dispendiosas burocracias. Trata-se, portanto, de uma organização com frouxas conexões entre o centro e as províncias, e sobrevive apenas na medida em que consegue sustentar um forte aparelho militar. Os impérios, por isso mesmo, vivem a permanente ameaça de desagregação, seja quando alguma região consegue reunir forças para resistir ao pagamento de tributos, seja quando o império não mais é capaz de aplicar coerção maciça.

As *cidades-estado* e as *federações urbanas* surgem graças a alta acumulação de capital, decorrente do comércio e das finanças, com o qual essas organizações podem financiar sua própria acumulação de meios coercitivos, em geral exércitos mercenários. Ao contrário dos impérios, as cidades estão sujeitas a alta acumulação, mas baixa concentração de meios coercitivos, o que gera um sistema de soberania fragmentada de pequenas dimensões territoriais. A cidade, também ao contrário do império, é uma unidade governativa forte, com seus dirigentes empenhados na sua administração e proteção. Os governantes dos centros urbanos conseguiram com freqüência mobilizar capital a fim de exercer controle sobre a cidade e as áreas rurais adjacentes. Além dessa escala, porém, necessitaram entrar em acordo

com as cidades concorrentes, constituindo com elas, como no caso das cidades italianas, um sistema em instável equilíbrio.

Em ambos os casos, as tendências centrífugas do sistema político permanecem. Tanto em nos impérios como nas cidades e federações urbanas, as estruturas de governança é fragmentada e descentralizada. Toda a atividade administrativa – que então se restringia à coleta de tributos e organização da coerção – dependia estritamente dos detentores locais de poder.

Os *Estados nacionais*, por sua vez, encontram-se na posição intermediária. Baseados em alta acumulação e concentração dos meios de coerção, tais organizações são também máquinas extorquidoras de tributos, estendidas sobre grandes porções de território, com o que sustentam igualmente amplos aparelhos militares. Porém, e tal como as cidades, encontram-se envolvidos na administração direta de seus domínios, impondo-se sobre as autoridades locais e monopolizando as atividades de governo.

Essas três modalidades típicas de Estado correspondem, e acordo com Tilly (1996, p. 201-3), a três trajetórias igualmente típicas de construção estatal: (1) trajetórias coercitivas; (2) trajetórias capitalistas; e (3) trajetórias de coerção capitalizada. A primeira era disponível para aqueles Estados que contavam com urbanização pouca e esparsa, portanto, com acumulação de capital muito baixa para que pudesse servir como base consistente de arrecadação. A obtenção de recursos dá-se então por meio da expropriação coercitiva do excedente da população rural, para tanto contando, as mais das vezes, com a colaboração de senhores de terra locais fortemente armados. Conforme foi visto, trata-se da trajetória típica dos impérios, baseados fundamentalmente na coerção maciça. Nesses, repita-se, o poder das autoridades locais era, em geral, grande demais para que se pudesse promover com sucesso a centralização política e a incorporação da população em uma estrutura vertical de governança. O Sacro Império Romano, o Império Húngaro e a Polónia permaneceram por muito tempo monarquias eletivas, onde o poder do imperador era condicionado ao respeito da independência dos príncipes eleitores. O Império Russo foi a grande exceção, onde os Czares Ivan III e Ivan IV lograram acumular coerção suficiente para subjugar os senhores de terra locais, mas, mesmo nesse caso, o mecanismo de conceder propriedade e direitos sobre o campesinato, a fim de garantir a lealdade da nobreza e o apoio militar, continuou amplamente utilizado. Em geral, o poder militar do império manifestava-se na colaboração entre o imperador e senhores de terra armados, contra ameaças de potências vizinhas inimigas. Terras e direitos eram assim concedidos pelo imperador à nobreza em troca de alianças militares.

As *trajetórias capitalistas* de construção estatal são típicas das cidades-estado e das federações urbanas, bem como da cidade-império de Veneza. Suas estruturas de Estado visam quase que exclusivamente a objetivos comerciais, de sorte que em nenhuma outra forma de governança se pode afirmar com mais razão que o Estado é o comitê executivo da classe capitalista (ARRIGHI). Durante séculos as cidades se mantiveram na vanguarda do desenvolvimento, como potências comerciais e políticas. Voltadas totalmente para a expansão comercial, dispunham de capital suficiente para, eficazmente, comprar sua própria proteção, sem necessidade de administrar vastos aparelhos burocráticos para esse fim.

Por fim, a trajetória intermediária de *coerção capitalizada* caracteriza a formação dos primeiros Estados nacionais. Seus governantes se esforçaram para incorporar as cidades no interior de estruturas mais amplas de poder e, com isso, tiveram acesso a valiosíssimas fontes de receita. Ao mesmo tempo, lograram construir vastos aparelhos burocráticos e militares de caráter permanente. Regiões que puderam combinar, em estreita conexão entre si, centros urbanos abundantes de capital e um aparelho coercitivo capaz de pacificar o campesinato, com ou sem a ajuda da aristocracia agrária, extorquindo-lhe o excedente material e humano, formaram Estados nacionais. A França logrou construir um Estado mais centralizado e com uma burocracia numerosa, que incorporou a nobreza na estrutura do Estado. Já a Inglaterra contava com uma economia mais fortemente comercializada que a do Estado modelar francês, com sua agricultura voltada para o comércio internacional, mas dependia mais da nobreza, que buscou limitar o poder do rei. Em ambos os casos, porém, observa-se a comercialização das relações econômicas no campo e entre cidade e campo, com a substituição progressiva da servidão pelo trabalho assalariado, o que viabilizou aos governantes o acesso a reservas formidáveis de capital e coerção, usados no fortalecimento do poder estatal.

Por volta do século XVI, o mapa da Europa poderia ser dividido da seguinte maneira: em primeiro lugar, a península italiana era a região das *cidades-estado* e dos Estados papais, que formavam um mini-sistema, dominado largamente por Veneza – mas que sofriam freqüentes interferências das potências territoriais maiores, conforme foi visto – enquanto *federações urbanas* prosperavam na Holanda e no Báltico, os entrepostos comerciais da Europa. Em seguida vem a região dos *impérios*, a Europa central e do leste. As regiões hoje compreendidas pela Alemanha e Áustria permanecem, e permanecerão durante muito tempo, fragmentadas, com pouca e fraca urbanização, submetidas formalmente ao domínio imperial da dinastia Habsburgo, que tentava exercer seu poder sobre príncipes locais recalcitrantes. O Sacro Império compreendia uma miríade descontínua de territórios, com população multiétnica e multilingüística, que se estendia pelos principados germânicos, passando pela

Espanha, incluindo os Países Baixos, Nápoles e muitos outros territórios conquistados mediante casamentos, heranças e uniões dinásticas, constituindo-se no mais vasto património familiar jamais visto. Esforçava-se, no entanto, para manter sua integridade, e para conter a expansão do principal império adversário à época, o Império Turco-Otomano, no leste europeu. Por fim, em terceiro lugar, têm-se os Estados ou proto-*Estados nacionais*, em especial a França, a Inglaterra e a Suécia, cujos governantes se esforçavam para centralizar o poder e submeter os grupos rivais, situados seja na cidade ou no campo, impondo-se sobre os estamentos, cortes ou corporações, com graus variáveis de sucesso.

Como já se observou, a estrutura política do Estado nacional não é inerentemente superior às outras, e coexistiu com os impérios e as cidades-estado durante vários séculos. Na verdade, não é senão no século XIX que estruturas administrativas capazes de exercer uma governança vertical efetiva, em bases translocais, isto é, os Estados nacionais, tornam-se a regra. Seu progressivo predomínio, com o desaparecimento gradual das formações concorrentes, deve ser explicado a partir da história europeia e, mais especificamente, do sistema europeu de Estados. Nesse sentido, os séculos XVI e XVII assistirão a transformações fundamentais e, por assim dizer, estruturantes das relações internacionais modernas, redimensionando as inovações institucionais introduzidas pela política italiana renascentista para todo o sistema europeu, aperfeiçoando-as e complementando-as com novas instituições. Esse período é marcado por uma sucessão de grandes guerras e grandes pazes, momentos sucessivos na consolidação do paradigma político da modernidade, em cujo processo as estruturas menores e mais fragmentadas do sistema europeu, as cidades medievais e os feudos, são incorporados em estruturas políticas maiores, ao mesmo tempo que as potenciais universalidades do Papado e do Império são definitivamente rompidas. O resultado será o sistema europeu de Estados soberanos.

Se os Estados nacionais acabaram por prevalecer sobre os impérios, as cidades-estado e as federações urbanas, servindo posteriormente de modelo para as demais comunidades em formação, isso se deve ao fato de que os Estados nacionais revelaram-se estruturas mais eficientes no controle do território e no gerenciamento da guerra (TILLY, 1996). Nesse período, os preparativos para a guerra constituíam a principal atividade dos Estados. Consumiam a maior parte das receitas, eram os principais responsáveis pelo endividamento público e a maior parte da burocracia estatal estava envolvida diretamente neles. Essa circunstância, comum a todos os governos não importa a sua forma, era decorrente da competição internacional e do dilema da segurança inerente ao sistema europeu de Estados. Com efeito, cercado por inimigos poderosos, cada estado buscava preservar sua própria

segurança pela mobilização militar. Quando, porém, um Estado se arma, em reação a uma situação de insegurança, isso provoca insegurança em seus vizinhos, que não podem deixar de seguir-lhe o exemplo. O efeito global é o de uma corrida armamentista e um progressivo aumento na escala da guerra. O dilema da segurança tem sido, desde há séculos, o *leitmotiv* das relações internacionais. À medida que aumentou a escala dos conflitos armados, com o surgimento da artilharia, entre outras tecnologias bélicas, bem como o aumento progressivo dos exércitos, o sucesso na conservação da própria independência, sua capacidade de fazer a guerra, passou a depender da capacidade de construir, financiar e administrar uma força militar maciça e permanente. Os Estados nacionais revelaram-se os mais bem sucedidos nessa tarefa, pois a presença abundante de capital no interior de suas fronteiras forneceu-lhes uma sólida base tributária e de financiamento, internalizando os custos de proteção, enquanto suas grandes populações rurais puderam, no devido tempo, ser recrutadas, graças a um aparelho coercitivo também eficiente.

Quando os governantes de outras modalidades de Estado perceberam as vantagens da combinação entre capital e coerção, esforçaram-se para seguir o exemplo. Assim, Estados fortes em coerção tentaram incorporar cidades comerciais importantes através da conquista, enquanto as cidades-estado viram-se às voltas com o desafio de manter exércitos permanentes e diminuir sua dependência para com as milícias contratadas. Com o surgimento dos grandes exércitos permanentes, as cidades-estado perderam sua posição de potência política, bem como os mercados que controlavam.

É no curso dos séculos XVI e XVII, como se disse, que a vantagem estratégica dos Estados nacionais é posta à prova e começa a se fazer sentir. O resultado será a transformação da sociedade feudal – baseada na complexa horizontalidade e na superposição de várias camadas de autoridade política sobre um território fragmentado – numa estrutura vertical, baseada na relação de exclusividade entre poder político e território, isto é, uma autoridade central passa a deter um poder indisputado no interior de fronteiras territorialmente definidas.

1.1.3 Reforma Protestante e a Paz de Augsburgo

O moderno sistema de Estados europeus emergiu, nos séculos XVI e XVII, a partir de episódios de extrema violência, que levaram ao rompimento da estrutura política horizontal da Idade Média e do universalismo cultural-identitário da Igreja Católica. Tais episódios foram o resultado de dois grandes conflitos que dilaceraram a Europa nesse período. Em primeiro lugar, os conflitos religiosos que se seguiram na esteira da Reforma Protestante, e que deram

impulso à verticalização e fragmentação da sua estrutura política em unidades soberanas. Os conflitos religiosos podem ser desdobrados em dois aspectos. O primeiro aspecto é internacional, por assim dizer, e diz respeito à luta entre príncipes protestante e católicos, bem como suas respectivas populações, em torno da autonomia política e do direito de se determinarem em matéria de religião. O segundo aspecto é interno às comunidades políticas, e refere-se aos conflitos civis entre as facções católica e protestante, bem como as estratégias dos vários governantes no sentido de lidar com esse conflito, reconduzindo o povo à unidade e tentando forjar uma lealdade nacional acima das lealdades religiosas (WATSON, 1992, p. 169).

O segundo grande conflito desse período era primordialmente político, embora também entrelaçado de elementos religiosos. Trata-se das guerras resultantes da tentativa da dinastia dos Habsburgos de restaurar a unidade da Europa, reagindo à tendência dominante de fragmentação através da imposição de uma estrutura imperial hegemônica, e da resistência das demais dinastias, coligadas em defesa do projeto anti-hegemônico de uma sociedade de Estados independentes. Esses dois conflitos, assim como os acordos de paz que os puseram fim, ajudaram a formar as principais instituições das relações internacionais modernas, os elementos *constitucionais* da sociedade internacional (BOBBITT, 2003). Por volta de meados do século XVII, estava já claro que o projeto de uma Europa unificada e católica tinha pouca probabilidade de êxito.

O acordo de Augsburgo, ainda no século XVI, encerrou um ciclo de conflitos que frustrou a esperança de Carlos V, que cumulava a coroa da Espanha e o cetro de Sacro Imperador Romano, de estabelecer sua hegemonia na Europa e unificar o continente. O acordo estipula pela primeira vez o célebre princípio do *cuius regio eius religio*, segundo o qual o governante possui a prerrogativa de determinar a religião em seu Estado. Como a preferência religiosa do príncipe é também obrigatória para os súditos, o princípio concede aos súditos dissidentes o *direito de emigrar* para algum Estado de sua própria religião. Tais migrações de fato aconteceram e reforçaram as diferenças entre os principados germânicos, reunindo súditos católicos a príncipes católicos e súditos luteranos a príncipes luteranos (BOBBITT, 2003, p. 97).

A migração em massa reforçou a tendência à verticalização do poder político, aumentou o poder dos governantes e reforçou a lealdade da população, tanto a nativa quanto a imigrada, ao Estado. Outro componente importante do acordo de Augsburgo é a *tolerância* entre Estados católicos e protestantes, o reconhecimento recíproco de sua independência nos campos político e religioso, e que traduz o comprometimento com o projeto anti-hegemônico

de uma Europa fragmentada em Estados soberanos. Este é complementado por outro corolário necessário do princípio do *cuius regio eius religio*, e logo sustentado publicamente em termos teóricos e práticos: a *não interferência* de um Estado nos assuntos internos de outro. O projeto de uma *Respublica Christiana* é posto de lado em nome da independência dos Estados individuais.

Com efeito, embora originalmente voltado para pacificar o conflito entre o Sacro Império e os príncipes germânicos, os princípios que constituem a Paz de Augsburgo logo tornaram-se prática corrente, disseminando-se por toda a Europa. Converteram-se numa espécie de “constituição” da sociedade internacional, ou algo como um *leading case*, segundo a qual todos os governantes teriam a mesma dignidade, vedadas quaisquer distinções jurídicas entre estados católicos e protestantes.

Com o fracasso do duplo projeto de unificação européia, religiosa e política, prevaleceu, em Augsburgo, a política conduzida no sentido de afirmar a efetividade do poder do Estado. Príncipes pragmáticos, capazes de perseguir objetivos políticos orientados pela razão de Estado, tornaram-se governantes de fato, e levaram vantagem sobre aqueles excessivamente comprometidos com uma missão apostólica. Com efeito, uma das causas da derrota de Carlos V foi seu excessivo zelo religioso, recusando alianças com príncipes de outras religiões, fortalecendo assim seus inimigos, mais pragmáticos, que conduziam uma política baseada na razão de Estado.

O já mencionado imperativo sistêmico de preparação permanente para a guerra exigia um governante não apenas legitimado por regras dinásticas, mas que fosse capaz de comandar um aparelho coercitivo eficiente, unificado, capaz de tributar e mobilizar recursos em escala nacional, sem necessitar da mediação de autoridades locais. Os princípios de independência, tolerância e não intervenção estabelecidos pelo acordo de Augsburgo emanciparam os soberanos de suas vinculações religiosas e deu maior vazão à repressão violenta pelo Estado da população e dos seus opositores. A união entre o processo dinástico de legitimação e a *ragione di stato* utilizada como política de consolidação do poder estatal conduzirá, pelo menos nos estados da Europa ocidental, ao formato institucional do *Estado Absolutista*.

1.1.4 A Paz de Vestfália

No entanto, a emergência de estados nacionais plenamente desenvolvidos não será possível até que a paralisia decorrente das divisões religiosas seja definitivamente superada e a lealdade nacional afirmada sobre todas as outras. Isso não irá acontecer até que, já no século

XVII, um novo conflito – de maiores dimensões e ainda mais extenuante do que o que levou a Augsburg – e um novo acordo de paz subsequente desenhasse os contornos finais do sistema internacional moderno e abrisse caminho para a competição entre as potências que mais cedo se constituíram em Estados nacionais absolutistas.

A Paz de Vestfália, o grande acordo de paz que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, instituiu uma nova estrutura política, substituindo o projeto de um império continental dinástico por uma sociedade de estados soberanos. Assumiu o caráter de uma verdadeira convenção européia, dado o número de príncipes e governantes presentes e assim deve ser também considerada quanto ao resultado, de conteúdo genuinamente constitucional. As negociações envolveram 145 representantes políticos das mais variadas regiões da Europa, reunidos em duas cidades diferentes afastadas 50 quilômetros uma da outra – Espanha, França, Holanda, Sacro Império e demais estados católicos reuniram-se em Münster sob a mediação de um representante papal, enquanto os príncipes protestantes, sob a liderança da Suécia, reuniram-se em Osnabrück – e resultaram na assinatura, em 1648, de um conjunto de acordos a que se dá o nome de Paz de Vestfália. O acordo enriqueceu e pôs fim às divergências de interpretação da Paz de Augsburg. Vestfália reconheceu a aplicabilidade do princípio do *cuius regio eius religio* também ao calvinismo e ampliou o seu alcance, passando a traduzir a própria idéia de soberania, a “superioridade territorial [do estado] em todas as questões eclesiásticas e políticas”. As Províncias Unidas (Países Baixos) ganharam reconhecimento como Estado independente, assim como a Confederação Suíça.

O acordo assinala, ainda, o triunfo do Estado nacional como unidade política fundamental e, nesse sentido, tem valor paradigmático, inaugurando a modernidade em política e nas relações internacionais. Os príncipes governantes de territórios independentes de fato, ou semi-independentes, foram atendidos em suas reivindicações de soberania, especialmente os príncipes germânicos, tanto católicos quanto protestantes, em relação ao Império. Com efeito, o acordo rompeu com a estrutura medieval universalista laica, representada pelo Império, da mesma forma que a Reforma rompeu com a universalidade religiosa da Igreja Católica. Ao Imperador Ferdinando III foi reconhecido a soberania apenas sobre seus próprios territórios hereditários, onde poderia exercer todos os poderes de governo, inclusive, naturalmente, impor a religião. A mesma supremacia territorial, em questões políticas e religiosas, foi concedida a todos os demais príncipes. O Império não desapareceu, mas ficou reduzido a instância de representação dos interesses dos príncipes eleitores e cidades autônomas que compunham a Dieta.

Em lugar de um sistema hierarquizado, segundo rigorosas regras de precedência, entre Estados independentes, Estados autônomos mas dependentes e Estados independentes de fato mas não de direito, a Paz de Vestfália estabeleceu o *princípio da igualdade soberana*. Vestfália representou, portanto, o fim da hegemonia dos Habsburgo na Europa.

Convém lembrar, no entanto, que o princípio da igualdade soberana não implica a eliminação das relações de poder na política internacional, pelo contrário. O sistema internacional europeu permanecerá marcado por profundas assimetrias e por rígidas hierarquias de poder entre Estados. A soberania é, com efeito, um conceito jurídico que, para parte significativa dos Estados tinha pouca correspondência com a realidade. A efetividade dos poderes inerentes à soberania variava em grau, conforme os recursos que cada Estado tinha a sua disposição. A posição que um Estado ocupa na hierarquia do sistema internacional, e portanto a medida da sua liberdade para determinar-se internamente, dependerá de sua posição na estrutura das relações econômicas, sua capacidade militar e dos apoios e alianças que puder celebrar no campo político. Em última análise, é o poder econômico e poder político que determinarão a efetiva autonomia das comunidades políticas, em um mundo regido pelos princípios vestfalianos.

De qualquer modo, a ordem internacional negociada em Vestfália e que saiu legitimada pelo acordo entre as principais potências, bem como pelos estados menores, assumiu a forma de uma “colcha de retalhos” de múltiplos territórios independentes. Com efeito, Vestfália põe em marcha, como se disse, o projeto, desenvolvido nos séculos posteriores, de um mundo segmentado em Estados que são, nas palavras de Giddens (1991), *continentes de poder*, isto é, unidades políticas, econômicas e culturais, com fronteiras nitidamente demarcadas, e que confinam comunidades políticas distintas.

Além do Estado absolutista, o *Direito Internacional* está, sem dúvida, entre as inovações institucionais mais importantes do século XVII. Embora os direitos e deveres dos povos nas suas relações entre si já fosse objeto de reflexão já há algum tempo, tratava-se dessa vez de instituir um corpo de normas em um novo contexto, caracterizado pela existência de Estados soberanos. De fato, com a dissolução das ordens universais laicas e religiosas, os antigos princípios e costumes medievais que limitavam a ação dos príncipes, tais como a doutrina da guerra justa, desapareceram ou tornaram-se irrelevantes. A fim de evitar a anarquia e a violência generalizada, novas instituições devem ser forjadas para regular as relações entre soberanos que não reconhecem nenhuma autoridade política ou moral superior. A tentativa mais bem sucedida de sistematizar as práticas e costumes no campo da diplomacia e da política internacional, conferindo-lhes uma fundamentação e conceitualização jurídica

consistente foi, certamente, a de Hugo Grotius, na sua obra canônica “*De Iure Belli ac Pacis*”. Considerado o fundador do Direito Internacional moderno, a grande contribuição de Grotius consistiu na elaboração teórica da nova ordem internacional pós-Vestfália, especificamente a defesa de um corpo de normas jurídicas para regular as relações entre estados, que seriam válidas ainda que na ausência de um poder hegemônico ou autoridade universal. Em lugar de um direito universal, o Direito Internacional retira sua validade em primeiro lugar do “direito natural” – que na definição de Grotius significa uma espécie de “direito comum”, ou o conjunto das práticas costumeiras reconhecidas pelos estados, numa palavra, o *costume internacional* – e, em segundo lugar, os acordos livremente celebrados entre soberanos.

Grotius constrói sua argumentação sobre a existência de interesses e objetivos comuns a todos os estados que constituem, por isso, uma *sociedade internacional*. Na defesa desses interesses e objetivos os estados estabelecem de comum acordo regras e instituições para reger e limitar sua conduta, reconhecendo-se direitos e obrigações recíprocos. A harmonia entre os interesses da sociedade internacional e os dos Estados individualmente é condição para o respeito às normas do Direito Internacional, na ausência de instituições supra-estatais. O estatuto da sociedade internacional, no entanto, é ainda essencialmente *negativo*: trata-se de estados soberanos que, movidos pelo seu auto-interesse egoístico, admitem voluntariamente normas de *coexistência*, no sentido de evitar a anarquia. Não há, nesse momento, nenhum sistema de segurança coletiva, ou mecanismos significativos de colaboração ativa entre os estados. De resto, a guerra foi expressamente reconhecida, inclusive no acordo de Vestfália, como meio legítimo para a solução de controvérsias

Em suma, as características principais da ordem de Vestfália são as seguintes, segundo David Held (2000): (1) segmentação das comunidades políticas em Estados soberanos que não reconhecem nenhum poder político superior; (2) os Estados concentram, em boa medida, os meios de criação e aplicação do Direito, bem como os mecanismos de solução de disputas; (3) o Direito Internacional é orientado para a constituição de regras mínimas de coexistência; cooperação somente será buscada dentro de condições de segurança para os Estados e desde que seja compatível com seus objetivos políticos; (4) a responsabilidade internacional do Estado é considerada “assunto privado”, a ser resolvido pelas partes afetadas; (5) vige os princípios da igualdade (jurídica) soberana e da reciprocidade, isto é, as normas do Direito Internacional não levam em consideração as desigualdades de poder entre as comunidades políticas; (6) as disputas entre Estados são resolvidas em última instância pela força; a guerra é um recurso permanentemente a disposição dos Estados (*ius ad bellum*), inclusive como

instrumento a serviço de seus objetivos políticos; (7) a minimização dos impedimentos à plena liberdade dos Estados de perseguirem seus objetivos é a prioridade do sistema internacional.

O que é significativo, quer para a história das idéias políticas, quer para a história das instituições, é a tendência para a progressiva codificação territorial dos processos de interação social, tanto no plano econômico, quanto no cultural e político, que, como já foi dito, Vestfália representa o momento fundante. Tal codificação, com efeito, ao mesmo tempo em que organizou as relações sociais *no interior* das comunidades políticas, desorganizou e anarquizou as relações *entre* essas comunidades. O conceito de soberania, com sua dupla face interna e externa, traduz exatamente o reconhecimento mútuo pelos Estados de sua condição de continentes de poder, e da nova ordem de coisas que essa condição implica: intensa regulação no interior, combinada com anarquia ou minimalismo institucional no exterior.

O sistema internacional que emergiu a partir de Vestfália estabeleceu a superioridade estratégica do Estado nacional que, nessa época, se configura como um estado absolutista. Estados nacionais são, nas palavras de Tilly (1996, p. 47), “aqueles que governam múltiplas regiões adjacentes e as suas cidades por intermédio de estruturas centralizadas, diferenciadas e autônomas”. Distinguem-se, portanto, dos impérios e das cidades-estado. O aumento progressivo na escala da guerra lançou em declínio os elementos pré-modernos de representação política corporativa e de cooperação administrativa e militar entre detentores de poder locais. A condução da guerra moderna exigia uma estrutura de governança capaz de administrar o território e de exercer poder político e jurisdicional sem a mediação de senhores locais, sejam eles aristocratas ou clérigos, e de financiar e manter vastos exércitos permanentes e, portanto, capaz de tributar em larga escala diretamente a população, no contexto de uma economia cada vez mais capitalizada.

Efetivamente, o contexto das disputas políticas alterara-se profundamente no curso do século XVII. Os conflitos entre o governante territorial e os poderes locais autônomos, no campo e na cidade, as rivalidades entre o rei e as cortes, a defesa dos direitos corporativos por parte destas, perderam a importância diante da necessidade de assegurar a soberania e a unidade do Estado sobre seu território, diante da ameaça da fragmentação interna, produto de dissensões religiosas, e da agressão externa, num ambiente internacional hostil. Estava em jogo a monopolização pelo Estado dos meios legítimos de coerção. A constituição de exércitos permanentes, de burocracia civis centralizadas e a uniformização religiosa visavam esse objetivo. Mesmo a política econômica, orientada pela doutrina mercantilista, não tinha

por função aumentar a riqueza privada, mas sim o próprio poder do Estado (BOBBITT, 2003, p. 109).

1.1.5 A Paz de Utrecht

Após longas negociações, Inglaterra, França e Espanha chegaram a um acordo e puseram fim à *Guerra da Sucessão Espanhola*, com a celebração, em 1713, de um conjunto de tratados conhecido como a Paz de Utrecht, que representou um passo além na afirmação de um sistema de Estados soberanos. Com efeito, reconheceu-se que a Guerra da Sucessão Espanhola decorreu de uma falha fundamental no sistema vestfaliano: a permanência das regras de legitimidade dinástica, que tornavam a política internacional refém de casamentos e heranças. Simplesmente a morte de um rei, ou seu matrimônio, poderiam acarretar uma mudança radical no destino de comunidades políticas inteiras, fundir ou desmembrar estados, com conseqüências imprevisíveis para o equilíbrio de poder.

Segundo Bobbitt (2003, p. 497-8), a Paz de Utrecht introduziu uma nova linguagem para as relações internacionais, com quatro inovações significativas em relação ao período anterior.

Em primeiro lugar, traçou-se uma distinção entre os interesses *privados* dos Estados envolvidos nas negociações e os interesses *públicos* da sociedade de Estados como um todo, conferindo aos últimos supremacia sobre os primeiros. Noutras palavras, o foco das discussões em Utrecht, ao contrário do que aconteceu em Vestfália, não foi os *direitos*, isto é, as pretensões que os Estados, ou melhor, as dinastias, poderiam reivindicar uns perante os outros – precedência dinástica, soberania, controle do território e da população em matéria política ou religiosa – mas sim os *interesses* que seriam comuns a toda a sociedade internacional, vale dizer, a preservação da independência recíproca e a manutenção do equilíbrio de poder. A preservação do equilíbrio inerente ao sistema internacional passaria a ser um objetivo diplomático permanente.

Em segundo lugar, a guerra tornou-se também uma instituição da sociedade internacional, a serviço de seus objetivos. Guerras visando a expansão foram condenadas. O uso da força visaria pequenos *ajustes*, no intuito de adaptar a distribuição territorial às relações de poder que, mesmo em equilíbrio, são mutáveis. A anexação total de um estado, porém, não seria mais autorizado. As guerras deveriam ser geograficamente limitadas, de pequeno alcance, e com o mínimo de destruição possível, e sempre compatíveis com a manutenção do equilíbrio (dinâmico) de poder.

Em terceiro lugar, e como conseqüência das duas inovações anteriores, a conceito de Estado sofreu também modificações significativas, passando a designar um território de fronteiras estáveis e não mais um patrimônio familiar. Foi um estágio adiante na codificação territorial do poder político. O princípio da legitimidade dinástica foi drasticamente relativizado, podendo ser colocado de lado em nome dos interesses da sociedade internacional, como no caso da sucessão espanhola. As transferências de Estados por herança, casamento, ou outra forma de união dinástica, foram praticamente abolidas.

Por fim, o equilíbrio de poder deixou de designar uma situação negativa de mera ausência de poder hegemônico para tornar-se, tal como a guerra, uma instituição da sociedade internacional européia, na verdade o seu princípio estruturante. A reivindicação de soberania sobre um território dependeria doravante do reconhecimento do restante da comunidade internacional, mediante garantia da preservação do equilíbrio geral, não bastando o título hereditário, nem o mero consentimento das autoridades locais envolvidas.

Noutras palavras, trata-se de uma *política* de equilíbrio de poder. De fato, como se disse anteriormente, a Paz de Utrecht leva um estágio adiante o projeto de territorialização do poder político, ao promover a identificação territorial do Estado, até então identificado com uma casa dinástica. É ali que aparecem também as primeiras normas definidoras do mar territorial. A preocupação com o território, com a estabilidade e segurança das fronteiras, torna-se constante. O território representa, para esses estados, não apenas a sua base tributária, mas sua base de poder legítimo, sua jurisdição. Não é por outro motivo que Bobbitt denomina os estados do século XVIII de “Estados territoriais”

Para eles [os Estados territoriais] suas fronteiras eram tudo – sua legitimidade, seu perímetro defensivo, sua base tributária. O Estado territorial dependia de vigorosos sistemas comerciais, já que o seu mercado interno soa ser insignificante, por um lado, e, pelo outro, porque derivava um significativo volume de sua receita dos impostos sobre as importações. Tais Estados, dos quais as Províncias Unidas Holandesas foram o exemplo inicial, visavam a objetivos diplomáticos e estratégicos similares, dentre os quais a racionalidade das fronteiras, a liberdade de navegação e abertura dos mercados, um consenso internacional de que Estado nenhum poderia ingerir-se nos problemas dos demais, a preferência a Estados seculares na arena internacional e um diálogo diplomático contínuo. Acima de tudo, os Estados territoriais dependiam de uma sociedade de Estados ativa e engajada. Apenas uma sociedade internacional seria capaz de conferir legitimidade aos contínuos ajustes territoriais exigidos pelo equilíbrio de poder, visto que a legitimidade baseava-se em tratados e acordos ratificados formalmente, não na mera herança e conquista (BOBBITT, 2003, p. 111-2).

A Paz de Utrecht garantiu que durante todo o século XVIII as guerras fossem controladas em sua escala de violência e em seu alcance geográfico. Apenas no século

seguinte é que essa ordem internacional seria desafiada por fenômenos genuinamente modernos e sem precedentes.

Com efeito, o capitalismo desenvolveu-se exuberantemente nos séculos XVIII e XIX, período no qual uma classe social enriquecida com o comércio e a indústria passa a articular seu próprio projeto político. Esse projeto possui dois ingredientes fundamentais: (1) um novo desenho político institucional, que inclui conceitos tais como cidadania, soberania popular, governo representativo, direitos constitucionais, separação de poderes, igualdade perante a lei, entre outros mecanismos jurídicos de legitimação do poder; (2) um novo ethos, o *nacionalismo*. A Revolução Francesa foi o episódio mais dramático de afirmação do projeto político da burguesia e seu potencial desestabilizador, capaz de canalizar a paixão popular desencadeada por ambas as idéias de soberania popular e identidade nacional para transformar não só o Estado francês, mas toda o sistema internacional na Europa.

A burguesia, situada nos grandes centros urbanos, foi uma força política fundamental no processo de verticalização e centralização do poder político que conduziu aos estados nacionais, deslocando-o da aristocracia fundiária para a burocracia régia. Por outro lado, o Estado tinha interesse em promover as atividades comercial e manufatureira, por duas razões essenciais. Em primeiro lugar, porque é a atividade econômica que gera riqueza tributável e, nessa época, a tributação sobre a renda, a circulação de bens e o consumo proporciona ao Estado mais receita do que a tributação tradicional em espécie, praticada no meio rural. Em segundo lugar, o desenvolvimento econômico é importante para a legitimação dos regimes, à medida que a tradição dinástica vai se desgastando progressivamente. Esse último objetivo, no entanto, tornava-se cada vez mais difícil assegurar no século XVIII. O surgimento da sociedade civil e da esfera pública lança aos antigos regimes um desafio radical, perante o qual a transição do absolutismo para o despotismo esclarecido não constitui senão um paliativo.

Com efeito, o equilíbrio de poder europeu que constituía a base da ordem internacional estabelecida em Utrecht foi sacudida violentamente pela força inaudita do Estado-Nação. De fato, o funcionamento do equilíbrio de poder baseava-se sobre a limitação do alcance geográfico dos conflitos, bem como da exclusão da população como combatentes. Ao invés, os Estados valiam-se de exércitos profissionais altamente treinados e sem vínculos diretos com a população, lutando pelo ganho financeiro e pela honra corporativa. A França revolucionária introduziu o recrutamento em massa (*levée en masse*), isto é, a utilização da população na composição do exército. Essa transformação já de si acarretaria um aumento enorme no contingente militar, e portanto na escala do conflito, não houvesse ainda o

agravante de que esse exército agora lutava não pelo Estado, nem mesmo meramente pela defesa do território, mas pela nação, alterando com isso para sempre a feição e o significado da guerra.

As guerras do século XVIII eram geograficamente limitadas e materialmente “econômicas” porque seus objetivos estratégicos eram igualmente limitados: visavam assegurar ao Estado as suas fronteiras naturais, isto é, o domínio daquela porção de território que oferecia uma proteção natural necessária à sua defesa e que o Estado pudesse efetivamente controlar, segundo a medida de seu poder relativo no sistema internacional. Era assim que o mecanismo do equilíbrio de poder operava. Nas guerras do Estado-Nação, no entanto, as fronteiras naturais tornaram-se fronteiras nacionais, entendidas em termos de homogeneidade lingüística ou cultural da população nelas compreendida, deixando, por isso, de constituir apenas o perímetro defensivo do Estado, ou a medida de seu poder, mas o solo da nação, um componente essencial da identidade de seu povo. Até a Paz de Vestfália o Estado consistia em direitos de governo pertencentes a uma casa dinástica. Com a Paz de Utrecht, o Estado passa a ser entendido como um governo estabelecido sobre um território com fronteiras estáveis. O surgimento do Estado-Nação desafiará esse conceito acrescentando a nação como elemento do Estado. Este passa a definir-se como a nação politicamente organizada.

Ora, um exército pode combater e vencer outros exércitos. Mas um exército simplesmente não é páreo para uma nação em armas. Nos séculos XIX e XX, consolida-se plenamente o projeto de segmentação territorial das comunidades políticas. É também durante esse período que o poder governamental e administrativo do Estado-Nação chega ao máximo. E é também nessa época que as lealdades transnacionais e locais são definitivamente vencidas pela lealdade ao Estado, graças à mobilização do sentimento nacional.

O sentimento de identidade nacional, aliado ao poder governamental e administrativo de um Estado encarregado de servir à população, faz das coletividades humanas contidas no interior das fronteiras que dividem os países, uma unidade (assim percebida) jurídica, política, econômica e cultural. A independência e o sentimento de solidariedade social interna vêm acompanhados do anti-cosmopolitismo: quanto maior a integração social entre os cidadãos do Estado, maior o estranhamento e a não identidade com os estrangeiros, por conseguinte, maior a intensidade e a destrutividade dos conflitos. A consolidação de um sistema internacional de Estados-Nação conduzirá a um novo aumento na escala da guerra, levando-a ao paroxismo da guerra total.

1.2 A Sociedade Internacional de Estados-Nação

Este tópico tem por objetivo analisar a estrutura política, administrativa e governamental do Estado-Nação, estrutura que, ao longo dos séculos XIX e XX, será exportada ao restante do mundo, tornando-se, assim, a forma normal de organização das comunidades políticas.

1.2.1 Industrialização da guerra e a regulação estatal da economia

As duas guerras mundiais do século XX traduziram essa transformação da sociedade internacional, convertida num sistema de Estados-Nação. Traduziram também a anarquia e a insegurança crônicas do sistema internacional, levadas ao paroxismo por um tal sistema: foram guerras totais. Morgenthau (2003, p. 679) define uma guerra total sob quatro aspectos: (1) quanto à parcela da população identificada psicologicamente com a causa da guerra; (2) quanto à proporção da população que participa da guerra; (3) quanto ao contingente da população afetada pela guerra; e (4) quanto aos objetivos da guerra.

No tocante ao primeiro desses aspectos, as lutas por unificação nacional, nos casos da Itália e da Alemanha especialmente, ou por independência propiciaram aquele elemento de legitimidade que tornava a guerra mais do que um mero fato político – a continuação da diplomacia por outros meios – pelo menos aos olhos da maioria da população. O sentimento nacionalista serviu, nesse sentido, como um sucedâneo da doutrina da guerra justa que, por mexer com paixões populares particularmente intensas, promoveu um engajamento moral no conflito com uma ferocidade talvez maior que nas guerras religiosas dos séculos XVI e XVII. O recrutamento em massa e o serviço militar universal foi decisivo para a disseminação do amor nacionalista. Os exércitos do século XVIII eram formados por soldados profissionais que ingressavam na carreira militar mediante constrangimento ou por total falta de opção. A carreira não proporcionava nenhum prestígio e os soldados mantinham-se leais por uma disciplina punitiva férrea e eram constituídos por indivíduos excluídos da vida econômica e social. Os oficiais, por sua vez, eram recrutados quase que totalmente entre a nobreza. Os exércitos do século XIX, ao contrário, são nacionais, compostos por cidadãos, formam uma carreira que valoriza o mérito do soldado ou do oficial, mais do que sua origem, e o patriotismo é sua grande força motivadora. Nesse momento as lealdades nacionais começam a ser forjadas, para se tornarem com o tempo indisputadas e incondicionais, superiores aos

outros tipos de lealdade, sejam elas religiosas ou de classe, e tornou a população disposta a lutar e morrer pelo Estado (MORGENTHAU, 2003, p. 684-7).

As guerras do século XIX e XX também envolveram os esforços de uma nação inteira, não só em virtude do tamanho dos exércitos, mas em razão da industrialização dos meios de fazer a guerra. Com efeito, a Revolução Industrial se revelou um elemento da estratégia militar e permitiu, uma vez mais e de modo dramático, um salto extraordinário na escala dos conflitos. Se o nacionalismo e o recrutamento em massa ofereceram os recursos humanos da guerra total, as novas tecnologias de produção em massa introduzidas pela Revolução Industrial serão o seu suporte material e logístico. As novas tecnologias de transporte e comunicações do século XIX – em especial as ferrovias e o telégrafo – produziram uma revolução na logística militar e, portanto, na estratégia, além de qualquer coisa já inventada desde a pólvora. Marchas que levariam semanas ou meses para conduzir os exércitos ao teatro de operações poderiam ser agora vencidas em poucos dias de trem. A densa malha ferroviária não só facilitava o deslocamento, mas permitia também o abastecimento e municiamento constante das tropas que chegavam descansadas para a batalha.

As tropas chegavam em boa forma e podiam ser mantidas meses a fio com suas economias domésticas; os feridos podiam ser evacuados; tornou-se possível tirar licenças e fazer visitas à família, com todas as conseqüências para a moral em campo e a política na sociedade civil. [...] Com o guarnecimento por trem [...] a princípio (sic) a logística deixou de impor limites ao tamanho dos exércitos que podiam ser postos em campo. As únicas restrições continuaram sendo a economia nacional e a demografia da sociedade (BOBBITT, 2003, p. 175)

As novas tecnologias industrial-militares aumentaram a precisão e a eficácia dos armamentos, enquanto o telégrafo proporcionou aos comandantes um controle incomparavelmente superior do movimento de suas tropas e da guerra como um todo. Uma série de outros produtos, de roupas a alimentos enlatados, desenvolveram-se enormemente nesse período, estimulados pelas necessidades da guerra. Portanto, os esforços de guerra passam a demandar o trabalho produtivo da maioria da população ativa, a fim de prover os exércitos com armas, munição transporte, comunicação, roupas e alimentos, todos os produtos necessários para manter as tropas em condição de combater.

Com a industrialização da guerra, deixou de existir um limite para a capacidade bélica de um Estado, que pode armar um número indefinido de soldados. Conforme salientou Bobbitt acima, a única restrição é a capacidade industrial do país. Esse fato, aproximou ainda mais a força econômica da força militar. Nenhum Estado pode doravante se considerar preparado para a guerra se não dispõe de uma economia em um nível considerável de

industrialização. “Os armamentos, ao se especificarem e serem produzidos em massa, possibilitava o armamento de um exército a qualquer momento com os meios necessários para empreender uma guerra” (GIDDENS, 2001, p. 247).

Por outro lado, na medida em que a capacidade industrial de uma nação é cada vez mais determinante de sua força militar, as indústrias, bem como a população civil que nelas trabalha, tornam-se também um alvo. A Revolução Industrial aplicada à produção de tecnologia bélica transformou as guerras limitadas do XVIII em guerras totais também em virtude de que passam a se dirigir não apenas contra o exército do adversário, visando a conquista de posição, mas contra toda a população do Estado, visando sua destruição. Nesse contexto, a distinção entre o campo de batalha e as cidades, o exército e a população civil, desaparece, ao menos do ponto de vista dos afetados pelo conflito. Com efeito, o número de vítimas civis nos conflitos militares aumentou dramaticamente no século XX. As guerras tornaram-se totais, portanto, no terceiro aspecto apontado por Morgenthau, isto é, são contra populações totais. Da mesma forma, os objetivos da guerra também se tornam totais, uma vez que a vitória em campo já não basta: é necessário aniquilar a capacidade industrial e a economia do Estado inimigo.

O aprofundamento da relação entre economia e estratégia, entre desenvolvimento industrial e a segurança militar, não passou despercebido pelos formuladores de políticas da época. De fato, a partir do último quarto do século XIX assiste-se a um aumento sem precedentes da regulação política da vida econômica. Muitos fatores explicam essa tendência, assim como são várias as conseqüências que ela acarreta. Mas o que cabe destacar nesse momento é que tais políticas de intervencionismo e planificação econômica visam, entre outras coisas, internalizar no território nacional o maior número possível dos custos de produção e transação. Os Estados Unidos são um exemplo típico nesse sentido (ARRIGHI), mas foi praticada pela generalidade dos Estados. Edward Carr observou que, à medida que as tensões políticas aumentavam e a cooperação internacional se tornava cada vez mais incerta, os Estados buscaram deliberadamente uma política de auto-suficiência econômica, a fim de disporem de uma base material consistente em caso de guerra.

Em nenhuma guerra anterior a vida econômica das nações beligerantes havia sido tão completa e implacavelmente organizada pela autoridade política. Na longa aliança entre o braço armado e o braço econômico, este último foi, pela primeira vez, um parceiro igual, senão superior. Inutilizar o sistema econômico de uma potência inimiga tornou-se objetivo de guerra tanto quanto derrotar seus exércitos e frotas. ‘A economia planejada’, que significa o controle pelo Estado, com o objetivos políticos, da vida econômica da nação, foi uma criação da Primeira Guerra Mundial (CARR, 2001, p. 151-2).

A política de construir economias autárquicas, mediante planejamento estatal, tinha por meta reunir no interior do território nacional todas as atividades econômicas necessárias ao abastecimento da população e, especialmente, dos exércitos. De fato, tornou-se parte da estratégia de guerra controlar militarmente os canais internacionais de abastecimento de produtos essenciais. Trata-se dos “bloqueios”, uma modalidade moderna de “cerco”. Conforme assinala Giddens (2001, p. 254), a “regulação compulsória da indústria e da produção de alimentos não estava limitada à organização interna das economias nacionais relevantes; ela também envolvia tentativas de controlar o fluxo de recursos internacionalmente muito além do que se havia dado anteriormente”. Por isso, todos os Estados buscaram a afrouxar sua dependência em relação ao comércio internacional. A exceção mais notável foi a da Grã-Bretanha, que confiava na superioridade de sua indústria e na capacidade de sua marinha para manterem abertos os canais do comércio (CARR, 2001, p. 159-160).

Embora ensaiadas em tempo de guerra, as políticas de regulação e planificação econômica estatal produziram um impacto duradouro sobre a organização interna do Estado-Nação e, por conseguinte, sobre o sistema de Estados. Mesmo após o término da Primeira Guerra Mundial e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, a economia internacional não retornou aos níveis de liberdade e de intensidades do final do século XIX, ao passo que a atividade regulatória do Estado ganhou continuidade e se intensificou. A condução política da vida econômica, com vistas ao aumento da produtividade e ao aumento da riqueza e do bem-estar nacionais, tornou-se parte permanente das agendas dos Estados. O Poder Executivo, isto é, o Governo, e não o Parlamento, passa a conduzir a atividade estatal e mesmo a atividade legislativa, que se torna progressivamente conjuntural. A política americana do *New Deal* e as receitas econômicas introduzidas por Keynes quando assumiu a Secretaria do Tesouro Britânico em 1940 tornaram-se consenso entre os formuladores de políticas, consenso destinado a durar três décadas, e se tornariam características de uma época dourada de prosperidade do capitalismo industrial. O reformismo econômico produziu um impacto decisivo também sobre a agenda programática do Partido Trabalhista Inglês e, em geral, dos partidos social-democratas da Europa continental. Assumiram a bandeira de um Estado de Bem-Estar, comprometido com a garantia de direitos econômicos, a fim de assegurar o acesso à cidadania e a integração nacional das classes mais baixas, e com o investimento estatal, visando manter níveis de despesa pública compatíveis com o pleno emprego (GIDDENS, 2001, p. 258).

1.2.2 Estado-Nação e economia de mercado

O desenvolvimento do capitalismo desde o fim da Idade Média, inicialmente impulsionado pelo comércio de longa distância e, em seguida, pela industrialização, possibilitou às sociedades européias, pela primeira vez na história, satisfazer a maioria das suas necessidades materiais mediante o mecanismo do mercado. Conforme salienta Weber, vários povos de várias épocas, em diversas regiões do mundo, praticaram relações econômicas de tipo capitalista, isto é, produziram excedente visando lucro e lograram assim satisfazer parte de suas necessidades materiais sem produzir diretamente aquilo de que necessitavam, mas obtendo tais bens mediante troca ou comércio. No entanto, apenas na Europa moderna as relações de troca capitalista se constituem no principal mecanismo de aquisição de bens e o mercado a principal instituição econômica, responsável pela provisão da quase totalidade dos bens de que a sociedade necessita. Isso permitiu uma maior especialização do trabalho, pois dispensou os indivíduos de produzir diretamente os bens necessários a sua subsistência, permitindo-lhes adquiri-los através do mercado. Noutras palavras, nas sociedades capitalistas modernas os indivíduos, em geral, não produzem nada daquilo que necessitam, não cultivam, não fabricam suas roupas, suas habitações, seus móveis, utensílios e assim por diante; pelo contrário, todas as suas necessidades materiais são satisfeitas através do mercado, vale dizer, através do excedente produzido num sistema econômico altamente especializado e com intensa divisão do trabalho.

Com efeito, por volta da segunda metade do século XIX, nos Estados europeus em estágio mais avançado de industrialização, também pela primeira vez, maioria da população se tornará urbana.

Esse desenvolvimento da economia capitalista não teria sido possível sem o desenvolvimento concomitante da regulação estatal. A mercantilização geral da vida econômica ou, nos termos de Giddens (2001, p. 171), a invasão do valor de troca em todos os setores da atividade humana, e que transformou tudo, inclusive o trabalho, em mercadoria exigiu a presença sancionadora do Estado, o governo direto da sociedade, em três dimensões fundamentais.

Em primeiro lugar, através da garantia da ordem jurídica que, conforme já se disse, assegure os direitos de propriedade e as obrigações contratuais, cuja importância para a institucionalização de uma economia de mercado é difícil subestimar.

Em segundo lugar, mediante o desenvolvimento de um sistema monetário. Um sistema monetário exige a sanção do Estado principalmente quando a moeda deixa de estar relacionada a uma quantidade específica de material escasso a partir da qual é cunhada, como ouro ou prata, e passa a constituir-se meramente como uma medida de valor, um padrão abstrato de troca. Noutras palavras, quando o dinheiro deixa de ter como funções principais o entesouramento ou o pagamento – funções para as quais era importante que a moeda contivesse um valor intrínseco, conversível em uma quantidade específica de metal precioso – e assumisse a função principal de mediar o intercâmbio de mercadorias, servindo de parâmetro comum e uniforme de valor. Isso só se tornou possível graças à garantia oferecida pelo Estado do valor da moeda. A economia monetária depende para sua existência da confiança da população na instituição moeda e na aceitação pelos agentes econômicos do valor nela estabelecido. Nas palavras de Giddens (2001, p. 176-7):

O dinheiro tornou-se 'fiduciário'; ou seja, dependente da confiança nas organizações políticas e econômicas nas quais é produzido e pelo qual circula. [...] Somente onde o Estado foi capaz de criar um monopólio da garantia do dinheiro [...] pôde ser obtido um grande ímpeto em direção à mercantilização dos produtos.

O Estado, portanto, torna possível o desenvolvimento de uma economia de mercado altamente monetarizada servindo como fiador do dinheiro. O Estado precisa ser capaz de assegurar o curso forçado da moeda, mesmo em momentos de crise ou depressão econômica. Em economias altamente monetarizadas sequer é possível converter toda a massa monetária circulante imediatamente em metal preciosos ou mesmo em mercadoria, de tal sorte que se o Estado necessita preservar a confiança dos utentes em seu valor a todo custo, sob pena de um colapso. Embora esse risco esteja sempre presente, em situações normais o valor do dinheiro e sua aceitação existem de forma relativamente independente de conjunturas, graças precisamente à confiança na capacidade produtiva da economia nacional e na capacidade governativa do Estado.

De fato, a crença dos agentes econômicos em um dinheiro fiduciário só pode ser obtida por um aparelho estatal plenamente articulado, capaz de exercer o governo direto sobre seu território, de fronteiras cada vez mais definidas. No entanto, é essencial assinalar que a manutenção e o desenvolvimento de uma economia de mercado monetarizada não depende apenas de fatores internos às comunidades políticas, da organização interna das instituições econômicas. De resto, essa confiança de que depende a solvência do Estado não restringe aos seus cidadãos. Conforme observa Giddens (2001, 177), a mera organização interna da

moeda corrente não é suficiente, mas faz-se necessário o “monitoramento reflexivo do sistema de Estados”, isto é, a existência de uma sociedade internacional baseada no reconhecimento recíproco da soberania, dos seus respectivos direitos de governação e, em consequência, de seus respectivos sistemas monetários. Sem esse reconhecimento, nem o comércio internacional, nem a emergência de um mercado mundial seriam possíveis.

Portanto, se, por um lado, o dinheiro é nacional, no sentido em que a circulação forçada da moeda encontra-se circunscrita ao território compreendido pelas fronteiras políticas do Estado respectivo, por outro, as condições de sua existência não podem ser asseguradas por iniciativa dos Estados individualmente, exigindo, ao contrário, o concurso da sociedade internacional.

Como se pode ver, a consolidação do poder interno do Estado-Nação e de sua soberania reconhecida por uma sistema de Estados-Nação caminharam pari passo com a intensificação e ampliação da atividade comercial e industrial, vale dizer, da economia de mercado, nacional e internacionalmente.

1.2.3 Estado-Nação, governança e poder administrativo

O período de consolidação do Estado-Nação na Europa, durante a segunda metade do século XIX, é caracterizado por uma expansão formidável da atividade administrativa e governamental. À medida que os países europeus evoluem para formas de governo direto, a agenda das burocracias estatais, inicialmente restrita à preparação e gestão da guerra, é pressionada a se abrir e se expandir, a fim de absorver uma série de funções e encargos não militares.

A regulação jurídica é o instrumento principal de que se serve o Estado para governar e administrar o território sobre o qual exerce agora uma soberania indisputada, reconhecida por um sistema de Estados e sem intermediários entre o governo e a população. Durante os séculos XIX e XX, essa atividade regulatória aumentará numa quantidade espantosa, estendendo-se sobre praticamente todos os domínios da vida social. A presença do Estado na vida cotidiana da população é sem precedentes e incomparável com qualquer organização política anterior. Os monarcas absolutos e os impérios burocráticos do oriente não exerceram nem mesmo uma fração mínima do controle exercido pelo Estado-Nação sobre os processos sociais, posto que circunscrito, todavia, a um território de fronteiras bem mais definidas.

A ordenação do espaço e do tempo é, mais uma vez de acordo com Giddens, um primeiro aspecto essencial da regulação e controle estatal do território, ou, como aqui se

denomina, da codificação territorial das interações sociais. Com efeito, apenas após a metade do século XIX é que se pode falar de um sistema de transporte nacionalmente organizado na Europa (e nos Estados Unidos), o que compreende desde a existência de uma malha viária até à organização – das antigas diligências às modernas locomotivas e navios a vapor – de escalas fixas de horários, rotas e itinerários, bem como a organização do tráfego resultante. Tudo isso exigiu a criação de normas de segurança e técnicas e toda uma burocracia civil responsável pelo funcionamento regular dos serviços e sua ampliação com abertura de novas vias.

Também aqui, a organização e regulação dos sistemas de transporte e comunicação em escala nacional se fizeram acompanhar de uma organização e regulação correspondente em âmbito internacional. Em 1865, vinte anos após a invenção do telégrafo, foi criada a primeira organização internacional moderna, a União Telegráfica Internacional e, em 1874, a União Postal Universal, a segunda mais antiga. Tais organizações tornaram-se responsáveis pela harmonização dos sistemas normativos nacionais e traduzem o reconhecimento recíproco pelos Estados de sua legitimidade e competência para estipularem tais normas em seu próprio território. De fato, a existência de uma sociedade internacional baseada no reconhecimento mútuo dos direitos de soberania, ou, nas palavras de Giddens, um sistema internacional reflexivamente monitorado, foi condição essencial da existência dessas organizações e, conseqüentemente, da criação de padrões importantes para o desenvolvimento dos sistemas de transporte e comunicações mesmo internamente.

O tempo, como se disse, também foi objeto de regulação estatal. Inicialmente numerosos e fragmentados, não apenas internacionalmente, mas também dentro de Estados, os sistemas de definição da hora oficial foram mundialmente unificados em 1912, com a Conferência Internacional sobre o Tempo, realizada em Paris. O encontro definiu um método uniforme para a definição dos fusos horários.

Tais iniciativas, embora expressem o reconhecimento pelo sistema internacional das soberanias nacionais em seu território, assim como o poder governamental e regulatório que é seu corolário, exigiram intensa e dificultosa negociação e certamente houve resistências aos padrões internacionais adotados. No entanto, não há dúvida de que tão importantes quanto as novas tecnologias de transporte e comunicação – em especial o telégrafo e a locomotiva – para o desenvolvimento do relações econômicas, foram a presença reguladora do Estado e o seu engajamento no sistema internacional.

Não só a organização do tempo e do espaço dentro do seu território – expresso na regulação dos meios de transporte e comunicação – mas a organização e processamento da informação foi fundamental para o salto na capacidade governativa do Estado-Nação. O

levantamento sistemático de estatísticas oficiais é a melhor evidência do uso da informação para fins administrativos. Tais estatísticas, segundo Giddens, eram especialmente importantes na organização das finanças públicas e do orçamento do Estado, por um lado; e para a análise da composição da população e demografia, por outro.

Esta última preocupação, em particular, testemunha a emergência do que Michel Foucault denomina de “sociedade disciplinar”, caracterizada pelos diversos mecanismos de controle vigilância e punição, típicos do Estado-Nação. A vigilância e a punição são instrumentos de mobilização do poder administrativo, assim como o levantamento e o processamento de informação. A necessidade de lei, ordem, disciplina e padronização de comportamentos explica a emergência do aparato governamental organizado para tais fins. Com efeito, Foucault destaca a instrumentalização pelo Estado do conhecimento científico para fins de controle e disciplina, vale dizer, para instituir o padrão normal de comportamento, bem como classificar os tipos de conduta desviante. Para isso, o papel das ciências sociais na investigação do comportamento humano foi crucial.

A origem das pesquisas sociais empíricas nas ciências sociais estão intimamente ligadas ao uso de estatísticas oficiais como um índice dos processos de atividade social. [...] A ciência social, em outras palavras, desde as suas tenras origens no período moderno, tem sido um aspecto constitutivo dessa enorme expansão do monitoramento reflexivo da reprodução social que é uma parte integral do Estado [...] e é a economia, junto com a sociologia e a psicologia, que foi mais profundamente envolvida com o surgimento do poder administrativo do Estado-Nação (GIDDENS, 2001, p. 201-2).

Da mesma forma que as empresas são os principais destinatários das novas tecnologias, produzidas graças ao conhecimento desenvolvido pelas ciências naturais, as quais se desenvolveram em resposta à demanda por tais inovações técnicas, o Estado é o principal sujeito social em condições de utilizar o conhecimento produzido pelas ciências sociais, as quais, da mesma maneira, desenvolveram-se em resposta às suas preocupações. As análises estatísticas de Lombroso acerca do biotipo dos criminosos condenados e de Dürkheim sobre suicídio são apenas dois exemplos do uso da pesquisa social empírica e do método estatístico, aplicados à compreensão de problemas diretamente relacionados a sociedades em acelerado processo de industrialização e progressivamente urbanizado, um novo ambiente, artificial e em constante transformação, que compete ao Estado regular.

Trata-se de necessidades advindas, em parte, do novo contexto dos conflitos sociais, os quais se voltam contra o profundo processo de clivagem e estratificação social, produto da industrialização, numa época em que as concepções democráticas em ascensão, ao contrário

do que ocorria em sociedades tradicionais e aristocráticas anteriores, recusam a força legitimadora do costume e condenam as diferenças nas condições de vida entre as classes sociais como injusta. Por outro lado, a necessidade de controle e disciplina deve-se, também, aos imperativos funcionais da ordem econômica em sociedades industriais, uma vez que a organização do processo produtivo se caracteriza mais marcantemente pela divisão do trabalho em etapas e pela concentração da mão-de-obra em um mesmo local – o “ambiente de trabalho” – distinto de suas habitações. Nessas condições a produtividade do trabalho coletivo depende de disciplina na realização das tarefas e controle de horários. Com efeito, o horário é, como se disse, o instrumento disciplinador por excelência, em sociedades modernas.

E as preocupações do Estado-Nação dizem respeito, sobretudo, à prevenção de comportamentos potencialmente perturbadores da ordem pública: rebeliões, conspirações, vadiagem ou criminalidade. Nesse sentido, os levantamentos estatísticos são ferramentas importantes nessa atividade de controle da população civil, reunindo dados acerca de nascimentos, óbitos, casamentos, divórcios, número de filhos, crescimento e concentração demográfica; também eram importantes os dados sobre a composição étnica da população, bem como sua estrutura sócio-econômica e ocupacional; além disso, informações sobre residência, escolaridade, índices de suicídio e delinquência, tudo enfim.

Com a instituição do governo direto ocorreu a criação de sistemas de fiscalização e relatórios que tornaram os administradores locais e regionais responsáveis pela previsão e prevenção de movimentos que pudessem ameaçar o poder do estado ou o bem-estar de seus principais clientes. As forças de polícia nacionais penetraram as comunidades locais [...]. A polícia criminal e política generalizou o emprego de dossiês, postos de escuta, relatórios rotineiros e levantamentos periódicos de quaisquer pessoas, organizações ou eventos que pudessem perturbar a ‘ordem pública’. O amplo desarmamento da população civil culminou no refreamento severo dos militantes e descontentes (TILLY, 1996, p. 180).

Com efeito, o amplo desarmamento da população civil, durante os séculos XVIII e XIX diminuiu drasticamente a violência no interior do território nacional e permitiu ao Estado efetivamente monopolizar os meios de coerção. Em consequência, o aparelho coercitivo estatal especializou-se: de um lado, o exército, muito mais bem equipado, armado e numeroso, mas cujas armas apontam agora para fora, isto é, contra as ameaças advindas dos inimigos externos. Da mesma forma, se no século XVII, a Companhia Holandesa das Índias Orientais possuía seu próprio exército, do século seguinte em diante a guerra tornou-se prerrogativa exclusiva das unidades políticas, mesmo porque somente a estrutura administrativa e fiscal do Estado estava em condições de prover uma força armada à altura das dimensões do conflito.

De outro lado, há a polícia, encarregada de manter a ordem pública interna contra agitadores e subversivos e combater a criminalidade. De resto, o crime é considerado um comportamento distinto dos demais tipos de conflito social, e os conflitos sociais internos são também bem diferentes dos conflitos internacionais. Revoltas populares, protestos sociais violentos e atos de desobediência civil perdem, assim, o seu caráter político, tornando-se simples questões de polícia. O criminoso, por sua vez, não é considerado um rebelde, um subversivo, agitador, opositor ou sedicioso, mas um indivíduo desajustado que apresenta uma conduta “anti-social”, um comportamento desviante, embora explicável, aliás estatisticamente previsível, e que existe inevitavelmente em qualquer sociedade, mas que precisa, em virtude disso, ser isolado do restante da população e ressocializado, isto é, reconduzido ao padrão de comportamento “normal”.

O poder de controle e disciplina exercido pelo Estado-Nação não se expressa apenas pelo poder de polícia, vale dizer, de fiscalização das atividades privadas e no uso, real ou potencial, da coerção e da sanção. De fato, um outro aspecto importante do poder regulamentar do Estado diz respeito à regulação do local e das condições de trabalho, bem como ao monitoramento do conflito industrial. Mediante o controle dos atos de violência entre empresários e trabalhadores, inicialmente pela repressão e, posteriormente, pela mediação política do conflito, ao mesmo tempo garantindo o direito do empresário contratar e demitir, inerente à sua liberdade civil e ao seu direito de propriedade, o Estado logra despolitizar a relação de emprego, tornando-a uma relação puramente econômica. O poder do patrão sobre o empregado não se revela no uso da coerção e da autoridade, como é característico do poder do Estado sobre o cidadão, mas no poder de demitir, um poder “puramente” econômico. A despolitização das relações econômicas é um processo paralelo ao da despolitização dos episódios de violência interna, transformados em meros crimes, vale dizer, desvios de comportamento

Ao fim e ao cabo, o alcance praticamente ilimitado e absoluto do poder administrativo do Estado-Nação logra distinguir, de um lado, a política internacional da política interna: a primeira, anárquica e violenta, ainda que regulada pelo Direito Internacional e pela monopolização, pelos Estados membros do sistema, do monopólio da violência, do controle do território e da personalidade jurídica internacional; a segunda, pacífica e ordeira, restrita às relações entre Estado e sociedade civil, conduzidas de acordo com direito estatal. De outro, distingue a esfera política, a qual envolve o exercício da autoridade e (ao menos potencialmente) da coerção, noutras palavras, relações de subordinação; e a esfera econômica, caracterizada, ao menos formalmente, por relações de coordenação entre indivíduos iguais e

livres, ou seja, trata-se um campo de relações sociais emancipado em relação à dominação e politicamente neutro.

1.2.4 Estado-Nação, governança e cidadania

Charles Tilly apresenta uma analogia o Estado e o crime organizado, que se revela na atividade primordial a que ambos se dedicam, a proteção. A atividade característica de todos os grupos criminosos organizados é, com efeito, a venda de proteção. Na medida em que conseguem afastar os seus concorrentes e exercer o controle indisputado da violência sobre um determinado território, uma gang de mafiosos está em condições de chantagear os seus moradores, impondo-lhes o pagamento de um “tributo” em troca de “proteção”. Proteção contra o quê? Contra a ameaça representada pelos próprios criminosos, ou por eles criada ou inventada em seus eventuais conflitos com outros grupos rivais, que como eles também ambicionam aquela fonte de renda. O Estado desenvolveu-se historicamente segundo um padrão semelhante, explica Tilly. Grupos guerreiros que lograram monopolizar os meios de coerção sobre um território converteram-se em governantes de sua população extorquindo-lhes tributos em troca de proteção que, no entanto, tal como no caso dos mafiosos, consistia em proteção contra perigos resultantes, as mais das vezes, de suas próprias políticas doméstica e, principalmente, externa.

Contudo, a aplicação de intensa coerção no controle político do território, contra inimigos (ou concorrentes) internos e externos, sujeita os governantes a um duplo dilema. Em primeiro lugar, o dilema da segurança já referido anteriormente. A preocupação permanente para com a segurança do território leva cada Estado a investir progressivamente mais em sua defesa, isto é, a preparar-se continuamente para o conflito. Com efeito, conforme já se salientou, a preparação permanente para a guerra constituiu, até muito recentemente, a principal atividade a que se dedicaram os governantes, a principal razão de suas preocupações, o principal objetivo visado por suas políticas e, naturalmente, a principal fonte de despesas do Estado. Tais custos de proteção devem ser repassados à população “protegida”, que deve arcar com eles, de tal sorte que os Estados – tal como as organizações criminosas – se envolvem na extorsão de recursos, tanto materiais quanto humanos, da comunidade.

Mas há limites naquilo que os Estados podem extorquir de uma população, limites tanto econômicos – quantidade de recursos disponíveis – quanto políticos – aquilo que a população está disposta a ceder pacificamente, em troca de proteção – e tais limites tendem a

constituir um problema, à medida que aumenta a escala dos conflitos internacionais e, em consequência, os custos de proteção. O segundo dilema está relacionado com o primeiro. A atividade de proteção, e de extração de recursos da sociedade para esse fim, implica para os governantes a necessidade – não desejada, pelo menos, não diretamente – de administrar os territórios sob seu domínio. Tilly nos oferece um exemplo esclarecedor dessa obrigação assumida colateralmente pelos Estados. Nas táticas de cerco, o conquistador oferece à população da cidade conquistada três opções: se se entregassem imediatamente, conservaria suas liberdades e seu governo depois da conquista, mediante pagamento de um tributo; se a população se entregasse após um tempo de cerco, seria permitido que abandonasse a cidade levando consigo seus bens; se, porém, esperassem que a cidade caísse pela força, os habitantes seriam mortos ou escravizados. Segundo Tilly (1996, p. 68):

Qualquer uma das três reações colocava um problema para os conquistadores. A primeira impunha a obrigação – pelo menos temporária – de estabelecer um sistema de governo paralelo. A segunda exigia uma redistribuição da propriedade, bem como o povoamento e a administração de uma cidade despovoada. A terceira deixava escravos nas mãos dos vencedores e lançava até com maior agudeza o desafio de restabelecer a produção e a população. De uma forma ou de outra, a conquista implicava a administração.

A evolução das estruturas organizacionais e dos mecanismos de governança dos Estados, bem como as diferentes trajetórias de adesão ao projeto do Estado-Nação moderno, traduzem, de acordo com Tilly, as diferentes estratégias adotadas pelos governantes, que aliás não tinham em mente nenhum plano específico de construção estatal no momento em que efetuaram suas escolhas políticas, de enfrentamento desses dois dilemas.

A guerra e sua contínua preparação obriga os governantes a mobilizar uma grande quantidade de recursos da sociedade – homens, dinheiro, armas e víveres – a fim de fazer frente a seus custos, necessidade que aumenta à medida que a escala dos conflitos, reais ou potenciais, cresce também. Essa necessidade funcional do Estado, decorrente da estrutura mesma do sistema internacional de que participa, lança-o obrigatoriamente numa atividade frenética de extração desses recursos da população, recursos que do contrário seriam destinados ao consumo das famílias e ao seu bem-estar. Naturalmente, a população tende a se mostrar relutante em entregá-los sem algum tipo de pressão ou compensação.

A quantidade e a forma da resistência, os tipos de luta social contra a extorsão de recursos para a guerra, assim como a reação do Estado, na forma de repressão ou negociação, em suma, as relações entre o Estado e a sociedade dependerá tanto da estrutura interna das classes sociais, quanto da posição relativa de poder ocupada por cada Estado no sistema

internacional. As estruturas administrativas e organizacionais dos diversos Estados refletem as diferentes estratégias com que os governantes lidaram com as limitações do ambiente político interno, isto é, as resistências e exigências impostas por setores da sociedade particularmente poderosos.

Conforme já referido anteriormente, aqueles Estados que conseguiram acumular capital e coerção puderam manter e financiar vastos exércitos permanentes e levar vantagem sobre os demais, tanto mais decisiva quanto mais a escala dos conflitos armados aumentava. No final do século XVIII, a superioridade estratégica do Estado nacional já é evidente, as maiores potências possuem economias fortemente capitalizadas e amplos aparelhos burocráticos centralizados, autônomos e engajados no governo direto, isto é, capazes de operar sem a intermediação de lideranças locais. A ação política, na medida em que se sustenta sobre a capacidade de mobilizar recursos da sociedade, torna-se, progressivamente dependente de relações de cooperação entre governantes e governados. Quanto mais onerosos os preparativos da guerra, mais difícil e tensa se torna a relação do governo com a sociedade civil, exigindo no longo prazo o desenvolvimento de novos mecanismos de mediação, os quais previssem a consulta e a representação da população.

Assim, na transição do feudalismo para o Estado Nacional, o governante territorial teve de ceder às pressões dos senhores de terras locais e dos dirigentes das cidades medievais por uma maior representação política em troca de sua colaboração na guerra. O princípio, contido na Magna Carta inglesa, “No taxation without representation”, traduz essa exigência. O resultado é uma nova forma de Estado, mais articulado e com maior capacidade governativa que a relação tradicional de suserania e vassalagem do feudalismo, conhecido na literatura como *Ständestaat*, ou o Estado Corporativo. É caracterizado por um governo indireto, mediado pelas cortes, ou estados (*stände*), que gozam de um amplo grau de independência, constituindo-se, na verdade, em fontes de poder autônomas em relação ao poder central, que deve negociar a sua colaboração, e que possuem direitos de natureza corporativa que exercem a título próprio. As corporações intermediárias mais comuns compreendiam os senhores de terra, as oligarquias urbanas e o clero.

Como se pode observar, a configuração organizacional do Estado é um produto não planejado dos esforços dos governantes para mobilizar recursos para seus respectivos aparelhos coercitivos e das estratégias utilizadas para esmagar ou cooptar a resistência da população em entregá-los, mediante uma combinação de negociação, compensação e intimidação. Na transição do governo indireto dos *Ständestaat* para o governo direto dos Estados Nacionais, a situação é semelhante.

A partir de meados do século XVIII, com efeito, os Estados começaram a substituir de modo generalizado de governo indireto para formas mais agressivas de governo direto, interferindo sem intermediários nas vidas das comunidades locais, nas famílias e na economia. Em sistemas de governo indireto, o volume de recursos que o poder central pode obter é bastante limitado e dependente da colaboração de autoridades fora de seu controle, as quais muitas se aliavam com a população para se oporem aos interesses do Estado. A fim de manter as grandes forças militares da guerra no século XVIII, os governantes buscaram exercer poder imediato sobre as comunidades, as famílias e empresas, removendo no processo os corpos intermediários. A medida que o estado nacional avançava para incorporar diretamente a população, por cima das lideranças locais, sofria resistência contra essa assimilação. Os súditos protestavam, aliados muitas vezes com seus senhores locais, contra a imposição pelo Estado, não apenas da tributação e do recrutamento, mas também de sua estrutura administrativa, suas rotinas de governo e fiscalização, sua legislação e seu sistema judiciais, os quais iam de encontro, subvertendo ou suprimindo, antigas práticas e hábitos costumeiros de vida. Diante da resistência, os Estados se viram frequentemente dispostos a negociar com os detentores dos recursos essenciais. Nas regiões onde predominavam centros urbanos importantes, o respeito aos direitos de propriedade foi uma conquista importante dos detentores de capital, em troca da entrega espontânea de tributos sobre o comércio. Em seguida vieram os direitos civis e os de representação política.

Toda essa negociação criou ou confirmou reivindicações individuais ou coletivas ao estado, direitos individuais ou coletivos frente ao estado e obrigações do estado para com os seus cidadãos. Criou também direitos – exigências exequíveis reconhecidas – dos estados em relação aos seus cidadãos. O núcleo do que hoje chamamos ‘cidadania’, na verdade, consiste de múltiplas negociações elaboradas pelos governantes e estabelecidas no curso de suas lutas pelos meios de ação do estado, principalmente a guerra (TILLY, 1996, 164).

Conforme observa Held (2000) sucintamente “o súdito-soldado tornou-se frequentemente, e lutou para tornar-se, um cidadão-soldado”. No entanto, conforme lembra Tilly, tratava-se de uma luta desigual, “no princípio, canhão contra versos”. A luta do súdito para se transformar em cidadão foi, assim, lenta e acidentada. Com efeito, conforme já se explicou oportunamente, na Idade Média os direitos não derivavam de um estatuto jurídico uniforme aplicável a todos os indivíduos, mas correspondiam a concessões de prerrogativas específicas a grupos, ou corporações de cuja colaboração política, administrativa, fiscal ou militar o governante suserano dependia. Em vez de associarem-se a uma idéia universal de cidadania, tais prerrogativas consistiam, em geral, em imunidades, isto é, isenções fiscais ou

autonomia administrativa, ou poderes governativos e jurisdicionais, numa época em que o poder político e a posse da terra encontravam-se indissociavelmente ligados, ou ainda poderes de representação corporativas frente ao rei, especialmente em matéria tributária. Tais direitos eram, pois, constituídos de através de laços pessoais de clientela e fidelidade recíproca entre um governante e seus vassallos, e exprimiam o reconhecimento da importância política e estratégica destes. A amplitude dos direitos variava, com efeito, entre as corporações na medida de seu peso político específico. Em consequência, aqueles grupos desprovidos de terras ou de propriedades e, portanto, de pouca ou nenhuma expressão política, não participavam de tais direitos, e constituíam a parcela da população dependente econômica e politicamente de senhores locais mais poderosos, sob cuja proteção e autoridade direta se submetiam. A transição do governo indireto para o governo direto implicou precisamente a eliminação dos antigos direitos corporativos das autoridades locais e a atribuição de um mesmo estatuto jurídico a todos os indivíduos sujeitos à autoridade soberana. Essa condição jurídica não é outra senão a de súdito. Os direitos no feudalismo eram geograficamente distintos, isto é, apresentavam significativas variações locais e se associavam a uma corporação ou classe específica, e constituíam um único bloco de prerrogativas, que assim se distinguiam das de outras corporações ou grupos. Na modernidade, ao contrário, os direitos de cidadania se unificaram geograficamente, associados a uma condição de cidadão, juridicamente uniforme em todo o território nacional e, por outro lado, diferenciaram-se funcionalmente em uma série de prestações específicas que se podem exigir do Estado (MARSHALL, 1992, p. 9).

A relação política específica e pessoal da Idade Média é substituída, na modernidade, por uma relação genérica e impessoal, por assim dizer. Trata-se de uma nova estrutura social e que define um novo contexto para a ação política. As formas de luta social também se transformaram nesse processo. Em cada época a contestação social tem suas formas, lugares, atores e destinatários das reivindicações específicos. Na Europa medieval, as classes sociais menos favorecidas só podiam agir politicamente através do apelo ao seu senhor local e os protestos só poderiam acontecer com o seu apoio. Até aos séculos XVI e XVII, os protestos dirigiam-se contra a tributação e o recrutamento, bem como contra a assimilação pelo Estado das comunidades locais. Reivindicavam autonomia contra suas investidas centralizadoras, a intrusão legislativa em seus costumes, a ingerência de seus funcionários e magistrados na administração da comunidade. Nos séculos XVIII as lutas sociais se dirigem contra a proletarianização, decorrente da revolução industrial, e pela afirmação dos direitos de propriedade. Já no curso do século XIX, ao contrário, o Estado-Nação é aceito como a forma

normal de organização das comunidades políticas e expressão de uma identidade nacional, de sorte que a legitimidade do seu poder administrativo não é mais posta em causa. A luta agora é pela inclusão das camadas populares no Estado, isto é, no projeto nacional, o que implica a extensão e ampliação dos direitos de cidadania, uma vez que as classes trabalhadoras e assalariadas também fazem parte da comunidade política. Em consequência disso, o desenvolvimento do Estado-Nação e do capitalismo industrial também deslocou igualmente o foco da ação coletiva, da revolta local para os protestos nacionais, e dos conflitos ilegais para ações toleradas, mediadas e monitoradas pelo Estado (TILLY, 1996).

Naturalmente, cada Estado possui a sua própria história de lutas pela extensão dos direitos de cidadania às classes menos favorecidas, com atores, reivindicações e métodos particulares, um cronograma próprio de desenvolvimento e mecanismos institucionais também específicos de efetivação de tais direitos, os quais, aliás, também variam de país para país. No seu célebre estudo sobre o desenvolvimento histórico dos direitos de cidadania e seu impacto sobre a estrutura de classes sociais na Inglaterra, T. H. Marshall (1992) destaca, na evolução do conceito de cidadania e dos direitos que ele compreende, três momentos sucessivos e cumulativos: (1) direitos civis; (2) direitos políticos; e (3) direitos sociais. Os direitos civis estão associados à dissolução dos elementos remanescentes da ordem social e política medieval, vale dizer, os privilégios hereditários, a estratificação institucionalizada da sociedade em classes, com papéis sociais estabelecidos por nascimento. Traduzem a universalização da condição de cidadão a todos os indivíduos (pelo menos aos adultos do sexo masculino) e a sua emancipação em relação a quaisquer interferência política em sua vida privada e, portanto, a qualquer posição social legalmente pré-definida. Isso significa em primeiro lugar o reconhecimento de um princípio de isonomia: todos os cidadãos, na qualidade de membros da comunidade política, são iguais perante a lei e possuem os mesmos direitos, entre eles o de receber uma tutela jurisdicional pelo Estado, plena e igualitária, de acordo com um processo justo e estabelecido em lei. Em segundo lugar, os direitos civis são direitos de liberdade frente ao poder do Estado: correspondem às liberdades privadas, que asseguram a cada indivíduo uma igual esfera de imunidade contra a interferência do poder político. Entre as liberdades individuais mais significativas estão, além da liberdade religiosa, a liberdade de reunião e associação. No campo econômico, o direito civil mais básico, é o direito de trabalhar, isto é, de escolher livremente a própria ocupação.

A legitimidade de tais direitos foi sustentada com base tanto em argumentos de natureza política, quanto econômica e moral: as amarras medievais que prendiam o indivíduo a sua condição presente, estabelecida por nascimento, eram não apenas o veículo da tirania, mas

prejudicavam o desenvolvimento nacional, por obstar a livre iniciativa; além disso, somente um indivíduo livre é um indivíduo responsável, vale dizer, um sujeito moral.

Os direitos políticos constituíam o segundo momento na evolução do conceito de cidadania. Marshall assinala que, na Inglaterra, a história dos direitos civis, em seu período formativo, refere-se à luta pela adição de novos direitos, novas liberdades, e à nacionalização do status de cidadão, já existente e reconhecido muitas vezes no plano local. Os direitos políticos, por outro lado, possuem uma história diferente. Os conflitos em torno de tais direitos ocorrem no momento em que os direitos civis associados ao status de liberdade adquirem consistência suficiente e tornam-se a base de um conceito nacionalmente unificado de cidadão. Os conflitos em torno dos direitos políticos não visaram acrescentar novos direitos aos direitos já existentes, mas na extensão dos antigos direitos – já reconhecidos a uma minoria – à todas as camadas da população, enquanto membros da comunidade política nacional (MARSHALL, 1992, p. 12). A restrição do sufrágio aos homens adultos detentores de terras ou rendas era justificado com vários argumentos. O principal deles é que somente a classe proprietária paga tributos e, portanto, são os únicos que têm um interesse concreto a defender. Além disso, a participação na vida política exige níveis culturais e disponibilidade de tempo para se dedicar aos negócios públicos compatíveis com a necessária racionalidade e o alto nível da discussão política. Com efeito, a participação na vida política era visto, no início do século XIX, menos como um direito e mais como uma capacidade. De resto, as barreiras de riqueza não impedem o acesso de nenhum indivíduo à participação política, uma vez que os direitos civis garantem a todos os indivíduos a liberdade de trabalhar, adquirir e acumular riquezas e, com isso, tornar-se um eleitor. Nesse contexto a limitação do sufrágio, restringindo-o aos proprietários não é visto como limitação da esfera pública, como uma desigualdade institucionalizada, numa palavra, como contradição. Os direitos políticos eram encarados, pela sociedade liberal da época, como um produto secundário dos direitos civis.

Durante a segunda metade do século XIX, essa visão recebe críticas oriundas de diversas fontes. As classes excluídas da participação política protestaram, sob o influxo de ideais democráticos e nacionalistas, exigindo que os direitos políticos fossem ligados diretamente à condição de cidadão e não à condição de proprietário, e incluídos, portanto, no catálogo de direitos inerentes à cidadania, ao lado dos direitos civis. Noutras palavras, atacaram a distinção entre homem e cidadão, expressa na exigência de posses para o exercício dos direitos políticos, como contraditória, injusta e anti-democrática, sustentando, ao invés, que é a pertença do indivíduo à comunidade política nacional, e não a posse de riquezas, que define a condição de cidadão e impõe o acesso pleno aos direitos e deveres que lhe são

próprios, inclusive – e especialmente – o direito de participação plena nos assuntos da comunidade.

Por meio da universalização progressiva do sufrágio, operou-se um deslocamento do eixo político para as camadas populares, as quais passaram a constituir a esmagadora maioria do eleitorado. E as camadas mais economicamente marginalizadas utilizarão seu peso político para pressionar os governos, em favor de medidas que aliviem sua condição social. Os direitos sociais são, em parte, a resposta do Estado a estas reivindicações.

Com efeito, a contradição entre a igualdade formal assegurada pelos direitos civis e a desigualdade material decorrente do sistema econômico torna-se o problema político mais crítico da segunda metade do século XIX. A questão sobre o grau de desigualdade econômica tolerável em uma economia de mercado, ou sobre os métodos para se aliviar a pobreza mais extrema inspiraram intensos e acalorados debates.

Os defensores da posição mais tradicional sustentavam argumentos também baseados na isonomia jurídica e nos direitos civis. Essa posição rejeita qualquer responsabilidade do Estado em proteger os mais pobres contra os riscos da necessidade econômica. Toda reciprocidade de direitos e obrigações deve ser estabelecida mediante contrato, que é o fundamento da liberdade individual. Os direitos civis asseguram, para tanto, a todos os indivíduos, a igualdade de tratamento pela lei e pela justiça, bem como a liberdade para contratar segundo sua vontade, e a contrapartida de tal liberdade é o risco, que deve ser assumido por todo sujeito responsável. Proteger alguém desse risco, inerente à vida, é ato de paternalismo condenável, aristocrático e imoral, pois que isenta o pobre de sua responsabilidade perante si mesmo e perante a sociedade. De resto, tal proteção priva-lhe do orgulho, torna-o acomodado e imprevidente. Com efeito, é a necessidade econômica o principal estímulo para a dedicação ao trabalho, a fim de afastá-la de si o próprio indivíduo: ao aliviar os mais pobres da necessidade econômica, tais políticas acabam destruindo o principal incentivo para que estes progridam, contribuindo, pois, apenas para perpetuar a sua condição.

Os direitos sociais são, portanto, criticados pela posição mais conservadora. “A rejeição da responsabilidade da classe superior caminha de mãos dadas com a pretensão de que o pobre deve ser autodependente” (BENDIX, 1996, p. 94).

No entanto, a confiança nas forças impessoais do mercado, das liberdades civis e da necessidade econômica como estímulo ao empenho pessoal e à ascensão social começa a ser progressivamente desafiada. Coloca-se em dúvida a suposta neutralidade do mercado em relação às desigualdades sócio-econômicas. Tal como no caso dos direitos políticos, a

reciprocidade dos direitos e obrigações que definem a condição de cidadão e portanto, de membro da comunidade política foi mais uma vez posta em causa. A crescente insatisfação das classes mais pobres, para quem o trabalho sóbrio, honesto e árduo pouco recompensava em termos de uma existência digna, e sentindo-se cidadãos de segunda classe, levou-os a protestar em favor da redistribuição mais eqüitativa da riqueza nacional que ajudavam a gerar. Tais protestos acabaram por provocar uma profunda transformação na política estatal, que precisa balancear aquela equação como forma de negociar sua própria legitimidade.

Marshall (1992, p.) sustenta que, ao menos na Inglaterra, pode-se atribuir o período formativo das três categorias de direitos cada qual a um século diferente. Assim, os direitos civis constituíram-se ao longo do século XVIII, os direitos políticos no século XIX, e os direitos sociais no século XX. O autor adverte, porém, que essa periodização é aproximada e deve ser entendida com elasticidade e com sobreposições, especialmente entre os direitos políticos e os sociais. No entanto, Bendix (1996, p. 106) chama atenção para o fato de que a Inglaterra foi o primeiro país a passar pela Revolução Industrial, o único a experimentá-la ainda no século XVIII, e inventou a maioria das técnicas de produção que lhe permitiram, durante a maior parte do século seguinte, gozar de uma hegemonia econômica indisputada. Nenhum outro Estado desde então pôde refazer essa trajetória de construção nacional, de sorte que a história da evolução dos direitos de cidadania na Inglaterra, associada à construção do Estado-Nação inglês, é antes a exceção do que a regra entre os demais países europeus. Assim, por exemplo, a industrialização alemã, iniciada tardiamente na segunda metade do século XIX, bem como a construção do Estado alemão, ocorreram na ausência de instituições democráticas e foram precisamente lá que surgiram, ainda no século XIX, as primeiras políticas de seguro social precisamente para aliviar as pressões populares por direitos políticos.

De qualquer modo, parece razoável afirmar que o desafio do Estado de integrar em um projeto de governança nacional uma sociedade profundamente dividida em classes por uma economia de mercado levou-o a ampliar progressivamente a sua agenda de regulação, mediante a extensão e ampliação do catálogo dos direitos de cidadania. De fato, é através dos direitos de cidadania – os quais definem a reciprocidade de direitos e obrigações entre governantes e governados – que o Estado-Nação assegura a legitimidade do seu poder administrativo e de seu programa governativo, cuja existência, a partir desse momento, não é mais questionada.

Mais importante, contudo, que a periodização histórica oferecida por Marshall é a especialização funcional e institucional que o autor percebe entre as três categorias de

direitos. Para cada uma delas há organizações encarregadas de efetivá-la. Os tribunais, para a salvaguarda das liberdades civis, e para a concessão de uma tutela jurídica em bases isonômicas e mediante um processo justo definido em lei; os parlamentos e demais corpos representativos, locais e nacionais, a fim de viabilizar a participação dos cidadãos na tomada de decisão, na formação da vontade estatal; os serviços públicos e a administração pública, para garantir o direito à subsistência, e um mínimo de proteção contra a necessidade econômica e os riscos da vida; e as escolas, a fim de efetivar o direito à educação.

Giddens propõe que os três grupos de direitos sejam interpretados não como momentos sucessivos historicamente no desenvolvimento do conceito de cidadania, mas como três “arenas de contestação ou conflito”, vinculados a três tipos distintos de vigilância estatal. Os direitos legitimam e traduzem a negociação ou compensação do Estado aos governados em troca da extensão do seu poder regulador. Assim, os direitos civis estão relacionados à vigilância estatal exercida nas atividades de policiamento, atividade tornada, desse modo, legítima, porque sujeita a limites negativos que constituem precisamente as liberdades constitucionais. Os direitos políticos, por sua vez, oferecem prerrogativas de representação política aos cidadãos, mediante as quais o poder administrativo e legislativo do Estado pode ser controlado e direcionado pela população e, nessa medida, também legitimado. Finalmente, os direitos sociais relacionam-se, segundo Giddens, à mediação e monitoramento pelo Estado, do conflito industrial. Os efeitos que a economia de mercado produz sobre a estratificação social levou o Estado a permanentemente redefinir aquela reciprocidade de direitos e deveres inerentes à cidadania e, nesse processo, interferir na estrutura das classes sociais. Marshall também percebeu uma tensão entre o aumento progressivo das políticas igualitárias e de bem-estar social, correspondentes aos novos direitos sociais, e a divisão da sociedade em classes e indaga se haveria um limite natural para a igualdade numa economia de mercado.

Com efeito, a integração da sociedade em uma comunidade política nacional, essencial para a legitimidade e, portanto, para a sobrevivência do Estado-Nação, esbarra em dificuldades decorrentes das divisões econômicas em classes com interesses antagônicos. O Estado necessita lograr que indivíduos economicamente divididos possam sentir-se como membros de uma mesma comunidade política. Os direitos de cidadania, o aumento progressivo da agenda de regulação do Estado, o extensão de seu poder administrativo é consequência dessa necessidade.

Durante a época da especialização [da organização do Estado], os estados anteciparam-se ou reagiram às crescentes exigências dos burgueses e trabalhadores, incumbindo a seus agentes programas como seguro social, pensões de veteranos, educação pública e moradia; todos esses programas acrescentaram escritórios, burocratas e linhas orçamentárias aos estados que a cada dia se tornavam mais civis. Através da luta, da negociação e da interação sustentada com os detentores dos recursos essenciais, os estados acabaram refletindo as estruturas de classe de suas populações subordinadas (TILLY, 1996, p. 164).

Barrington Moore Jr. analisa em profundidade a relação entre a estrutura de classes sociais e a estrutura política e constitucional dos estados. Segundo o autor, os direitos constitucionais e as formas de representação política democrática surgiram mais cedo e se desenvolveram mais rapidamente naquelas regiões urbanizadas e de grande concentração de capital, enquanto nas regiões mais rurais de pouca urbanização prevaleceu a repressão, com instituições representativas mais tardias e pouco inclusivas da massa da população. O aumento da pressão social por direitos de cidadania e pela ampliação da agenda estatal em direção aos serviços públicos e às políticas de bem-estar acompanharam o desenvolvimento do capitalismo.

Segundo Tilly (1996, p. 180-1)

De forma análoga, os Estados europeus começaram a monitorar o conflito industrial e as condições de trabalho, a instalar e regulamentar sistemas nacionais de educação, a organizar a ajuda aos pobres e incapacitados, a construir e manter linhas de comunicação, a impor tarifas em benefício das indústrias domésticas e dos milhares de outras atividades que no momento os europeus consideravam atributos do poder do estado. A esfera de ação do estado ampliou-se além de seu núcleo militar, e seus cidadãos passaram a exigir dele uma gama muito maior de proteção, aplicação da justiça, produção e distribuição. Quando estenderam seus domínios além da mera aprovação de impostos, as legislaturas nacionais converteram-se em alvo das reivindicações por parte de grupos bem organizados cujos interesses o estado afetou ou poderia afetar. O governo direto e a política nacional de massa se desenvolveram juntos e se fortaleceram entre si fortemente.

A legitimação do poder estatal exercido internamente sobre uma sociedade capitalista marcada por conflitos entre classes sociais antagônicas, só foi possível graças à articulação da do conceito de soberania com o conceito de cidadania. Como cidadania entende Held uma certa reciprocidade de direitos em face da, e de obrigações em relação à, comunidade política e que definem a moldura institucional da pertença do indivíduo como membro dessa comunidade, na qual ele conduz a sua vida. A evolução do conceito de cidadania deu-se em meio a lutas por reconhecimento, por autonomia em face da necessidade e por igualdade de participação por parte de diferentes grupos de interesse, classes e movimentos sociais, contra as várias formas de estratificação, hierarquia e exclusão.

Em suma, portanto, a garantia dos direitos de cidadania, especialmente os de participação política e os sociais, revelou-se um instrumento imprescindível na governança do Estado-Nação, e isso devido a três motivos, conforme sintetiza Held: em primeiro lugar, em virtude da já mencionada dependência da política estatal a relacionamentos harmônicos e cooperativos com os governados, sem o que a mobilização de recursos para a garantia da soberania mediante esforços militares estaria comprometida. Em segundo lugar, com o esgotamento da capacidade legitimadora dos princípios religiosos e tradicionais de dominação legítima (Weber), isto é, com a secularização do fundamento da autoridade, tornou-se necessário encontrar outro princípio sobre o qual estabilizar a esfera pública, contra a ameaça sempre presente de avanço do poder estatal sobre a sociedade, por um lado, e da revolta social, por outro. Conforme salienta Bendix, amparando-se nas observações de Tocqueville sobre a Revolução Francesa, enquanto no sistema medieval a relação entre governantes e governados assentava-se na correspondência entre os privilégios dos senhores e a sua responsabilidade por proteger e fazer prosperar os súditos, na modernidade essa forma de legitimação tradicional erodiu-se e foi substituída pelo estatuto da reciprocidade universal de direitos e deveres entre todos os membros da comunidade política. Em terceiro lugar, o sistema de direitos do Estado de Direito acabou se revelando como a melhor maneira de assegurar o pleno desenvolvimento de uma economia de mercado.

1.2.5 Estado-Nação e nacionalismo

A possibilidade de legitimar o poder estatal exercido internamente sobre uma sociedade capitalista marcada por conflitos entre grupos sociais com interesses antagônicos, só foi possível historicamente graças à articulação da soberania com a nacionalidade, isto é, através da idéia de soberania nacional e do conceito de “nação”. Com efeito, conforme já se disse acima, o desafio para a afirmação do governo direto, isto é, do poder administrativo do Estado-Nação sobre seu território era o de fazer com que sua população, naturalmente dividida, pudesse sentir-se como uma mesma comunidade política, dotada de uma herança cultural e de um destino político comuns e que as distinguissem das demais comunidades políticas, situadas nos outros Estados.

O Estado-Nação adquiriu a maior parte das suas características institucionais em finais do século XVIII e durante todo o século XIX, e que o definem como uma estrutura de poder político estabelecido sobre um território de fronteiras definidas, no interior das quais exerce poder administrativo direto, sem intermediação de autoridades locais ou de corporações, sobre

toda a população. No exercício do seu poder governamental, o Estado se viu diante da necessidade crescente de negociar a cooperação e de tomar em conta os interesses dos governados (ou, pelo menos, daqueles grupos mais poderosos), uma vez que necessita mobilizar uma quantidade cada vez maior de recursos da sociedade, materiais e humanos, a fim de exercer as suas atividades normais, muito especialmente a defesa do território, recursos estes que o Estado não pode obter sem alguma medida de legitimidade. O desenvolvimento dos direitos de cidadania e a ampliação das competências regulatórias do Estado são, em parte, explicadas por essa necessidade. Com a dissolução das formas tradicionais de legitimação política (costumes, religião, etc.) nada assegura automaticamente aos governantes a sua legitimidade, nem a lealdade dos aqueles sujeitos à sua administração. Com efeito, o deslocamento vertical do poder político do plano local (vila, aldeia, paróquia, etc.) para o plano nacional e a intervenção sistemática da administração estatal na vida cotidiana da população implicou um deslocamento correspondente das antigas lealdades, vinculadas ao parentesco, à vizinhança ou à religião. As formas de se assegurar a coesão social, nesse contexto, e de forjar uma nova lealdade da população ao Estado tornaram-se um problema crítico no século XIX.

Essa nova forma de lealdade surge na forma de uma consciência nacional, inicialmente vaga e tênue, mas progressivamente mais forte e definida, um sentimento de pertença que une os cidadãos de um Estado, na qualidade de membros de uma mesma comunidade política. Vários fatores explicam o surgimento do sentimento nacional. À medida que as instâncias locais de regulação vão perdendo a relevância, em favor de uma regulação nacional, que, por sua vez, é intensa e atinge toda a população de maneira uniforme, cresceu a percepção dos laços culturais e históricos que envolvem as várias localidades do território. A alfabetização progressiva da população e o desenvolvimento de uma imprensa cada vez mais livre, a partir do século XVIII, foram igualmente importantes para o desenvolvimento da esfera pública nacional e, por conseguinte, para o envolvimento da população nos assuntos nacionais que, de forma cada vez mais clara, diziam respeito aos interesses de todos.

A transformação do povo em nação, decorrente dessa tomada de consciência dos vínculos comunitários, culturais e históricos, sejam eles naturais ou construídos, existentes entre os cidadãos e que os ligam entre si e ao Estado, tem por conseqüência a introdução de mais um elemento na definição do Estado, que passa a ser, assim, o resultado da equação governo + território + nação. O nacionalismo, com efeito, traduz, na definição de Ernest Gellner (1983, p. 1), o princípio político segundo o qual as fronteiras políticas e as fronteiras nacionais devem ser congruentes. O discurso nacionalista sustenta a naturalidade e a

precedência dos vínculos culturais de um povo sobre as instituições políticas. Isso significa, por um lado, que são as instituições políticas que fazem de um povo uma nação. Por outro lado, o princípio da nacionalidade chama a atenção para a representatividade nacional dessas instituições: o Estado é a nação politicamente organizada. Noutras palavras, a nação é a titular da soberania e é em virtude dos vínculos nacionais que se justificam a existência de um Estado e as dimensões do seu território. A legitimidade do poder político do Estado e das suas fronteiras reside no fato de compreender uma comunidade política ligada por laços de solidariedade nacionais.

O nacionalismo é útil, por um lado, do ponto de vista dos governantes pois oferece uma base social de legitimidade para a extensão do seu alcance administrativo, além de servir como um cimento cultural potente o bastante para forjar a coesão social e uma lealdade incondicional ao Estado. Por outro lado, no entanto, o sentimento nacionalista traz graves problemas potenciais para aqueles Estados cujos territórios compreendem diversos povos que, a partir de então, passam a se perceberem como nações distintas, bem como para aqueles Estados em que o sentimento de nação se espalha para além de seu território. Os impérios remanescentes do século XIX, em especial o Habsburgo, encontram-se, como já se disse, particularmente fragilizados, em razão do seu caráter multinacional e multilingüístico, pelo discurso nacionalista. De fato, assinala Gellner (1983, p. 1) que uma nação submetida a um governo estrangeiro constitui a mais grave violação do princípio político na nacionalidade.

Nacionalismo é um conceito mais fácil de definir do que o conceito de nação. Não é objetivo dessa breve reflexão revisar em profundidade a magnífica bibliografia sobre o assunto. É suficiente, aqui, a definição de Gellner (1983, p. 7), que compreende dois requisitos para sua caracterização. Em primeiro lugar, duas pessoas são da mesma nação se e somente se compartilham de uma mesma cultura, que, por sua vez, corresponde a um sistema de idéias e signos e associações e modos de comportamento e comunicação. Em segundo lugar, duas pessoas são da mesma nação se e somente se elas se reconhecem como tais. Naturalmente, o conceito de Gellner padece das mesmas ambigüidades do conceito de cultura, sobre o qual se baseia, e sobre o qual se baseiam, aliás, a generalidade das definições de nação. Todavia, trata-se de um definição bastante útil, uma vez que destaca seus dois componentes essenciais. Por um lado, um elemento proto-nacional (HOBSBAWM, 2004), vale dizer, natural e logicamente anterior ao Estado. Com efeito, não se podem criar nações a partir do nada. O segundo requisito, por outro lado, destaca que as nações são elas mesmas artefatos culturais, produtos do engenho humano, de suas convicções e solidariedades. Nesse sentido, são comunidades imaginadas, na célebre expressão de Benedict Anderson (2003). Na

verdade, Gellner vai além, e chega a afirmar que o nacionalismo não traduz o despertar da consciência nacional; ele inventa nações onde elas não existiam. Anderson é mais moderado, e define nação como uma comunidade política imaginada, ou criada, no sentido em que os seus membros não estão em contato face-a-face entre si, nem mesmo se conhecem, mas sentem-se como partes de um todo (ANDERSON, 2003, p. 6). Esse duplo caráter natural/artificial ou real/imaginário da identidade nacional está da raiz da complexidade do fenômeno do nacionalismo e torna confusa a compreensão dos diversos fatores que o fizeram emergir.

Anderson observa que o sentimento de identidade nacional surge para preencher o vazio deixado pela desintegração dos laços comunitários reais – isto é, aqueles que decorrem do contato efetivo entre pessoas, normalmente o parentesco ou a vizinhança – provocado pela emergência de um Estado territorial que os privou de sua original importância e seu significado anterior para a organização da vida coletiva. Portanto, a emergência da estrutura reguladora e administrativa do Estado e o deslocamento vertical do eixo de poder político por ela provocado constitui a chave para a compreensão tanto a desintegração das antigas micro-identidades naturais quanto a sua substituição por uma macro-identidade territorial nacional construída, ou imaginada, conforme se queira. Vinculadas todas as comunidades locais a uma única organização, da qual emana a maior parte das decisões relativas aos seus interesses, seus membros passaram a reconstruir e a reinterpretar o seu passado e a sua cultura a fim de descobrir elementos que revelassem uma origem histórica comum e assim fundamentar uma nova solidariedade translocal. Segundo Hobsbawm (2004, p. 86):

À força de se tornarem um ‘povo’, os cidadãos de um país tornaram-se uma espécie de comunidade, ainda que imaginada, tendo, por essa razão, os seus membros começado a procurar e, conseqüentemente, a descobrir coisas em comum, isto é, lugares, práticas, personagens, memórias, vestígios e símbolos. Em alternativa, as heranças dos distritos, regiões e localidades que faziam parte daquilo que se tinha transformado na ‘nação’ podiam ser fundidas para darem origem a uma herança inteiramente nacional, de forma que até mesmo os conflitos antigos se tornavam símbolos dessa reconciliação num plano mais elevado e abrangente.

Os elementos culturais capazes de simbolizar um sentido de pertença coletiva podem ser e efetivamente foram mobilizados tanto pelo Estado quanto por uma elite intelectual na liderança de movimentos nacionalistas. Hobsbawm denomina tais elementos de “protonacionais”, e embora existentes e reais, foram certamente reelaborados e reinterpretados a fim de se adequarem a uma cultura nacional em formação, processo no qual estes elementos foram descontextualizados de diversas maneiras, quando não totalmente

inventados. Uma das formas de descontextualização de práticas culturais consiste no seu deslocamento do âmbito local e restrito em que ocorre para o contexto nacional, passando a compor o panorama dos costumes e tradições nacionais. Pode-se fazer isso com as histórias, os heróis, as festas, a música ou a culinária. Outra forma de descontextualização consiste na atribuição a uma característica cultural compartilhada – a língua, a religião, ou outra – de um significado identitário que originalmente não possuía.

Os historiadores parecem estar de acordo que, de todos os elementos protonacionais capazes de e utilizados para forjar o sentimento de solidariedade nacional, a língua foi largamente a mais poderosa e a mais utilizada; e todos parecem concordar também que a política estatal foi essencial na sua consolidação e difusão. Com efeito, antes do século XIX, dificilmente se poderia falar na existência de idiomas nacionais, verificando-se, ao invés, o convívio de uma multiplicidade de dialetos, nem todos compreensíveis entre si, no interior do território nacional, o que não constituía um problema enquanto a vida local conservava a sua relevância em relação à vida nacional. E mesmo onde ocorria de populações falarem o mesmo idioma ou idiomas semelhantes ou mutuamente compreensíveis, dificilmente se poderia afirmar que eles fossem uma fonte de identidade cultural, ou de solidariedade social mais profunda aos olhos da população, ou que esta estivesse plenamente consciente dessa característica em comum ou que lhe reputasse alguma importância. Isto é, pela mesma razão da primazia da vida local sobre a nacional, a comunhão da língua entre localidades mais ou menos separadas geograficamente não necessariamente fazia com que suas populações se sentissem ligadas entre si de alguma forma, ou que percebessem, nessa circunstância, uma razão particular para se sentirem parte de uma mesma comunidade política.

Ao contrário, portanto, do que a historicidade mitológica construída pelos letrados da época tentavam fazer acreditar, a língua nacional foi consequência e não causa do sentimento nacionalista. Os idiomas nacionais não constituíram a base histórica de uma cultura e de um sentimento de identidade nacionais, nem se tornaram nacionais naturalmente. Foi, pelo contrário, uma construção, feita a partir da combinação de elementos de várias línguas populares realmente faladas. A grande questão política consistia em decidir qual dentre as línguas realmente faladas serviria de base para o idioma nacional oficial e quais os que, em decorrência, seriam rebaixadas a condição de dialetos, isto é, variações secundárias do idioma “principal”. Serviram para essa escolha a existência de uma literatura antiga e já consagrada, de autores considerados “clássicos”, mas que poderia incluir também a tradução vernacular da Bíblia. Naturalmente, razões de ordem política influíram na eleição, de modo que a língua falada por grupos especialmente poderosos ou numerosos foi um fator freqüentemente levado

em consideração. Por fim, mas não menos importante, foi a versão da língua utilizada pela imprensa e pela própria administração estatal.

A construção da língua é ilustrativo do que ocorreu em relação aos costumes, tradições, história e demais símbolos que passaram a constituir uma cultura nacional. Os laços de identidade nacional foram assim construídos a partir da utilização seletiva de elementos protonacionais realmente existentes.

Os fatores que levaram à difusão e consolidação do sistema de símbolos, cultura e história que constituem a nação compreendem o desenvolvimento da imprensa e do mercado editorial, a industrialização da economia, e a universalização da educação pública regulada pelo Estado.

De fato, o desenvolvimento da imprensa, sob o influxo das novas técnicas de produção industrial, por um lado, e da transformação dos materiais impressos em mercadorias, passíveis de circular através dos mecanismos de mercado e prontos a serem consumidos, por outro, é de crucial importância para o surgimento de uma esfera pública, constituída por um número cada vez maior de leitores. O crescimento vertiginoso do mercado editorial, com a conseqüente multiplicação do volume de obras, do número de escritores, de editores, de críticos profissionais, cujos artigos circulam em jornais e hebdomadários especializados também em quantidade crescente, de notícias trazidas de vários lugares do mundo de forma cada vez mais simultânea, alimenta uma esfera pública e uma vida cultural verdadeiramente nacionais. Com efeito, o desenvolvimento da imprensa contribui para a fixação da forma da língua nacional que, no devido tempo, lhe confere um aspecto de antiguidade extremamente importante para o fortalecimento do sentimento nacionalista, principalmente quando em torno dela se vai progressivamente agregando uma tradição literária e uma intelligentsia representativa da cultura nacional, que assim se constitui (ANDERSON, 2003, p. 44).

As características das sociedades industriais e urbanas também contribuíram para o surgimento do sentimento nacional. Segundo Gellner (1983, p. 24), a sociedade industrial é a única a se basear na transformação permanente da sociedade, vale dizer, no crescimento e aprimoramento progressivo, tanto em termos econômicos, quanto em termos de conhecimento. Com efeito, as sociedades não-industriais são tradicionais e estáticas, de sorte que as mudanças no modo de vida da população são excepcionais e episódicas, isto é, não estão inseridas em uma dinâmica de progresso e transformação permanente. As sociedades industriais são baseadas, ao contrário, na mudança, como algo normal, cotidiano e permanente, traduzido tanto no reformismo político quanto no contínuo aprimoramento tecnológico e aumento da riqueza. Essa característica implica que os papéis sociais também

não são estáticas, mas são instrumentais: encontram-se abertos à escolha individual e à competição, o que significa que as sociedades industriais são baseadas na ampla mobilidade social. Posições sociais fixas e tradicionais são, por definição, incompatíveis com sociedades baseadas na perpétua mudança de sua própria configuração. A consequência imediata da mobilidade social das sociedades industriais é uma igualdade mínima, ainda que formal e coexistente com desigualdades materiais mesmo profundas, entre os seus cidadãos. “Modern society is not mobile because it is egalitarian; it is egalitarian because it is mobile” (GELLNER, 1983, p. 24-5). Essa igualdade jurídica entre os cidadãos somada à possibilidade sempre presente de permuta das posições sociais entre eles, o que efetivamente ocorre com frequência, ajuda também a alimentar a percepção de identidade nacional.

Mas não é só isso. Embora as sociedades industriais sejam aquelas em que há o maior grau de especialização do trabalho e da atividade humana em geral, nelas, mais do que em qualquer outro tipo de sociedade, é que se verifica uma maior uniformidade e homogeneização da formação educacional da população. A alfabetização progressiva e a efetivação do direito a uma educação fundamental, no século XIX, com efeito, capacita todos os indivíduos (em particular os do sexo masculino) com um conhecimento básico para exercer um ofício e habilidades mínimas para adquirir novos conhecimentos, na eventualidade de ter que mudar de atividade. A educação fundamental prepara os indivíduos para a mobilidade social a que estão sujeitos.

A educação pública torna-se, por conseguinte, indispensável e maciça. Alfabetização, domínio da comunicação oral e escrita, habilidades matemáticas e familiaridade com a tecnologia encontram-se entre os requisitos funcionais de funcionamento de uma sociedade industrial e fazem parte, portanto, da capacitação para o mercado de trabalho, que é o escopo de todo o processo educativo. Nesse sentido, nada escapa ao olhar atento do Estado, que regula em detalhe os vários aspectos da educação pública: os níveis de escolaridade (mínima, média, ou superior), anos de estudo necessários em cada nível de formação, currículos mínimos e conteúdos essenciais de cada curso, qualificação de professores, etc. Com efeito, a infra-estrutura educacional se torna tão vasta e dispendiosa que apenas o Estado possui os meios materiais e a capacidade organizacional, para não mencionar a legitimidade, para exercer essa regulação.

A educação pública de massa proporciona à população uma linguagem compartilhada, estandardizada, que permite aos indivíduos se comunicarem entre si eficazmente, independente do contexto, ou da experiência, ou vínculo associativo anterior. Nesse contexto, cultura deixa de designar um saber privilegiado, um adereço que qualifica uma classe de

letrados em que se encontra circunscrito, ou um conhecimento acessível apenas aos iniciados, e passa a ser agora a mídia compartilhada, o ambiente no qual os indivíduos podem interagir e se comunicar, em contextos sociais em permanente mudança, em uma sociedade marcada pelo dinamismo e pela mobilidade. O sistema de educação pública, estandardizada pela regulação estatal, consolida e reproduz a linguagem a cultura compartilhadas pela nação que se torna, assim, o novo vínculo associativo. Cultura passa a designar um sistema de símbolos e uma linguagem nacionais.

As economias de Estados industrializados dependem de uma homogeneização da cultura, alfabetização em massa e 'um sistema educacional razoavelmente monolítico'. As exigências do industrialismo demandam assim a difusão de modos comuns de pensamento e de crença para todo o conjunto da população. O nacionalismo é precisamente a ligação de tais modos de pensamento e de crença ao Estado, que são os meios de sua coordenação (GIDDENS, 2001, p. 231).

A educação pública foi, portanto, a principal política estatal de homogeneização cultural e de consolidação das identidades nacionais, mas não foi a única. O idioma utilizado pela administração pública e pela legislação estatal contribuiu também para a uniformização da língua nacional escrita. Igualmente importantes foram as estatísticas oficiais que, a partir da metade do século XIX, introduziram perguntas sobre a língua falada nos censos nacionais. Segundo Hobsbawn:

Na verdade, ao fazerem uma pergunta sobre a língua, os censos obrigaram todas as pessoas, pela primeira vez, a escolher não só uma nacionalidade, mas uma nacionalidade linguística. As exigências técnicas do moderno Estado administrativo ajudaram, uma vez mais, a alimentar a emergência do nacionalismo [...] (ênfase no original).

De uma forma ou de outra, o sentimento nacionalista concorre para o fortalecimento do poder político, governamental e administrativo do Estado-Nação e reforça de forma decisiva a tendência inscrita em sua lógica de territorialização, ou codificação territorial, das relações sociais. De fato, o nacionalismo associa a idéia de uma terra natal a um mito fundador, uma historicidade que faz do território do Estado uma unidade também cultural-identitária e nessa medida o Estado-Nação legitima-se como um continente de poder, confinando em suas fronteiras uma comunidade política culturalmente homogênea (pelo menos aos olhos da população) e distinta das demais. A identidade coletiva produzida a partir do apelo à nação – uma comunidade imaginada de origem e destino, cultural e até mesmo etnicamente homogênea – permitiu resolver ao mesmo tempo dois problemas, conforme assinala Habermas: o da integração social numa sociedade capitalista – que não obstante as

diferenças de classe passam a compartilhar uma identidade nacional superior – e o da legitimação democrática do poder político estatal – pois o Estado, exercendo a soberania em nome do povo e para o seu bem-estar, pode agora demandar o sacrifício material e humano da população em prol dos interesses nacionais. “O nacionalismo é uma forma de sentimento que pode ser utilizada para mobilizar o apoio do conjunto da comunidade nacional para políticas que tenham conseqüências bastante discrepantes para setores ou classes dessa comunidade” (GIDDENS, 2001, p. 237). A identidade nacional reforça a lealdade da sociedade ao Estado e, por conseguinte, a autonomia do seu poder administrativo.

Convém salientar que a herança do conceito de nação para o pensamento político é ambígua. Por um lado, trata-se de um conceito político, que designa uma comunidade que se auto-determina sob a base de igualdade, contra os privilégios aristocráticos, e do interesse geral, contra o sectarismo das antigas corporações, noutras palavras, uma comunidade de cidadãos capaz de agir politicamente sobre si mesma. “A nação, assim considerada, era o corpo de cidadãos cuja soberania colectiva constituía o Estado, que era a sua expressão política” (HOBBSAWM, 2004, p. 23). Essa é a tradição republicana do conceito de nação, para a qual a etnicidade do grupo é de pouca relevância, capaz, portanto, de conviver bem com a heterogeneidade social e que faz do sistema de direitos de cidadania a base de uma solidariedade social entre estranhos. Nessa tradição, o bom funcionamento (democrático) da sociedade não pressupõe uma identificação de natureza etno-cultural; a identidade coletiva dos cidadãos, o reconhecimento mútuo dos nacionais, tem por base a sua igualdade como cidadãos, sua reciprocidade enquanto titulares de direitos e deveres. A nação constitui-se, enfim, a partir do desejo dos seus membros de pertencerem à mesma comunidade política, de formarem um corpo político, submetendo-se a um governo comum e às mesmas instituições e leis, independentemente de suas características culturais concretas, bem como de tomar parte nos assuntos públicos, diretamente ou por meio de seus representantes. A nação nada mais é do que o próprio povo em sua dimensão público e em sua expressão política. Não admira que as teorias do contrato social tenham servido de fundamento para essa tradição. Elas se encontram na base das reivindicações por um governo da maioria e da transformação interna do Estado, em direção a instituições republicanas, democráticas e representativas.

Para uma segunda tradição, ao contrário, a nação traduz um conceito pré-político, designa uma comunidade de origem e destino que, para manter-se como tal, deve preservar sua homogeneidade cultural. A etnicidade e a língua constituem os critérios centrais e decisivos, senão mesmo os únicos, do caráter nacional de um povo e, por conseguinte, de sua pretensão à soberania e de seu direito à auto-determinação. Essa é a interpretação etno-

nacionalista, que prevaleceu a partir da segunda metade do século XIX até a metade do século XX, teve suas energias enfraquecidas no pós-Segunda Guerra, mas que ameaça permanentemente renovar-se. Para essa tradição, a capacidade de uma comunidade de auto-determinar-se depende de sua identificação cultural homogênea, que permite afirmar-se de forma quase existencialista frente ao outro, o estrangeiro. A caracterização do estrangeiro é tão importante, nessa tradição, quanto os próprios elementos definidores da nacionalidade. A partir da segunda metade do século XIX, com efeito, o discurso nacionalista apela cada vez mais enfaticamente para os vínculos afetivos decorrentes da comunhão étnica e lingüística, freqüentemente combinados a argumentos evolucionários, associados ao darwinismo social, pretensamente científicos, com que conclama o povo a realizar a missão histórica de que são portadores, na vanguarda da civilização. Essa missão poderia consistir em um movimento de unificação nacional em um Estado, ou de minorias separatistas, ou, no limite, em políticas estatais de “purificação” étnica. Essa forma de nacionalismo assumiu, muitas vezes, formas virulentas e agressivas, passando de um discurso associado à democracia e à cidadania e à correntes políticas moderadas, para um discurso xenófobo, racista, chauvinista e imperialista, originado de correntes políticas da direita radical (HOBSBAWM, 2004, p. 114). Nesse contexto, não poderia haver, obviamente, solidariedade nacional entre estranhos. A comunhão dos mesmos direitos, a condição jurídica de cidadãos, é, por si só, um elo demasiado fraco e abstrato para gerar identidade coletiva; a solidariedade política deve ter uma base social concreta, vale dizer, uma cultura e etnia compartilhadas.

Republicanism e nacionalismo etnocêntrico disputam a interpretação da nação como comunidade de cidadãos, que se identificam com as instituições democráticas, ou como um particularismo cultural que se pertence por origem e destino. A tradição republicana do nacionalismo está mais presente em finais do século XVIII e primeira metade do século XIX, e serviu de inspiração para as lutas por democratização e consolidação de governos representativos, e extensão de direitos de cidadania, na França, Inglaterra e Estados Unidos. A tradição etnonacionalista está mais fortemente associada, conforme assinalado acima, a movimentos de unificação nacional e de independência de minorias, em especial o nacionalismo germânico e eslavo, e se torna o discurso dominante a partir de meados do século XIX, pouco associado aos valores democráticos liberais ou aos direitos de cidadania.

Giddens (2001, p. 234-5) propõe um esquema interpretativo no qual identifica a ambigüidade inerente ao conceito de nação na sua relação com a soberania do Estado, por um lado, e a cidadania, por outro. Onde o discurso nacionalista se aproximou do conceito de cidadania, esta influenciou formas republicanas e poliárquicas de nacionalismo baseado em

direitos. Pelo contrário, onde o sentimento nacional foi canalizado em direção à soberania, especialmente em um contexto internacional marcado pela competição econômica e militar, este assumiu formas etnocêntricas e exclusivistas.

Um outro esquema interpretativo, porém, poderia partir da ambigüidade inerente ao próprio conceito de soberania, com sua dupla face interna – enquanto atributo de um povo de se auto-governar e agir politicamente sobre si próprio – e externa – como a capacidade desse mesmo povo de afirmar-se e conservar a sua independência frente (ou contra, ou sobre) os demais, encarados menos como parceiros possíveis e mais como inimigos prováveis. Onde o discurso nacionalista se envolveu com questões de política interna, relativas ao primeiro conceito de soberania, a fim de promover a redistribuição do poder, ele assumiu um caráter republicano, fortemente comprometido com a legitimidade, e preservou a distinção liberal entre Estado e sociedade civil. Já onde esse discurso se envolveu em lutas por independência nacional e afirmação da sua soberania em sua segunda acepção, ele favoreceu formas mais belicosas de nacionalismo e um amálgama entre Estado e sociedade civil.

Trata-se, em todo caso, de interpretações esquemáticas e aproximativas de um fenômeno extremamente complexo. De resto, todas as tentativas de construção nacional sofreram atritos e enfrentaram problemas de assimilação de minorias, assim como todos eles redundaram, como já se disse, no fortalecimento do poder do Estado e do princípio da territorialidade, em prejuízo de concepções cosmopolitas de organização política. Em ambas as tradições conceituais observa-se a articulação da nação ao território por intermédio de sua ligação ao Estado, seja porque, como na tradição republicana, a comunidade soberana determina-se acerca dos assuntos de interesse público no interior das fronteiras estatais; seja porque, como na tradição etnonacional, o território do Estado constitui a terra de seus ancestrais e constitui a herança dos pais da nação, pertencendo-lhe por direito de origem. Com efeito, o nacionalismo foi especialmente hostil contra grupos sociais e políticos transnacionais, que defendessem projetos internacionalismo, como os socialistas e anarquistas, ou que simplesmente resistissem à assimilação em um projeto de uma identidade nacional, como os judeus.

Noutros termos, à medida que o Estado foi se comprometendo com uma política de desenvolvimento nacional, com o aumento dos níveis salariais e com a garantia de direitos sociais aos seus cidadãos, tanto os trabalhadores organizados quanto a classe empresarial passaram a reivindicar uma regulação estatal da economia, na forma de um planejamento burocrático e de políticas de proteção à produção doméstica, contra a ameaça do mercado internacional, inclusive da força de trabalho migrante. Esse processo, com efeito, radicalizou

o processo de codificação territorial da cidadania. Os movimentos migratórios que caracterizaram a virada do século XX até a primeira guerra mundial diminuíram significativamente, assim como a circulação de mercadorias. Para que o Estado pudesse garantir direitos sociais e econômicos, promovendo a integração social e a solidariedade entre os membros da comunidade política, foi necessário limitar seus beneficiários exclusivamente aos cidadãos. “Que cada país cuide dos seus” é a justificativa para a fixação da sociedade e da política sobre bases estritamente nacionais.

À medida que o governo direto se expandia por toda a Europa, o bem-estar, a cultura e as rotinas diárias dos europeus comuns passaram a depender como nunca do estado em que por acaso residiam. Internamente, os estados forcejaram por impor línguas nacionais, sistemas educacionais nacionais, serviço militar nacional emuitas outras coisas. Externamente, passaram a controlar os movimentos através das fronteiras, a usar as tarifas e taxas alfandegárias como instrumentos de política econômica e a tratar os estrangeiros como espécies distintas de pessoas merecedoras de direitos limitados e de estrita vigilância. Quando os estados investiram tanto na guerra e nos serviços públicos quanto na infra-estrutura econômica, suas economias passaram a apresentar características distintivas, que mais uma vez diferenciavam as experiências de vida em estados adjacentes.

Nesse aspecto, a vida homogeneizou-se dentro dos estados e heterogeneizou-se entre os estados. Os símbolos nacionais se cristalizaram, as línguas nacionais se padronizaram, os mercados nacionais de trabalho se organizaram. A própria guerra tornou-se uma experiência homogeneizadora, à medida que os soldados e marinheiros representavam toda a nação e a população civil sofria privações comuns e assumia responsabilidades comuns (TILLY, 1996, p. 181).

Observa-se, portanto, uma profunda relação entre o alargamento dos direitos de cidadania e a maior anarquia do sistema internacional. Com efeito, a medida em que os Estados aprofundavam seus compromissos políticos perante seus cidadãos, descomprometiam-se para com “os outros”, fragilizando ainda mais as solidariedades internacionais e os cosmopolitismos.

Nesse sentido, Carr observou que quanto mais os Estados se comprometiam na ordem interna em assegurar direitos aos seus cidadãos, mais se descomprometiam em relação à cooperação e solidariedade internacionais, quanto mais a política interna demandava legitimidade dos governos, mais a política externa se desenvolvia ao arrepio de qualquer fundamento de legitimidade, enfim quanto mais os Estados concentravam esforços a fim de promover a integração social e obviar os antagonismos dentro de suas fronteiras, mais a desintegração – a anarquia – se tornava uma característica da sociedade internacional, e mais seus antagonismos se exacerbavam.

O princípio da territorialidade encontra, no sistema de Estados-Nação, o seu ponto culminante. Na sociedade internacional de Estados-Nação a distinção entre a política interna e

a política externa – seus respectivos estatutos, agendas, atores e mecanismos de governança – torna-se absoluta. No tópico seguinte é dedicado à análise da natureza da política nos dois casos.

1.3 À guisa de conclusão: elementos do paradigma estatal-nacional de governança

Em que consiste a política? Com que ordem de atividades ela se envolve, ou, como pergunta Poggi, em que consiste a tarefa de governar?

Neste tópico, apresentar-se-á uma interpretação do conflito ideológico no século XX em relação a duas concepções aqui consideradas como que paradigmáticas sobre o significado da atividade política e suas implicações para a compreensão do Estado e da governança estatal.

1.3.1 A política como alocação autoritativa de valores sociais: *David Easton*

A primeira dessas formas paradigmáticas de se definir e compreender a natureza do político foi formulada com especial clareza por David Easton (1971). Easton está particularmente preocupado em identificar o objeto próprio da Ciência Política e distinguir os fatos e dados da realidade empírica que lhe são pertinentes. Para tanto, é necessário um conceito de política que seja amplo o suficiente para abarcar todas as questões e fenômenos a que normalmente se reconhecem como políticos e dignos de estudo por uma tal ciência.

Easton rejeita, em primeiro lugar, as concepções tradicionais que identificam no Estado – sua natureza, suas características e funções, enquanto fenômeno distinto da tribo, da família e das organizações privadas – o objeto da ciência política. Embora os fatos relacionados ao funcionamento do Estado estejam, sem dúvida, compreendidos no domínio da Ciência Política, tal definição, segundo o autor, peca pela restrição excessiva do objeto, uma vez que existem fenômenos inquestionavelmente políticos não apenas em sociedades pré-estatais, como também entre grupos sociais e organizações situadas fora do Estado. De resto, Easton chama a atenção para o caráter vago e abstrato com que em geral o Estado é definido, tornando-o um conceito de pouca utilidade analítica. O autor conclui que é possível dispensar completamente esse termo e elaborar todo um tratado de Ciência Política sem fazer referência à palavra Estado, propondo mesmo o seu abandono. Na verdade, escreve, o conceito de Estado foi concebido menos como uma ferramenta analítica e mais como um símbolo, carregado de significado mítico, capaz de mobilizar o sentimento da população e forjar a

unidade nacional, a coesão social e a lealdade dos súditos ao Estado, no momento em que combatia as pretensões universalistas da Igreja e os particularismos das autoridades feudais ou das corporações cidadinas, em nome da soberania.

Outras teorias, por sua vez, identificam a característica definidora da atividade política na luta pelo poder, este entendido como a capacidade de um ator de influir no comportamento de outros atores. Easton, da mesma forma, critica semelhante definição, em primeiro lugar, por sua demasiada amplitude, haja vista que nem toda relação de poder, isto é, nem toda situação em que um ator social está em condições de determinar ou interferir no comportamento de outros, é do interesse dos cientistas políticos. Faz-se necessário, pois, apontar o que faz de uma relação de poder uma relação de poder político, distinto do econômico, ideológico ou religioso. Além disso, a categoria de “competição pelo poder” é apenas um aspecto do conflito político, o qual compreende também a disputa acerca dos objetivos a serem perseguidos pelas instituições políticas. A utilização do poder – sua forma e seus objetivos – constitui uma variável no mínimo tão importante quanto a luta pelo poder em si mesma. Ela evidencia o problema político crucial do (des)equilíbrio entre as diversas forças sociais e a necessidade de compatibilizar os diversos interesses em confronto.

Após a revisão crítica das concepções mais correntes acerca da natureza do fenômeno político, Easter propõe a sua própria definição: a atividade política consiste na alocação autoritativa de valores para uma sociedade. Três elementos, portanto, compõem a sua conceitualização: (1) alocação de valores; (2) autoritativo; e (3) sociedade.

Compreender a atividade política como a que decide sobre a alocação de valores implica o reconhecimento de que os bens disponíveis em uma sociedade são limitados e escassos. Isso vale tanto para bens materiais (riqueza, oportunidades econômicas, etc.), quanto imateriais (prestígio social, reconhecimento, notoriedade, etc.). É a escassez desses valores, que todos cobiçam mas cuja disponibilidade não é suficiente para satisfazer os desejos de todos, que torna necessário, segundo Easton, decidir politicamente a sua distribuição, tendo em vista os objetivos de uma sociedade bem ordenada. A alocação consiste, em outras palavras, em uma rede de decisões e ações que distribuem as vantagens e as desvantagens sociais pelo conjunto da sociedade. A essência do problema político consiste em que tais decisões atribuem certas coisas a determinados atores enquanto as negam a outros atores. Todos os atores políticos buscam alterar em seu benefício a forma pela qual as vantagens sociais são distribuídas, e o meio para isso é, naturalmente, o exercício de influência, ou poder. A distribuição do poder em uma sociedade afeta o modo como a alocação de valores é feita, e esta, por sua vez, afeta a distribuição do poder.

No entanto, nem todas as formas de alocação de valores sociais interessa para a Ciência Política, adverte Easton. Assim, o intercâmbio econômico, isto é, o comércio, é um mecanismo essencial de alocação de bens. Em economias de mercado é, sem dúvida, o mais importante, eis que é responsável pela alocação da maioria dos bens, sendo essa a função por excelência do mercado. Por outro lado, determinados valores sociais podem ser alocados mediante convenções ou costumes há muito tempo estabelecidos, não abertos à alteração. O domínio da política, todavia, está relacionado a um tipo específico de alocação: a alocação autoritativa, ou seja, aquela feita mediante uma decisão vinculativa e sancionável de uma autoridade, cuja obediência é reconhecida por toda a sociedade. É o caráter de comando que dá à uma decisão alocativa a sua natureza política.

Por fim, a idéia de alocar autoritativamente valores para uma sociedade significa duas coisas. Em primeiro lugar, e mais importante, que a ciência política se ocupa dessa atividade não quando realizada no interior de uma associação de particulares, empresa, ou clube (cujos diretores têm, eventualmente, algum poder de comando sobre seus membros ou subordinados), isto é, em organizações privadas em que seus membros podem nela ingressar, dela participar e dela sair voluntariamente. A atividade política se manifesta em organizações igualmente políticas, entendidas como tais aquelas comunidades à qual todo indivíduo necessariamente pertence, que não decidiu acerca dessa pertença, nem pode, por decisão voluntária, abandonar. É essa vinculação obrigatória que faz de uma comunidade de pessoas uma comunidade política. São as decisões autoritativas sobre alocação de valores nessa sociedade que constituem o objeto da Ciência Política, segundo Easton. Em segundo lugar, o termo sociedade também sugere que os vários processos de distribuição das vantagens e ônus sociais ocorrem não de modo aleatório, mas são rotinizados, regulados por processos definidos normativamente, ou seja, são institucionalizados.

Nenhuma sociedade pode existir sem mecanismos de decisão autoritativas, ainda que rudimentares, uma vez que nem os mecanismos de troca comercial, nem os costumes podem dar conta de toda as alocações de bens materiais e espirituais de que uma sociedade necessita. A política é, portanto, absolutamente necessária em qualquer sociedade, mesmo naquelas em que não há um governo ou instituição dotada com o monopólio do poder de coerção legítima, como no caso da sociedade internacional. Mesmo aí, assinala Easton, há o reconhecimento reflexivo pelos atores que compõem o sistema de Estados soberanos dos interesses, objetivos e instituições comuns que faz desse sistema social uma sociedade internacional, posto que significativamente menos integrada e mais anárquica que as sociedades nacionais. Também na sociedade internacional, portanto, é necessário resolver problemas de coexistência entre

suas unidades, decorrentes de suas interações em um espaço limitado. Easton destaca as organizações internacionais e supervisão das grandes potências como os principais mecanismos de alocação autoritativa nas relações internacionais.

1.3.2 Política como luta entre amigo e inimigo: *Carl Schmitt*

Uma concepção paradigmática oposta à representada por Easton encontra-se formulada no pensamento de Carl Schmitt. Schmitt (2002) é responsável por uma das mais bem sucedidas críticas ao pensamento democrático liberal, mais particularmente à República de Weimar, cuja crise e posterior colapso pôde testemunhar. Não obstante suas afinidades com o fascismo e o nazismo, que o tornaram uma espécie de autor maldito, seus argumentos contra a tradição política liberal, que Easton traduz tão bem, são reproduzidos ainda hoje, inclusive no pensamento de esquerda. Com efeito, Schmitt desprezava as instituições parlamentares típicas das democracias liberais, e as responsabilizava pela crise econômica e política da Alemanha no pós-Primeira Guerra Mundial, e que haviam sido impostas pelas potências vencedoras, em decorrência do Tratado de Versalhes.

Para Schmitt, o defeito principal do pensamento liberal é a sua crença mítica no poder da razão na condução das questões políticas. As instituições democráticas liberais – parlamento, partidos políticos e esfera pública – baseiam-se, de fato, em uma representação da política como um campo de discussão conduzida mediante argumentos racionais acerca do interesse comum, ou, mais precisamente, da melhor maneira de compor a pluralidade dos interesses em jogo na decisão a ser tomada. Tudo se passa como se a decisão política fosse o resultado de uma espécie de batalha “forense” – e de fato Schmitt denuncia a influência dos juristas no desenho institucional das democracias liberais – na qual os contendores advogam suas posições e oferecem os seus fundamentos, prevalecendo sempre a força do melhor argumento. Schmitt denuncia o princípio implícito a essa concepção da atividade política que é a da sua desvalorização. Isto é, o pensamento liberal encara a política como um mal necessário, que deve, portanto, ser reduzida ao mínimo possível. Trata-se, noutras palavras, de neutralizar o poder, tornando-o, de certa forma, impessoal e rotineiro, de modo a transformar, tanto quanto possível a política em mera administração e as decisões do Estado em mera execução de normas legais, com o mínimo de discricionariedade. Tudo isso a fim de que a vontade humana desempenhe um papel insignificante na organização da vida coletiva e o “governo dos homens” finalmente ceda lugar ao “governo das leis”.

O decisionismo schmittiano coloca-se em posição diametralmente oposta. Reabilita o poder e restaura a vontade na condução da política. O autor reconhece que as antigas ordens de valores, consagradas pela tradição, que legitimavam a política em sociedades aristocráticas tornaram-se insustentáveis em sociedades pós-convencionais, e que sua erosão trouxe uma época de relativismo moral e político. No entanto, as democracias liberais responderam a esse vazio normativo próprio da sociedade moderna com o pluralismo, isto é, já que não existe uma escala absoluta e universal de valores morais e sociais, nem uma única correta concepção de bem, o liberalismo admite-as todas, e está disposto a barganhar uma solução de compromisso entre elas. Tal atitude, denuncia Schmitt, transforma a sociedade civil e as instituições políticas em uma arena aberta à competição e à luta entre os diversos interesses e valores pelo poder, a fim de se apropriarem da máquina governamental e realizarem suas visões particulares de mundo. A esfera pública torna-se, assim, um mercado político, o que conduz a população ao ceticismo em relação a valores e ao cinismo no que diz respeito a ideais mais elevados que impliquem sacrifício coletivo, privatismo cívico e hedonismo. Espera-se da política e do Estado apenas que funcionem com o mínimo de ruído e que permitam aos cidadãos prosseguirem em suas vidas privadas como se não estivessem lá. O mito do parlamento – uma casa de representantes do povo engajados na busca de um consenso racional sobre as políticas mais adequadas para a sociedade – é, dessa forma, aos olhos de Schmitt, desmascarado, revelando-se claramente o seu verdadeiro: partidos políticos de massa com programas cada vez mais vazios e indistintos lutam apenas para ocupar o poder e caçam os votos da população; grupos de interesses especializados em exercer pressão políticas substituem a busca do interesse geral pela negociação entre interesses corporativos; e o marketing político substitui a racionalidade dos argumentos pela propaganda.

Schmitt contrapõe ao ceticismo e individualismo das democracias liberais uma opção consciente por uma ordem de valores, uma decisão, ou uma postura existencial diante do irracionalismo ético do mundo, bem como o engajamento de toda a sociedade, unanimemente, na produção coletiva de sentido. Esse é o verdadeiro sentido de democracia segundo Schmitt: uma identificação entre os governantes e governados em relação aos valores elementares de uma sociedade, a uma dada concepção de bem. A vontade do povo e a do Estado devem ser uma e a mesma, e não fragmentada por eleições, mas sim unificada pela aclamação de um líder. Ao contrário do pensamento liberal que representa a sociedade kantianamente, como um agregado de indivíduos, que constitui o corpo de cidadãos privados, distinto do Estado, Schmitt prefere a representação hegeliana do Estado como totalidade ética, uma unidade orgânica constituída pela amálgama do Estado com a sociedade.

Para Schmitt (2002, p. 56), o domínio da política é definido pela distinção (e conseqüente luta) entre amigo e inimigo. O Estado-Nação é a instituição organizadora dessa distinção (e dessa luta). Essa organização é feita, principalmente, através do estabelecimento e da manutenção de fronteiras territoriais claramente delimitadas entre as comunidades políticas e, em particular, mediante políticas de promoção da identidade nacional, cuja condição essencial é a homogeneização cultural do povo. Sem uma cultura homogênea não é possível alcançar a coesão social, sem o que a disposição de lutar contra o inimigo desaparece. Trata-se, portanto, de uma política oposta à do pluralismo liberal. Entende-se por amigos de um Estado aquelas outras comunidades políticas cuja própria definição de amigo e inimigo é compatível com a sua preservação e independência.

Da mesma forma que as decisões econômicas baseiam-se na distinção binária entre lucrativo e não lucrativo, as decisões morais na distinção entre bem e mal e as decisões jurídicas na distinção entre lícito e ilícito, a política necessita de um par de conceitos sobre o qual basear as suas próprias decisões e que revele a sua verdadeira natureza, ocultada pelos preconceitos humanitários e morais do liberalismo. Essa distinção não pode ser outra do que aquela entre amigo e inimigo, pois somente ela permite compreender o problema fundamental da política, qual seja, a manutenção da ordem e da unidade nacional em um contexto caracterizado pelo perigo, representado pelas demais nações. Nessa tarefa crucial, a primeira coisa a fazer é decidir acerca de quem são seus aliados e os seus adversários. Dessa decisão, política por excelência, depende a preservação da identidade cultural do povo e a própria existência do Estado e da comunidade política. Somente uma nação culturalmente homogênea, que erradicou o pluralismo de suas próprias fronteiras, é capaz de tomar semelhante decisão. A política da identidade é essencial, portanto, para definição de amigo e de inimigo, pois é no plano cultural, segundo Schmitt, que tal distinção é feita.

Por outro lado, ao contrário mais uma vez do que pretendem os defensores da democracia liberal, essa decisão não pode basear-se em normas pré-existentes, nem pode aguardar pela interminável verbosidade dos debates parlamentares, senão que é absolutamente contingente e tomada em situações críticas e emergenciais, com o fim de responder a uma ameaça iminente à sociedade, mediante a ação rápida e enérgica do Estado, em especial da liderança política no seu comando. Nessas situações decisivas, marcadas pelo perigo e pela instabilidade, quando a segurança da sociedade encontra-se em jogo, e onde qualquer ação desencadeia conseqüências imprevisíveis, faz-se necessário, não raro, a suspensão do funcionamento normal das instituições e estabelecer um governo e um regime político de exceção. A soberania é, justamente, o atributo do poder capaz de determinar o estado de

exceção, isto é, de dizer quando se está diante de uma emergência nacional, de uma situação crítica e, dessa forma, suspender a validade da ordem jurídica, ou melhor, fazê-la retornar ao seu fundamento último, a autoridade.

Como se pode observar, Schmitt sustenta, contra os liberais, que a atividade política, desenvolvendo-se num campo de irreduzível incerteza, não pode ser normalizada, reduzida à mera administração de interesses privados, nem institucionalizada, mas é caracterizada pelo imprevisível, pela contingência, pela conjuntura e pela desordem.

Diante do fato inevitável do pluralismo e da segmentação territorial em unidades politicamente soberanas, do colapso irreversível das tentativas, religiosas e seculares de unificação da humanidade, é necessário reconhecer a realidade da luta constante e perpétua entre os povos. A política é a atividade humana encarregada de preparar a sociedade para o conflito com as forças que lhe são hostis. A violência e a hostilidade nas relações internacionais decorrem do fato de sua diversidade cultural e todo Estado-Nação, se quiser sobreviver e conservar a sua soberania, deve estar permanentemente preparado para a guerra contra os seus inimigos. E guerras são, com efeito, inevitáveis. Sua ocorrência recorrente não tem qualquer significado normativo. É inútil atribuir um significado normativo ou moral à política. Trata-se, ao contrário, de mera facticidade, uma condição existencial humana.

1.3.3 Comparação e síntese

As discrepâncias entre as concepções políticas de Easton e Schmitt podem ser classificadas segundo alguns aspectos fundamentais.

Ambos consideram a política inerente à condição humana, mas tomam cada qual um elemento específico desta para fundamentar aquela necessidade. Assim, para Schmitt, o perigo da morte violenta por ação de outrem é o que justifica a necessidade das instituições políticas em geral e do Estado em particular. Seu objetivo consiste em garantir a segurança da sociedade e a integridade do seu território, em um ambiente caracterizado pelo risco e pela ameaça de agressão e destruição física representada pela mera existência de outras coletividades. Já para Easton, o elemento da condição humana que suscita a necessidade da política é a escassez. Easton, com efeito, tem uma visão algo “econômica” de política, segundo a qual as instituições políticas estão encarregadas de determinar as normas de acesso da população a recursos escassos. A função do Estado consiste em proteger a sociedade do perigo da necessidade econômica e propiciar aos cidadãos os meios de que necessitam para o seu bem-estar individual e para desfrutar de suas vidas privadas.

Tanto o perigo da morte violenta quanto a escassez são características essenciais da condição humana, já identificadas por Hobbes para fundamentar a absoluta imprescindibilidade da comunidade política. Schmitt, com efeito, não negaria que o Estado frequentemente decide acerca da alocação de bens, visando o bem-estar material dos cidadãos, mas consideraria isso mera administração de interesses privados, ou, quando muito, uma forma mais baixa de política. De resto, os interesses particulares devem submeter-se aos interesses superiores da coletividade, os quais cabe ao Estado determinar. A preservação da integridade territorial e cultural, assim como a continuidade histórica da nação soberana são objetivos superiores e anteriores à questão da alocação interna de bens e ao bem-estar privado – de fato, como poderia uma sociedade decidir tais questões se não assegurar, em primeiro lugar, a sua independência? – e constituem, portanto, o objeto mais elevado da atividade governamental. Easton, por outro lado, não desprezaria os imperativos da defesa externa contra as agressões oriundas de outros Estados, mas consideraria essa necessidade episódica e decorrente do fracasso em se compor (alocar) adequadamente os interesses em conflito. Poggi observa que Easton é influenciado pelo contexto da política inglesa e americana, cujos territórios permaneceram, durante bastante tempo, salvaguardados de invasões, em razão seu “isolamento esplêndido”. Já Schmitt, envolvido com o ambiente muito mais perigoso da política européia continental, não tem por opção o isolacionismo, de modo que a preparação para guerra é uma necessidade muito mais presente.

Isso conduz ao segundo aspecto contrastante nas concepções dos dois autores. Enquanto Easton define política tendo em vista especialmente as questões políticas internas da comunidade nacional, a conceitualização de Schmitt, baseada na distinção entre amigo e inimigo, enfatiza claramente os problemas da política internacional. Com efeito, os próprios internacionalistas distinguem a esse respeito a baixa política (*low politics*) e alta política (*high politics*). Enquanto esta lida com questões de segurança internacional, traçado de fronteiras, guerra e paz, etc.; aquela envolve-se com as demais questões, em particular as relativas à economia e ao bem-estar.

Pode-se observar claramente como o processo histórico de consolidação dos Estados nacionais, isto é, das estruturas de governo direto da população, da Paz de Vestfália ao Estado-Nação contemporâneo, mediante uma progressiva territorialização dos fluxos de interação social nos domínios econômico, cultural e administrativo, conduziu a uma especialização da atividade política no interior das fronteiras nacionais e entre elas. Assim, as decisões que dizem respeito à agenda da baixa política são deixadas à competência exclusiva dos governos dos Estados, com pouco ou nenhum envolvimento direto da comunidade

internacional, até recentemente. Esta ocupa-se quase exclusivamente da agenda relativa à alta política, vale dizer, à solução, pacífica ou não, dos conflitos e da coexistência entre as unidades políticas. E enquanto na política interna a comunidade política é vista em sua pluralidade e diversidade de interesse, na política internacional os povos são representados como monolíticos e dotados do mesmo interesse nacional, representado pelo Estado, e que consiste precisamente na afirmação da sua soberania contra seus potenciais inimigos.

É sintomático, nesse contexto, que os estudiosos de Relações Internacionais tenham constituído, ao longo do século XX, uma comunidade epistêmica relativamente isolada das demais Ciências Sociais, como a Ciência Política e a Sociologia, e que apenas recentemente começam a trocar perspectivas entre si. Da mesma forma, a teoria das relações internacionais, em geral, assume os interesses nacionais como dados, sobre os quais a diversidade da política interna exerce pouca ou nenhuma influência; apenas recentemente a opinião pública interna e internacional vêm desempenhando um papel mais ativo e positivo na compreensão da política internacional. Ambas as mudanças são também compreensíveis, como se verá adiante.

Um terceiro aspecto que convém assinalar e que separa Easton de Schmitt diz respeito à concepção de nação. Enquanto para Schmitt a nação é um dado pré-político, uma comunidade de origem e destino, cuja promoção e preservação é de responsabilidade do Estado; para Easton, aparentemente, a nação é um processo, uma construção, uma comunidade que se constitui à medida que toma as decisões relativas ao seu interesse e que lhe dão forma, agindo assim politicamente sobre si mesma. Ambos os autores, por conseguinte, encontram-se relacionados cada qual a uma tradição de discurso nacionalista anteriormente referidos: Easton representa a idéia republicana de nação, ao passo que Schmitt traduz bem o etnonacionalismo.

Por fim, Easton e Schmitt polarizam-se também em relação ao conflito ideológico no século XX entre liberalismo, autoritarismo e socialismo. Conforme observa Immanuel Wallerstein, as três ideologias típicas do século XX têm em comum a crença no progresso e na possibilidade de aprimoramento contínuo da sociedade através da “mudança política normal”. Ao contrário do que ocorria em sociedades tradicionais e do que propunha o conservadorismo político, nas sociedades modernas a transformação não é algo episódico e excepcional, mas algo cotidiano e contínuo. As sociedades industriais, com efeito, rotinizaram a mudança e a transformação social. E todas as ideologias do século XX apostam no reformismo estatal para conduzir um programa de aprimoramento progressivo da sociedade segundo objetivos politicamente definidos e com instrumentos administrativos burocraticamente planejados. As três ideologias divergem apenas na receita que propõem. O

liberalismo – representado por David Easton – aposta na transformação gradual e controlada da sociedade, por meios democráticos e segundo critérios de racionalidade política e respeito ao pluralismo e à diversidade de interesses, em direção à maior prosperidade dos cidadãos. O pensamento autoritário/fascista, de que Schmitt é o melhor tradutor, visa transformar a sociedade pela fórmula oposta de erradicação da heterogeneidade social, com vistas ao engrandecimento do próprio Estado, enquanto apoteose da nação, à qual está amalgamado, constituindo com ela um todo monolítico e orgânico.

Já o socialismo, por outro lado, jamais dedicou uma reflexão sistemática ao Estado e às instituições políticas, considerando-as apenas como produtos da luta de classes, que se extinguiriam com o fim desta (BOBBIO). A luta de classes é a realidade primordial enquanto o Estado é um mero fenômeno de superfície. Desse modo, sem uma concepção positiva e original sobre reformismo político, ou acerca do papel do Estado, o pensamento socialista dividiu-se, de um modo geral, entre os dois projetos anteriores. O socialismo ora combinou-se à ideologia liberal para constituir a social-democracia e, desse modo, utilizar o Estado e o sistema eleitoral para interferir, de um modo mais efetivo que os governos tipicamente liberais, na alocação de bens na sociedade e, assim, interferir na estrutura das classes sociais; ora combinou-se à ideologia autoritária, produzindo os regimes fascistas de partido único, do tipo soviético, substituindo, porém, a cultura etno-nacional por um programa partidário, mas com a mesma supressão da divergência e com a mesma amálgama do Estado à sociedade civil.

As comparações feitas acima podem ser esquematicamente resumidas no quadro abaixo.

	David Easton	Carl Schmitt
Definição da atividade política:	Alocação autoritativa de bens para a sociedade	Auto-afirmação nacional; luta entre amigo e inimigo
Problema político essencial:	Escassez	Perigo da destruição violenta
Agenda prioritária:	Questões distributivas	Segurança externa
Representação de nação:	Comunidade que age politicamente sobre si mesma	Comunidade etno-cultural de origem e destino
Afinidade ideológica:	Liberalismo; social-democracia	Nacionalismos de direita e de esquerda

O objetivo deste capítulo foi evidenciar que, da Idade Média ao Estado-Nação, a evolução política na Europa caminhou no sentido de uma progressiva codificação territorial dos processos sociais. Como resultado desse movimento, assistiu-se à construção das identidades sociais, da capacidade governativa, da fundamentação da autoridade política sobre o que Bertrand Badie denomina princípio da territorialidade:

O princípio da territorialidade [...] supõe que o poder político se exerce não através do controlo directo dos homens e dos grupos mas pela mediação do solo. Longe de ser natural, este é assim claramente instrumental e, longe de ser a projecção geográfica de uma determinada comunidade, ele é, pelo contrário, um meio de definir e de delimitar uma comunidade politicamente pertinente; longe de pertencer ao domínio do inato, ele releva da convenção (BADIE, 1995, p. 12).

O princípio da territorialidade introduz uma nova forma de organização da vida coletiva, até então organizadas segundo relações de consangüinidade, vizinhança ou religião, que, a partir de então, perderam sua capacidade legitimadora da ordem e erodiram-se. Nesse sentido, a Paz de Vestfália constituiu sem dúvida um marco importante na introdução desse princípio, fundante da ordem política e social moderna. Ela assinala a transição da ordem medieval – baseada na fragmentação extrema das identidades e da autoridade, constituindo lealdades múltiplas e sobreposição de poder político relativamente ao território, submetido porém ao universalismo da Igreja e do Império como fundamentos últimos de legitimidade – para uma relação de exclusividade entre poder político e território.

Os territórios agora se justapõem para constituir comunidades políticas distintas umas das outras, e que não reconhecem nenhuma autoridade superior. Essa segmentação das coletividades humanas foi uma reação contra a subordinação aos poderes imperiais e eclesiásticos. A distinção entre o domínio temporal e o domínio espiritual e a Reforma Protestante emancipam o poder político de sua justificação religiosa. O conceito de soberania e o princípio do cuius regio eius religio rompem com a subordinação dos nascentes governos nacionais ao Império. Posteriormente, o governo direto da população, independente de intermediação de autoridades locais, a progressiva ampliação de suas capacidades administrativas e reguladoras, que organizaram o tempo e o espaço no interior das fronteiras nacionais, a vigilância cada vez mais onipresentes sobre a população, são fenômenos que consolidam o controle do território como fundamento do poder político. Por fim, os direitos de cidadania, a homogeneização cultural e lingüística, a construção da memória coletiva e do sentimento nacionalista sedimentam a pertença da comunidade ao Estado, e as fronteiras

estatais como demarcações entre comunidades políticas distintas. O Estado-Nação constitui o auge desse processo, constituindo-se como um continente de poder, uma unidade política, econômica e culturalmente soberana.

[O Estado-Nação] faz derivar o seu sinal distintivo da sua competência territorial, da institucionalização da fronteira que desenha os contornos da soberania e, sobretudo, de um princípio que exclui qualquer cruzamento ou qualquer sobreposição de territórios que solicitem conjuntamente a lealdade de um mesmo indivíduo (BADIE, 1995, p. 17).

Enquanto os princípios teórico-práticos da territorialidade e da fixidez e impermeabilidade das fronteiras puderam ser sustentados, a soberania permaneceu inquestionada e o próprio Estado-Nação como instituição organizadora da vida coletiva desenvolveu-se sem maiores crises.

Tornando-se assim um elemento de definição das comunidades políticas, o território ganhava sentido político: ele tornava-se um espaço de jurisdição, o fundamento incontornável – e portanto inatacável – da autoridade política soberana. Se [...] o território é um instrumento de controlo dos indivíduos e dos grupos, este controlo só será politicamente pertinente se dispuser de exclusividade, isto é, se esgotar as outras fontes de produção de autoridade e constituir uma aliança universalmente válida admissível por aqueles que a ela estão expostos. Dito de outro modo, o princípio da territorialidade pressupõe que o território seja reconhecido como constitutivo da ordem, como princípio estruturante das comunidades políticas, sem derivar previamente de qualquer solidariedade social que lhe seja anterior, que seja distinta dele ou que o transcenda. Qualquer outra distribuição tornaria a ordem territorial aporética, uma vez que lhe retiraria a sua função discriminatória na definição das competências jurisdicionais (BADIE, 1995, p. 53).

No entanto, a força legitimadora dessa estrutura política reside na capacidade do Estado-Nação preservar sua condição de *power container*, isto é, de permanecer como elemento organizador da vida política e cultural dos povos. As fronteiras nacionais, territorialmente construídas e não culturalmente dadas, tornam-se aporéticas quando não mais confinarem uma comunidade política independente. Noutras palavras, a legitimidade do Estado-Nação repousa sobre alguns pressupostos: (1) que a comunidade política nacional decide sobre todas as questões políticas suscetíveis de afetar os interesses de seus membros, isto é, que seja responsável por toda a alocação autoritativa de bens que ocorre na sociedade; (2) que essa comunidade seja capaz de tomar qualquer decisão relativamente a tais questões; (3) que as decisões tomadas por uma comunidade política digam respeito unicamente a seus interesses, não afetando significativamente as decisões de outras comunidades, ao mesmo tempo que não são afetadas por elas. Quando tais pressupostos falham, a segmentação territorial das comunidades políticas perde seu sentido normativo, e tornam-se aporias.

O propósito do capítulo seguinte será apontar algumas disjunções que comprometem a coincidência entre as fronteiras territoriais-estatais e as fronteiras políticas, econômicas e culturais entre povos e que colocam em cheque o conceito de Estado-Nação como continente de poder e levam a repensar o próprio conceito de comunidade política.

2. Disjunções na ordem de Vestfália: soberania, direito internacional e globalização

No capítulo anterior, expôs-se um panorama histórico da sociedade internacional moderna, a partir de suas origens medievais européias. Constatou-se que ela se caracteriza pela segmentação das coletividades humanas em Estados independentes, cada qual constituindo uma comunidade política distinta, que afirma sua soberania com relação a um dado território e sua respectiva população. O presente capítulo visa apontar algumas disjunções que, contemporaneamente, subvertem de modo significativo essa forma de organização da sociedade e a relação de unidade entre poder e território.

Tais disjunções podem ser encaradas como um processo de retorno às ambigüidades de origem do sistema de Estados. Hedley Bull (2002) utiliza a expressão “neomedievalismo” para registrar uma tendência atual de evolução desse sistema. Bull distingue, esquematicamente, três fases formativas da sociedade internacional e de suas instituições. O primeiro momento é o da sociedade internacional cristã, que compreende os séculos XV, XVI e XVII, e é caracterizado pela desintegração da ordem política medieval e pela formação dos Estados Nacionais na Europa. Nesse período, uma primeira geração de internacionalistas – Francisco de Vitória, Francisco Suárez, Alberico Gentili, Hugo Grotius, Samuel Pufendorf, etc. – buscou articular as novas realidades da independência dos reinos e principados e da luta pelo poder, evidenciada por Maquiavel, com os valores morais cristãos que se consideravam subjacentes à sociedade internacional, visando suprir, dessa forma, o vácuo ideológico e normativo deixado pelo recuo do projeto eclesiástico-imperial de um *Respublica Christiana* (BULL, 2002, p. 36).

A ambigüidade é a característica mais marcante no pensamento dos internacionalistas da primeira geração. Com efeito, a caracterização do mundo político dividido em Estados soberanos e independentes é confusamente sobreposta à idéia de uma *communitas orbis*, ou comunidade mundial de povos. Embora reconhecendo que os governantes não estavam submetidos à autoridade temporal da Igreja, nem do Império, afirmaram a superioridade do Direito Natural sobre as leis do Estado, cujos princípios não poderiam ser desrespeitados por nenhum soberano. A filosofia jusnaturalista do período esforçou-se para limitar o uso da violência nos conflitos, bem como as causas justas para se ir à guerra, da mesma forma que também considerava o cumprimento dos acordos uma regra que soberano algum poderia ignorar. Outra característica da sociedade internacional cristã, segundo Bull, era a indefinição com relação aos membros dessa sociedade e seu *status*. Não obstante os valores cristãos

contivessem a premissa de uma sociedade universal e de igualdade entre todos os povos, as comunidades não cristãs não eram reconhecidas como membros da sociedade de Estados, nem eram tampouco tratadas em termos de igualdade de direitos. Também não estava claro que essa sociedade internacional fosse constituída apenas de Estados, admitindo-se a aplicabilidade de suas normas aos indivíduos e aos povos, em particular aos povos indígenas do novo mundo, e mesmo a organizações privadas tais como as companhias de comércio, muitas das quais de fato engajavam-se em campanhas militares. Na verdade, não havia consenso sequer terminológico sobre como caracterizar as novas comunidades políticas soberanas. Os internacionalistas dividiam-se entre as expressões “Estado”, “Reino”, “Repúblicas”, “Principados”, etc (BULL, 2002, p. 38).

Tratam-se de ambigüidades próprias de períodos de transição paradigmática e de profundas transformações históricas. Elas serão progressivamente suprimidas nas gerações posteriores de internacionalistas. Com efeito, tais ambigüidades já são menores em Gentili e Grótius do que em Vitória (FERRAJOLI, 2002, p. 15), menores em Hobbes que em Bodin, e, de um modo geral, diminuem a medida que Estado Nacional se consolida. Nesse momento, pensamento jusnaturalista vai aos poucos perdendo espaço para o positivismo e, no esquema de Bull, a sociedade internacional cristã cede lugar, nos séculos XVIII e XIX, à sociedade internacional *européia*, na qual os valores morais cristãos são substituídos por um padrão cultural e civilizatório compartilhado (BULL, 2002, p. 42).

Nessa sociedade internacional européia, são superadas aquelas ambigüidades em relação aos sujeitos que dela fazem parte. O principal internacionalista da época, Vattel, afirma explicitamente que a sociedade internacional é uma sociedade de Estados e que o Direito das Gentes diz respeito aos direitos e obrigações apenas concernentes às unidades políticas, substituindo, assim, a noção de Vitória de um Direito aplicável aos povos, vale dizer, ao gênero humano (VATTEL, 2004, p. 1). Em conseqüência, a guerra e a diplomacia são instituições que se aplicam somente às relações entre governantes. Outra conseqüência é que o Direito Internacional passa a fundamentar-se no consenso entre os Estados envolvidos, perdendo sua associação com valores universalistas e, portanto, com o Direito Natural. Por outro lado, com o descrédito das doutrinas do Direito Natural e da guerra justa, exacerba-se o princípio da soberania externa, suprimindo-se, no século XIX, qualquer referência a uma comunidade de povos. De fato, o século XIX testemunhou o ocaso dos projetos cosmopolitas de um modo geral. A soberania externa do Estado-Nação, já secularizada e alimentada pelo fundamento nacional-popular, torna-se independente de qualquer vinculação a valores (FERRAJOLI, 2002, p. 34).

Os vínculos jurídicos do Estado, no plano internacional, são apenas aqueles positivados, em tratados celebrados com outros Estados. Por fim, é no contexto da sociedade internacional européia que as instituições – Direito Internacional, Guerra, Diplomacia, Equilíbrio de Poder, Regime das Grandes Potências – assumem sua forma contemporânea (BULL, 2002, p. 43).

No século XX, a sociedade internacional se espalha para outros continentes e se torna global. Nesse terceiro momento, segundo Bull, sua compreensão resgata algumas das características da sua fase inicial. Em primeiro lugar, a globalização mesma do sistema de Estado recupera a idéia de uma *communitas orbis* de Vitória e, curiosamente, suas mesmas ambigüidades (FERRAJOLI, 2002, p. 53), substituídas, no entanto, de seu idealismo abstrato para um fundamento institucional mais concreto. A Liga das Nações e, principalmente, a Organização das Nações Unidas (ONU) ao mesmo tempo que foi o principal instrumento pelo qual a forma institucional do Estado-Nação foi universalizada, estabelecendo um sistema internacional global (GIDDENS, 2001, p. 273), deu origem às disjunções que, curiosamente, lançaram a base para uma (ao menos potencial) nova transformação desse sistema.

Com efeito, a idéia tradicional de que o sistema internacional é constituído unicamente por Estados perdeu consistência ante o espantoso florescimento de organizações intergovernamentais no século XX. Assiste-se, atualmente, à mesma incerteza vivida no século XVI no que se refere aos atores das relações internacionais. Sustenta-se hoje que, além dos Estados e das organizações por eles criadas, são também titulares de direitos os indivíduos ou grupos de indivíduos, tais como as minorias étnicas, religiosas ou nacionais. Organizações não-governamentais e mesmo empresas multinacionais reivindicam também a condição de membros da sociedade internacional e lutam por espaço.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, além das outras convenções de direitos subseqüentes, os tribunais *ad hoc* de Nuremberg e Tóquio, e, mais recentemente, o Tribunal Penal Internacional, afirmam que os indivíduos possuem direitos e obrigações além e acima daqueles impostos por seu próprio sistema jurídico doméstico, e podem inclusive ser responsabilizados por atentados praticados contra os princípios elementares de dignidade humana, ainda que a serviço ou por ordem de seu Estado (salvo impossibilidade de conduta diversa). Em outras palavras, nem sempre o Estado poderá, em face do Direito Internacional, contar com a fidelidade incondicional de seus cidadãos. Quando as leis do Estado estiverem em conflito com normas internacionais que protegem valores humanitários básicos, todo indivíduo tem o direito e o *dever* de transgredir aquelas. Nesses casos, portanto, a identidade universal humana deve estar acima das lealdades nacionais. O princípio da soberania externa

é, dessa forma, relativizado. Tais inovações institucionais parecem resgatar não apenas a doutrina do Direito Natural, através da figura jurídica dos “crimes contra a humanidade”, quanto a idéia de um Direito Cosmopolita. Segundo Norberto Bobbio, pode-se observar um movimento dialético na evolução do fundamento dos Direitos Humanos: da universalidade abstrata da filosofia jusnaturalista, passando pelo momento da particularidade concreta das constituições nacionais, até que finalmente caminha-se em direção a universalidade concreta de uma declaração universal, e porque não dizer um regime geral de proteção, dos Direitos Humanos (BOBBIO, 1992, p. 30).

A Convenção Européia de Proteção dos Direitos Humanos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos vão mais longe e autorizam o indivíduo a iniciar procedimentos jurídicos contra seus próprios governos. Apesar de que ainda falta muito para que se possa afirmar o caráter coercitivo dessas normas garantidoras de direitos humanos contra os Estados, todas essas iniciativas apontam para um lento mas progressivo deslocamento do princípio de que a soberania deve ser resguardada independentemente das conseqüências para os seus habitantes. Normas definidoras da responsabilidade internacional do Estado e de seus líderes políticos, bem como a relativização do princípio da imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro, também reforçam essa tendência.

A ambigüidade da Carta das Nações Unidas no que se refere à relação entre soberania estatal e princípios morais “universais” reproduz-se na sua imprecisa regulamentação do uso da força nas relações internacionais. Sem abolir definitivamente o *jus ad bellum*, isto é, o direito de fazer a guerra, a Carta procura restringir o uso da força militar aos casos de legítima defesa, condenando as “guerras de agressão”, e buscando limitar a violência dos conflitos de modo a poupar a população civil. A posição da ONU em relação ao uso da força para fins humanitários ou para dar eficácia ao Direito Internacional é igualmente pouco clara. Bull sugere que essas ambigüidades apontam para o resgate de uma distinção objetiva entre guerras justas e injustas (BULL, 2002, p. 50).

Em seu conjunto, as ambigüidades presentes na forma como a Carta da ONU caracteriza a sociedade internacional mundial de fato guardam semelhança com as que apareciam na obra dos internacionalistas do tempo de Vitória, como assinala Ferrajoli. Levando-se a comparação mais adiante, elas podem evidenciar um outro momento de transição paradigmática. O objetivo dos tópicos seguintes será explorar os sinais e sintomas dessas transformações.

2.1 Nova configuração da soberania estatal

É durante o século XVII que o conceito de soberania adquire sua forma propriamente moderna, como atributo do poder estatal (e somente dele). Seu desenvolvimento teórico está historicamente ligado ao surgimento do Estado nacional na Europa – aquela organização política que se estende sobre um território que compreende áreas rurais e centros urbanos, dotado de estruturas administrativas diferenciadas e autônomas, capazes de exercer o governo direto – que à época assumia a forma de monarquias “absolutistas”. A soberania é a expressão jurídica e institucional do princípio da territorialidade. Sua evolução como conceito espelha a trajetória do Estado moderno na definição de suas fronteiras e consolidação de seu poder administrativo. Além disso, reflete ainda a evolução das relações entre Estado e sociedade, entre a autoridade política e a sociedade civil, à medida que o Estado se afirma como forma normal de organização das comunidades.

Convém destacar aqui duas conseqüências particularmente significativas desse processo de transformação da antiga estrutura política medieval. Em primeiro lugar, o rompimento do universalismo, tanto o religioso da Igreja Católica, quanto o laico do Sacro Império, e seu projeto de unificação política do continente. Nesse sentido, dois eventos são especialmente dramáticos e profundamente conseqüentes para o desenvolvimento posterior do sistema internacional europeu: a Reforma Protestante – que subverte a unidade da doutrina cristã – e a Guerra dos Trinta Anos, que articula essa luta religiosa com a rejeição da autoridade imperial.

Com a consolidação dos Estados nacionais e com sua plena autonomização dos vínculos ideológicos e religiosos, que haviam cimentado a *civitas christiana* (nação cristã) sob a égide da Igreja e do Império, cai todo e qualquer limite à soberania estatal e se completa, com sua plena secularização, sua total absolutização (FERRAJOLI, 2002, p. 16-7).

Uma segunda conseqüência da segmentação territorial em Estados nacionais independentes entre si foi a aceitação, mais ou menos generalizada, de uma concepção maquiavélica de política, segundo a qual cada Estado buscará, em suas relações com os outros Estados, maximizar suas próprias vantagens, a fim de aumentar seu poder, em detrimento dos demais, e usará a força, se necessário, para salvaguardar seus interesses (SABINE, 2002, p. 328). A busca da segurança e do engrandecimento estatal será, como se disse, o *leitmotiv* da política internacional e constituirá o núcleo da doutrina da Razão de Estado.

A formulação teórica da soberania, por sua vez, deve-se à filosofia política jusnaturalista, no século XVII, preocupada em fornecer um princípio explicativo e um fundamento de legitimidade à nova realidade dos Estados Nacionais, em face do colapso das justificações morais e religiosas universais, que vigoraram durante a Idade Média.

Jean Bodin é, sem dúvida, um dos mais importantes formuladores da teoria clássica da soberania, e que constitui a parte mais significativa da sua filosofia. A ele é atribuída a definição de soberania como poder supremo (*summa potestas*) que é exercido sobre os súditos de um Estado, ilimitado em sua duração e extensão e ilimitado juridicamente. Esse poder traduz-se na capacidade do soberano de *editar leis obrigatórias* para todos os súditos (SABINE, 2002, p. 317).

Bodin analisa os elementos constitutivos do poder soberano. Em primeiro lugar, trata-se de um poder *perpétuo*, em oposição às formas de poder restrito a um período determinado de tempo. É um poder *não delegado*, ou delegado incondicionalmente, isto é, a autoridade do Estado não é passível de revogação. É também inalienável e imprescritível. Outra característica importante do poder soberano é a sua não limitação jurídica. Nesse sentido, o soberano é *legibus solutus*, ou seja, não está submetido à lei. Como é a fonte de toda autoridade e todo direito, capaz de mudar a lei a um comando seu, esta é incapaz de limitar o seu poder. O soberano não pode, portanto, obrigar a si mesmo, nem obrigar seus sucessores. Ainda que Bodin considere que o soberano é responsável perante Deus pelo respeito ao direito natural, as leis positivas são mandato do soberano e não podem, portanto, vinculá-lo. Toda limitação à soberania é, necessariamente, extra-jurídica. Finalmente, o poder soberano é *indivisível*. Não há, nem pode haver, fontes autônomas de autoridade dentro do Estado (SABINE, 2002, p. 317).

Assim, as prerrogativas de governo das cidades, ou dos feudos, as imunidades das corporações, são entendidas por Bodin como concessões do soberano. Todos os corpos intermediários – barões, bispados, municipalidades, e companhias de comércio – devem seus poderes, privilégios e autonomia ao reconhecimento do Estado. Igualmente, o poder do magistrado é delegado pelo soberano e em seu nome exercido. Os costumes locais devem sua validade a esse mesmo reconhecimento, e apenas na medida em que não contrariem normas editadas pelo soberano que pode, pelo contrário, revogar qualquer costume. As cortes, assembleias ou estados gerais de cuja autorização, nos Estados corporativos (*Ständestaat*), dependia a aprovação de decisões importantes (p. ex. aumento de impostos ou criação de novos tributos, ou tributos especiais de guerra), são degradados por Bodin a uma função meramente consultiva, que não obriga o soberano, nem obsta à sua atuação.

Uma das ambigüidades apontadas no pensamento de Bodin é que ao mesmo tempo em que propõe um conceito de soberania que eleva o Estado a uma posição superior e transcendente em relação à sociedade, ele espousa uma concepção pluralista da sociedade política, segundo a qual os indivíduos pertencem a múltiplas associações, incluindo família, Igreja, guildas, etc. Com Hobbes, o conflito entre as várias lealdades é deixado para trás e substituído por uma concepção monista, pela qual o Estado é efetivamente a fonte de todo o poder político.

Hobbes é, talvez, o principal teórico do Estado moderno, e utiliza um princípio de auto-preservação racional para fundamentar a necessidade do poder soberano. Hobbes lança mão da metáfora da pessoa artificial para mostrar que não existe mediação entre o poder absoluto e a anarquia, e que a unidade do Estado e, por conseguinte, a existência da sociedade repousa sobre a sua onipotência. Da mesma forma que uma pessoa pode ter apenas uma voz e uma vontade, assim o Estado só pode ter um poder soberano que, portanto, não pode ser dividido. Para Hobbes, a ausência de limites terrenos ao poder do Estado é uma necessidade lógica: ou se reconhece a autoridade do soberano e, por conseguinte, o dever de obediência – nesse caso, pode-se falar de um Estado – ou não se reconhece, e haverá desobediência e, conseqüentemente, anarquia e guerra civil. Se o poder do Estado pudesse ser limitado, este logicamente não seria mais soberano; soberano seria o poder capaz de limitá-lo. A conservação de uma ordem social pacífica exige um governo capaz de assegurar a obediência de todos às leis e de aplicar justiça aos infratores. O Estado existe, portanto, porque é necessário, como única alternativa contra a anarquia. Hobbes descarta a idéia de um contrato entre o soberano e os súditos e o substitui pelo pacto de sujeição de todos os indivíduos ao poder soberano. Grupos internos dentro da comunidade deixam de ter existência autônoma: são sancionados ou tolerados pelo Estado (HOBBS, 2000; SABINE, 2002, p. 359-64).

Bodin e Hobbes distanciam-se também em relação à prerrogativa principal de um soberano. O *jurista* Bodin vê no poder de fazer e anular as leis, isto é, no monopólio do poder legislativo, a essência da soberania, ao passo que Hobbes, com um enfoque mais *político*, enfatiza o momento da execução, ou seja, a efetividade da ação estatal através do monopólio da coerção física (MATTEUCCI, 2004, p. 1180).

As duas questões mais complexas que envolvem a teoria da soberania do Estado dizem respeito a duas de suas características apontadas acima: a indivisibilidade e o seu caráter absoluto ou ilimitado. O conflito contrapõe, de um lado, a necessidade de coesão social e da manutenção da ordem na sociedade; de outro, a necessidade de legitimação do exercício do poder político. Noutras palavras, o problema consiste em dotar o Estado de um

poder efetivo de controle social e, ao mesmo tempo, submeter as suas autoridades à prestação de contas e ao controle democrático.

De acordo com Ferrajoli (2002, p. 27), esse conflito produziu duas histórias, a da soberania interna e da soberania externa, prevalecendo em cada uma das quais um dos termos da oposição. Enquanto a trajetória da primeira é marcada pela progressiva limitação jurídica, no âmbito do Direito Constitucional, a trajetória da segunda caracteriza-se por uma cada vez maior absolutização, no âmbito do Direito Internacional.

Com efeito, tradicionalmente, a literatura jurídica e política internacional apresenta a soberania como conceito bifronte, com uma face interna e uma face externa. A face interna da soberania diz respeito à autoridade suprema do Estado no interior do território, sua capacidade de afastar quaisquer intermediários ou competidores de dentro de suas fronteiras. Significa que a autoridade estatal é a única que pode legitimamente aplicar a coerção e criar normas vinculantes para sua população (*ne cives ad arma veniant*). A face externa da soberania relaciona-se com a independência de uma comunidade política frente às demais, sua capacidade de auto-determinação e ação política autônoma. Nesse sentido, o Estado soberano não reconhece nenhuma autoridade superior (*summa potestas superiorem non recognoscens*) (MATTEUCCI, 2004, p. 1180).

Historicamente, as duas faces da soberania evoluíram de modos diferentes. A soberania interna foi submetida a controle jurídicos progressivamente mais rígidos, que visam restringir a margem de discricionariedade do poder do Estado sobre a população, ao menos nas democracias ocidentais. As noções de Estado de Direito, constitucionalismo e direitos fundamentais lograram separar a questão da autoridade estatal, seu reconhecimento e obediência, da arquitetura institucional da governança, que deixou de pressupor a concentração do poder. Noutras palavras, o bom funcionamento do Estado e a manutenção da ordem pública não exige que uma instituição detenha poder absoluto. A doutrina da separação de poderes resolveu bastante bem o problema de como organizar internamente a autoridade de modo que o poder pudesse ser exercido eficazmente, mas, por outro lado, de modo juridicamente controlável (MATTEUCCI, 2004, p. 1181). A teoria do federalismo também colocou em dificuldade a tese da necessária indivisibilidade da soberania, mediante uma complexa engenharia institucional de repartição de competências, de modo a preservar a autonomia dos governos locais, sem porém comprometer a coesão do Estado, sua integridade territorial, nem sua força para desempenhar tarefas de caráter nacional (MATTEUCCI, 2004, p. 1186; ZIPPELIUS, 1997).

Diante dessas inovações institucionais no âmbito interno, os teóricos da soberania viram-se obrigados a responder a pergunta sobre “onde se localiza a soberania” não a partir de um órgão ou autoridade concreta, mas abstratamente, atribuindo a titularidade da soberania simplesmente ao Estado considerado integralmente, ou à sociedade, ou ainda à Constituição.

A soberania externa, ao contrário, foi se tornando, até recentemente, cada vez mais absoluta e livre de controles jurídicos. A fonte da ambigüidade parece residir no fundamento popular/nacional da soberania. De um lado, a afirmação da soberania *popular* opunha-se à idéia da soberania do governante e serviu para obrigar as autoridades do Estado a obterem o consentimento dos governados para legitimarem-se, o que conduziu ao governo limitado e ao respeito aos direitos de cidadania. De outro lado, essa mesma soberania fundada na sociedade, dessa vez enquanto soberania *nacional*, resultou na afirmação da independência da comunidade política contra qualquer limite jurídico externo. De acordo com Ferrajoli (2002, p. 35)

Quanto mais se limita – e, através de seus próprios limites, se autolegitima – a soberania interna, tanto mais se absolutiza e se legitima, em relação ao mundo “incivil”, a soberania externa. Quanto mais o estado de natureza é superado internamente, tanto mais é reproduzido e desenvolvido externamente.

Além disso, para o Direito Internacional, o reconhecimento da soberania externa de um Estado bem como da legitimidade de seu governo, ou de seus representantes diplomáticos é independente da eventual legitimidade interna desse governo. Uma vez que assegure o controle sobre o território e sua população, pouco importa para o Direito Internacional a natureza do regime político, se democrático ou ditatorial. A independência de uma comunidade política frente às demais é questão puramente de eficácia do poder político, isto é, do governo, em afastar ingerências externas, por um lado, e obter reconhecimento internacional, por outro, independentemente da legitimidade do poder exercido internamente. O Direito, assim, “achata-se” sobre uma questão de fato (FERRAJOLI, 2002).

Uma outra distinção, igualmente usual na literatura acadêmica, separa a soberania como fato, da soberania como norma. Enquanto fato, a soberania liga-se à idéia de *controle*. Nesse sentido, a soberania designa a capacidade governativa do Estado, seu poder real de tomar decisões de forma independente de influências externas, bem como de fazê-las valer internamente, dando-lhes eficácia e logrando a obediência da população. Enquanto norma, por outro lado, soberania encontra-se associada à idéia de *autoridade*, ou seja, ao reconhecimento da legitimidade de um governo constituído, tanto pelos governos das demais comunidades

políticas, quanto pela própria população sujeita a essa autoridade. Nesse sentido, observa Nicola Matteucci (2004, p. 1179), “[a] soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito”. Estas duas dimensões estão relacionadas entre si, implicando-se mutuamente. Com efeito, a eficácia do poder estatal não pode ser obtido, na prática, com recurso exclusivamente à coerção, necessitando legitimar de alguma forma a sua autoridade. De modo correspondente, a perda da eficácia do poder do Estado conduz muitas vezes à perda de legitimidade e, no limite, ao não reconhecimento de sua autoridade.

Essas duas distinções clássicas se sobrepõem, como se pode facilmente observar. Tanto a soberania interna quanto a soberania externa podem ser compreendidas, ao mesmo tempo, como um fato, uma capacidade efetiva de regulação e controle, ou, normativamente, como um direito a tais prerrogativas de poder. Nas palavras de Hedley Bull (2002, p. 13):

A soberania dos Estados, interna e externa, existe tanto no nível normativo, quanto no factual. Os estados não só afirmam sua soberania interna e externa como na prática exercem efetivamente, em graus variados, essa supremacia interna e independência externa. A comunidade política independente que simplesmente afirma o direito à soberania (ou é julgada soberana por outros) mas não pode exercer na prática esse direito não é propriamente um Estado.

No entanto, Stephen Krasner (2001, p. 14) coloca a questão da soberania de forma um tanto mais complexa. Segundo o autor, o conceito de soberania costuma aparecer na literatura jurídica, política e sociológica com quatro significados diferentes: (1) como soberania jurídica internacional; (2) soberania vestfaliana; (3) soberania interna; (4) soberania interdependente.

A *soberania jurídica internacional* diz respeito ao reconhecimento mútuo pelas unidades territoriais de sua independência. O Direito Internacional clássico estabelece quais as prerrogativas asseguradas aos governos de Estados considerados dessa forma soberanos. Krasner observa também que o estatuto jurídico dos Estados no sistema de Estados é uma projeção, no plano internacional, do estatuto concedido aos indivíduos pela teoria liberal do Estado. Da mesma forma que os indivíduos, no Estado Constitucional de Direito, gozam de isonomia jurídica, assim os Estados reconhecidos gozam de igualdade soberana entre si. A menor república, ensinava Vattel no século XVIII, tem os mesmos direitos soberanos que a maior potência. A capacidade do indivíduo para firmar contratos e sua liberdade de associação encontram correspondência na prerrogativa soberana de firmar tratados e de ser membro de organizações internacionais (KRASNER, 2001, p. 28-30).

A *soberania vestfaliana* está relacionada com a capacidade das comunidades políticas de excluírem protagonistas externos nas estruturas de autoridade e tomada de decisão internas. O princípio da não-intervenção aplica-se especificamente a esse aspecto da soberania. Estabelecido nas pazes de Augsburg e de Vestfália, o *cuius regio eius religio* é freqüentemente apontado como seu marco fundador, muito embora o corolário da não-intervenção externa nos assuntos políticos internos de um Estado só se tenha desenvolvido muito posteriormente, aparecendo pela primeira vez de forma explícita na obra de Vattel, já no século XVIII. Quando atores externos estão em condições de interferir ou determinar as estruturas de autoridade interna, afirma Krasner, viola-se essa soberania, seja essa interferência coercitiva ou aceita voluntariamente pelo Estado em questão (KRASNER, 2001, p. 36).

A *soberania interna* se refere à capacidade das autoridades públicas de exercer um controle efetivo no interior das fronteiras estatais, isto é, de monopolizar os meios de coerção e ter sua autoridade reconhecida internamente. Aqui o pensamento jusnaturalista de Bodin e Hobbes é a referência teórica fundamental. Eles fundamentaram a necessidade do Estado concentrar o poder político e exercer o governo direto sobre o território, retirando a prerrogativa do exercício da coerção de pessoas privadas e de autoridades intermediárias não reconhecidas pelo governo soberano. O Estado torna-se, portanto, a fonte última da autoridade política e da validade do direito (KRASNER, 2001, p. 25).

A *soberania interdependente* está relacionada com a capacidade dos governos de controlar os fluxos transfronteiriços de interação social, vale dizer, exercer a regulação sobre o fluxo de informações, idéias, bens, pessoas, capitais e substâncias contaminantes, ou doenças que passam através das fronteiras do Estado. Trata-se da capacidade do Estado de decidir e regular o que entra e sai do seu território, ou o que passa através dele. À medida que os custos de transporte e comunicações se reduzem, por força das novas tecnologias, torna-se mais difícil para o Estado a ordenação do espaço e do tempo. Uma vasta literatura sobre globalização vem apontando a dificuldade dos poderes públicos de regular ou isolar-se dos crescentes fluxos transnacionais, especialmente econômicos (bens e capital), minando a capacidade decisória do Estado. Essa perda da capacidade regulatória dos movimentos transfronteiriços de interação social pode ser interpretada como perda de soberania, nesse sentido específico (KRASNER, 2001, p. 26-7).

Quando a classificação de Krasner é cruzada com aquelas duas distinções anteriores verifica-se que, por um lado, a soberania jurídica internacional e vestfaliana se relacionam com a chamada soberania externa, vale dizer, frente à sociedade de Estados-Nação, ao passo

que a soberania interna e a soberania interdependente estão compreendidas na sua dimensão interna. Por outro lado, a soberania jurídica internacional e a soberania vestfaliana associam-se mais com a dimensão normativa da autoridade e da legitimidade do que com a do controle. Trata-se dos direitos que são inerentes à soberania estatal: direito de firmar acordos e de excluir atores externos na estrutura de autoridade interna. Já a soberania interdependente enfatiza mais o aspecto factual do controle, deixando de lado o problema da autoridade. Está em questão aqui a eficácia da regulação estatal sobre os movimentos transnacionais sobre suas fronteiras. Por fim, a soberania interna revela um duplo caráter, ao mesmo tempo a capacidade de exercer o poder e controlar o território e o reconhecimento da autoridade legítima. Importa aqui saber se as estruturas internas de autoridade são reconhecidas como legítimas pela população e quão eficazes são suas decisões (KRASNER, 2001, p. 14-5).

A soberania não permanece sempre estática, mas pode modificar-se ao longo do tempo, o que frequentemente acontece. Estados podem perder ou ganhar soberania, ter sua soberania limitada, restringida compulsória ou voluntariamente, ou, pelo contrário, ampliada, ganhando assim maior liberdade de ação. Trata-se, portanto, de um atributo do poder estatal intimamente relacionado com o peso relativo de poder do Estado em questão no conjunto do sistema internacional e acompanha, em virtude disso, suas vicissitudes. Além disso, as quatro dimensões da soberania identificadas por Krasner não se modificam todas da mesma forma, nem ao mesmo tempo. Um Estado pode ser soberano em alguns desses aspectos e não em outros, ou pode ser mais soberano em uns do que em outros. De fato, muitas vezes o exercício de uma competência soberana pode ir em detrimento de outra (KRASNER, 2001, p. 15).

Krasner observa que as normas que regem os direitos de soberania são aplicadas, frequentemente, de modo altamente seletivo, de acordo com uma lógica de conseqüências. O poder, as conveniências e os interesses em jogo, e não a lógica de pertinência das regras e princípios do Direito Internacional, são os fatores que determinam quais as prerrogativas soberanas que serão desfrutadas por cada Estado, em cada momento. Por trás da aparente uniformidade dos critérios de soberania e da isonomia formal dos poderes que lhe são inerentes, escondem-se um amplo espectro de variações entre os Estados, alguns mais soberanos que outros, cujos poderes variam de acordo com as circunstâncias políticas concretas. Krasner denomina essa situação de “hipocrisia organizada” (KRASNER, 2001, p. 16-7).

Assim, por exemplo, embora Taiwan não goze de soberania jurídica internacional, trata-se de um território capaz de se auto-governar e de afastar, não menos que qualquer outro Estado reconhecido, protagonistas externos em suas estruturas de autoridade, o que

corresponde à definição de soberania vestfaliana. Mais estranho é o caso de Hong Kong, que é membro fundador da Organização Mundial do Comércio sem ser Estado, não obstante o paradigma clássico do Direito Internacional afirmar serem somente os Estados sujeitos de Direito Internacional e, portanto, os únicos capazes de firmar tratados e participar de organizações intergovernamentais. A Índia foi membro fundador da Liga das Nações e signatária do Tratado de Versalhes, quando ainda era uma colônia britânica. Ucrânia e Belarus ingressaram na ONU durante a década de quarenta, quando ainda pertenciam a União Soviética. São todos exemplos de entidades políticas não reconhecidas formalmente como Estados, mas que praticam ou praticaram atos de soberania jurídica internacional.

Por outro lado, o reconhecimento pela sociedade de Estados da soberania jurídica internacional em nada assegura nem a soberania vestfaliana, nem a soberania interna ou interdependente. Os países membros da União Européia oferecem um claro exemplo de Estados que, sem perderem sua soberania jurídica internacional, abriram mão de parte significativa de suas soberanias vestfaliana, interna e interdependente. O Iraque perdeu toda a sua soberania com a operação militar americana em 2003, exceto que continuou a gozar, sem solução de continuidade, de sua soberania jurídica internacional. Países em guerra civil, como o Sudão, ou sob intervenção das tropas de paz da ONU, como a Libéria, perdem sua soberania interna e sua soberania vestfaliana, respectivamente, mas conservam seu *status* de Estado soberano perante a sociedade internacional.

Países submetidos ao regime de condicionalidades do FMI comprometem-se a realizar reformas estruturais e a adotar políticas macroeconômicas que limitam sua capacidade decisória e governativa. Isso mostra que, no exercício de uma competência inerente à soberania vestfaliana, um Estado pode decidir limitar sua soberania interna. O mesmo tipo de delimitação ocorre sempre que Estados participam de organizações internacionais e a elas delegam poderes para solucionar controvérsias de forma autônoma – é o caso do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC ou o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias – ou quando se considerem vinculados por suas decisões, tomadas por maioria – como é o caso de algumas decisões da União Européia.

Outra fonte de transformações do conceito de soberania, está relacionado à evolução dos direitos humanos e da justiça penal internacional. Nesse contexto, e também em face de crises humanitárias decorrentes de colapsos da autoridade governamental e de guerras civis, o conceito de soberania é contestado como um “direito” de exercer um poder e passa a ser considerado uma *responsabilidade* por prover determinados bens à população, em especial, relativos à sua segurança. Assim, a soberania liga-se diretamente à capacidade governativa de

desempenhar funções que justificam a coerção estatal, sua capacidade de tomar decisões vinculantes e a independência de que goza perante a comunidade internacional (BADIE, 2004). A fim de conservar essas prerrogativas, os governos devem se manter fiéis a essas funções.

Não se trata de transferir, nem de negar a soberania estatal, mas de redefini-la: a soberania deixa de ser entendida como controle e passa a significar responsabilidade, tanto em sua face interna, como na sua face externa. A soberania pode ser entendida como responsabilidade em três dimensões complementares: (1) as autoridades estatais são responsáveis por proteger a segurança, a vida e o bem-estar de seus cidadãos; (2) as autoridades políticas nacionais são responsáveis perante seus cidadãos, em âmbito interno, e perante a comunidade internacional, no âmbito das Nações Unidas; (3) os agentes do Estado são responsáveis por seus atos, isto é, prestam contas por suas ações e omissões.

As obrigações específicas relativas à responsabilidade de proteger, inerentes à soberania, encontram-se definidas em diversos instrumentos internacionais que estabelecem os princípios e normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Proteção à pessoa, os quais são analisados no tópico seguinte.

2.2 A política de Direitos Humanos

A política global de proteção aos direitos humanos trouxe para a ordem mundial contemporânea algumas transformações de grande alcance, que subvertem o princípio territorial e vestfaliano sobre o qual estava tradicionalmente construída.

O regime de direitos humanos é constituído por diversos acordos e instituições, distribuídos por diversos assuntos, que se sobrepõem em âmbito global, regional e nacional. Em seu conjunto formam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, que se consolidou e se desenvolveu notavelmente após a Segunda Guerra Mundial, em reação contra as atrocidades cometidas pelos regimes totalitários (PIOVESAN, 2000, p. 129). A violência e escala da guerra, especialmente nas guerras totais, bem como suas conseqüências para a população civil, tornaram necessária a proteção internacional dos direitos, de modo a não mais depender apenas das instituições nacionais (MELLO, 1997). Com efeito, a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, declara em suas *consideranda* que a não observância dos direitos humanos essenciais conduziram a atos de barbárie que “ultrajaram a consciência da humanidade”. Desde então, os direitos humanos possuem um espaço permanente e significativo na agenda política internacional.

Nesse sentido, o acordo de Londres de 1945 instituiu o Tribunal *ad hoc* de Nuremberg, a fim de julgar os atos considerados bárbaros e atentatórios da dignidade humana. O art. 6º do Acordo de Londres estabelece a competência do Tribunal para aferir a responsabilidade de indivíduos em “crimes contra a paz” ou “crimes contra a humanidade”, em particular o genocídio, o extermínio de população civil, deportações em massa ou escravidão, além de outras formas de perseguição ou tratamento cruel de civis ou de prisioneiros, seja antes ou durante o conflito.

O efeito disruptivo do precedente aberto pelo Tribunal de Nuremberg consiste em, por um lado, afirmar que a comunidade internacional não é indiferente ao tratamento dispensado pelo Estado a sua população interna. Noutras palavras, as prerrogativas inerentes à soberania não autorizam o Estado a praticar atos de barbárie contra a sua própria população. Por outro lado, afirmam que os indivíduos possuem direitos e obrigações além e acima daqueles impostos por seu próprio sistema jurídico doméstico, podendo inclusive ser responsabilizadas autoridades por atentados praticados contra os princípios elementares de dignidade humana, ainda que a serviço ou por ordem de seu Estado (salvo impossibilidade de conduta diversa) (PIOVESAN, 2000, p. 135).

Isso significa que nem sempre o Estado poderá, em face do Direito Internacional, contar com a fidelidade incondicional de seus cidadãos. Quando as leis do Estado estiverem em conflito com normas internacionais que protegem valores humanitários básicos, todo indivíduo tem o direito e o *dever* de transgredir aquelas, mediante “objeção consciente”. Nesses casos-limite, portanto, a identidade universal humana deve estar acima das lealdades nacionais. Os princípios da soberania externa e interna são, dessa forma, relativizados. O Direito Internacional admite contemporaneamente a subjetividade passiva do indivíduo, isto é, sua responsabilidade para com delitos internacionais, e isso significa a renúncia, pelos Estados de um aspecto crucial e emblemático de sua soberania, isto é, o monopólio da jurisdição penal (RIDRUEJO, 2000, p. 198).

Tais inovações institucionais parecem resgatar não apenas a doutrina do Direito Natural, através da figura jurídica dos “crimes contra a humanidade”, quanto a idéia de um Direito Cosmopolita (HELD e MCGREW, 2003).

Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é importante mencionar o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, celebrado em 1966, mas que entrou em vigor apenas dez anos depois. O Pacto obriga os Estados-Partes a proverem um sistema jurídico capaz de responder com eficácia a violações de direitos civis e políticos, bem como a encaminhar relatórios periodicamente acerca dos avanços legislativos e administrativos no

sentido de dar cumprimento aos compromissos assumidos internacionalmente. Entre os direitos civis assegurados estão o direito à vida, à integridade física e à liberdade, o direito a um julgamento justo e de não ser preso arbitrariamente. No que tange aos direitos políticos, em seu art. 25, o Pacto estabelece o que pode ser chamado de um “direito à democracia”, ao afirmar que todo cidadão terá o direito e a oportunidade de tomar parte na condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes escolhidos em eleições livres. Estabelece ainda o direito de votar em eleições periódicas e universais, mediante sufrágio secreto e igual, de modo a assegurar a livre expressão da vontade dos eleitores. Estabelece, ainda, o direito de acesso pelo cidadão, em condições de igualdade, aos serviços públicos de seu país.

A importância do Pacto é crescente, porque sinaliza uma outra tendência também potencialmente disruptiva da concepção clássica da soberania: a de que o reconhecimento internacional da soberania condiciona-se ao respeito a padrões mínimos de garantia dos direitos humanos e de democracia. Com efeito, o Direito Internacional costuma utilizar como critério de soberania o controle efetivo dos meios de coerção e não a legitimidade política do governante, nem tampouco a justiça ou a moralidade das instituições e do exercício do poder interno. Reunindo Estados das mais diversas culturas, trajetórias institucionais e ideologias de governo, a sociedade internacional é tradicionalmente neutra em relação ao caráter das estruturas políticas internas, para não mencionar sua legitimidade e *status* constitucional. Noutras palavras, o sistema de Estados considera legítimos os governos efetivos, ainda que disfuncionais, autoritários, corruptos, ou violentos, e independentemente do mecanismo de sua formação (eleições ou golpe de Estado).

No entanto, recentemente, a sociedade internacional tem sido cada vez menos indiferente à natureza do regime político interno de um país e o fim da guerra-fria certamente deu influxo a esse processo. Três razões explicam essa tendência. Em primeiro lugar, é praticamente consenso que apenas regimes políticos democráticos têm condições de efetivar plenamente direitos humanos. Em segundo lugar, a promoção da democracia serve a causa da segurança internacional, isto é, ajuda a prevenir conflitos, tanto internos (guerras civis), quanto entre Estados. Em terceiro lugar, porque Estados democráticos são mais confiáveis no cumprimento de acordos e normas internacionais, mesmo que não relacionadas a direitos humanos, tais como proteção ambiental, regime do comércio internacional, etc (FOX e ROTH, 2000, p. 6-8).

Nesse contexto, várias organizações internacionais possuem divisões dedicadas à promoção de uma governança democrática e de assistência eleitoral. Observadores

internacionais monitoram eleições em dezenas de países, e os programas internacionais de ajuda para o desenvolvimento – como os do Banco Mundial, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ou a Agência dos Estados Unidos para Ajuda e Desenvolvimento (USAID) – atualmente incluem a criação de mecanismos democráticos de governo e o acesso ao poder judiciário entre seus principais objetivos.

No mesmo sentido, a sociedade internacional vem demonstrando igual preocupação com a maneira pela qual os governos tratam a minorias étnicas, religiosas e lingüísticas no interior do país. Com efeito, a intensificação do conflito étnico nas últimas décadas, que produziu episódios particularmente dramáticos no Kosovo, em Ruanda e no Timor Leste chamou a atenção para a necessidade de proteger as minorias nacionais. Essa proteção inclui o direito dessas comunidades de preservar sua identidade cultural e, ao mesmo tempo, de participar da vida pública nacional em condições de não-discriminação, bem como de gozar dos mesmos direitos civis e políticos do restante da população. Em 1992, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Lingüísticas, a qual proclama e recomenda aos Estados precisamente essa proteção.

Esses e outros instrumentos que constituem o regime global de direitos humanos submetem indivíduos, governos, organizações internacionais e organizações não-governamentais a um sistema regulatório que, em princípio, é indiferente às fronteiras nacionais, ataca o relativismo e busca domesticar a soberania. Conforme assinala Hermann Heller (1995, p. 281), “[n]a medida em que a doutrina moderna do direito internacional não elimina a totalidade do conceito de soberania, procura, pelo menos, torná-lo inofensivo”.

Segue abaixo uma relação com alguns dos principais instrumentos que constituem o sistema internacional de proteção da pessoa:

- 1948 – Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- 1950 – Convenção Européia dos Direitos Humanos;
- 1952 – Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres;
- 1965 – Convenção Internacional sobre a Eliminação Discriminação Racial;
- 1966 – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos;
- 1969 – Convenção Interamericana de Direitos Humanos;
- 1979 – Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher;
- 1984 – Convenção contra a Tortura;
- 1989 – Convenção sobre os Direitos da Criança;

- 1992 – Declaração Universal dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Lingüísticas
- 2001 – Tribunal Penal Internacional

Quanto à objeção relativista de como fundamentar a existência de direitos humanos universais em um mundo marcado por particularismos culturais, Norberto Bobbio (1992, p. 26). sugere o *consensus omnium gentium*, isto é, a consenso da sociedade internacional expresso nas próprias declarações de direitos, ratificadas por um número expressivo de Estados, é fundamento suficiente para a sua existência. Bobbio observa um movimento dialético na evolução do fundamento dos Direitos Humanos: da universalidade abstrata da filosofia jusnaturalista, passando pelo momento da particularidade concreta das constituições nacionais, até que finalmente caminha-se em direção a universalidade concreta de um regime geral de proteção dos direitos humanos. Bobbio (1992, p. 24) salienta, além disso, que, mais do que buscar fundamentar a existência de direitos humanos universais, o desafio consiste em encontrar meios de dar eficácia aos direitos já reconhecidos consensualmente pela comunidade internacional. A propósito, David Held (1995) também observa que tão ou até mais importante que a promoção dos direitos humanos mediante tais declarações de direitos é a multiplicidade de organizações não-governamentais que contribuem ativamente para a efetivação e o monitoramento do cumprimento de tais direitos pelos Estado, como por exemplo a Anistia Internacional, a *Human Rights Watch*, ou a Oxfam.

Nesse sentido, a Convenção Européia de Proteção dos Direitos Humanos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos vão mais longe e autorizam o indivíduo a iniciar procedimentos jurídicos contra seus próprios governos, em caso de violação dos direitos humanos. Em âmbito mundial, o Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no mesmo sentido, autoriza o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas a receber e considerar comunicações de indivíduos que aleguem ser vítimas de violações de quaisquer direitos protegidos pelo Pacto, embora os poderes dessa comissão sejam significativamente menores que o das Cortes Européia e Interamericana (TRAVIESO, 1996, p. 280; RIDRUEJO, 2000, p. 194). Apesar de que ainda falta muito para que se possa afirmar o caráter coercitivo dessas normas garantidoras de direitos humanos contra os Estados, todas essas iniciativas apontam para um lento mas progressivo deslocamento do princípio de que a soberania deve ser resguardada independentemente das conseqüências para os seus habitantes. Tratam-se de normas que, por um lado, estabelecem a subjetividade ativa do indivíduo perante organismos internacionais, isto é, o reconhecem como sujeito de Direito Internacional, e não apenas como objeto, ou como mero beneficiário desuas normas

(RIDRUEJO, 2000, p. 193; SOUSA, 2004, p. 173-6); por outro, afirmam o princípio do *international accountability*, isto é, a responsabilidade internacional do Estado por atos praticados no âmbito de sua soberania interna (PIOVESAN, 2000, p. 169).

A ambigüidade da Carta das Nações Unidas no que se refere à relação entre soberania estatal e princípios morais “universais” reproduz-se na sua imprecisa regulamentação do uso da força nas relações internacionais. Sem abolir definitivamente o *jus ad bellum*, isto é, o direito de fazer a guerra, a Carta procura restringir o uso da força militar aos casos de legítima defesa, condenando as “guerras de agressão”, e buscando limitar a violência dos conflitos de modo a poupar a população civil.

Nesse sentido, as normas do Direito de Guerra e do Direito Internacional Humanitário visam conter a violência indiscriminada, estabelecer padrões mínimos de conduta civilizada nos conflitos armados, limitando os métodos e os meios de fazer a guerra, de modo a preservar a dignidade humana, tanto de combatentes quanto da população civil. De acordo com Celso de Albuquerque Mello (1997, p. 143), o Direito Internacional Humanitário integra o chamado *jus cogens*, isto é, suas normas possuem natureza imperativa. Isso significa que os Estados não podem celebrar acordos que as derroguem, nem denunciar o Direito de Genebra ou o Direito de Haia, durante o desenrolar de um conflito armado. Conforme assinala Mônica Teresa Costa Sousa (2007, p. 35), “[n]ão há temor em se afirmar que o DIH implica, nesse sentido, a possibilidade de limitação da soberania estatal”.

Convém destacar, além disso, os avanços do direito penal internacional. Nesse sentido, o recentemente criado Tribunal Penal Internacional (TPI) tem poderes para avocar competência para julgar autoridades públicas por crimes de guerra e por crimes contra a humanidade, sempre que ficar comprovada a incapacidade ou a falta de disposição política da justiça nacional. Antonio Cassese (2004) vai um passo adiante e propõe a competência universal dos juízes nacionais para reprimir crimes internacionais graves, tais como genocídios, tortura, terrorismo ou crimes contra a humanidade, independentemente da nacionalidade dos seus autores, ou do Estado em cujo território ocorreram. Um precedente de exercício dessa competência deu-se através do pedido de prisão e extradição do ex-Presidente chileno Augusto Pinochet pelo juiz espanhol Baltazar Garzón. Uma tal competência universal, argumenta Cassese, teria o mérito de ser possivelmente mais eficaz do que a própria justiça penal internacional, ao mesmo tempo que reafirma a soberania, isto é, a capacidade de governança do Estado, uma vez que exercida pela justiça nacional (CASSESE, 2004, p. 14).

Esse entendimento insere-se na tendência à universalização dos princípios que tutelam a dignidade humana, em especial os direitos humanos, por cima do relativismo ético e cultural

que muitas vezes serve de escudo para a soberania estatal. Nesse sentido, Travieso (1996, p. 249-51) inclui na categoria de *jus cogens* as normas que definem os crimes internacionais tais como genocídio e prática de apartheid e de escravidão, pois constituem um núcleo irredutível de salvaguarda do ser humano, sem o qual a própria sociedade internacional seria impossível.

Por outro lado, o controle de produção e proliferação de armamentos é item permanente da agenda política internacional. A Organização para Proibição de Armas Químicas, a Agência Internacional de Energia Atômica e o Pacto de Não-Proliferação nuclear, por exemplo, buscam administrar o desarmamento e o controle de armas de destruição em massa em um processo contínuo de diplomacia e regulação. Os acordos recentes para erradicação de armas químicas e para a eliminação das minas terrestres inserem-se nessa tendência de limitar a soberania dos Estados no que se refere ao uso da força.

A posição da ONU em relação ao uso da força para fins humanitários ou para dar eficácia ao Direito Internacional é, contudo, pouco clara. A questão da intervenção humanitária é debatida no final do presente trabalho. Por enquanto, basta evidenciar que o espaço, como se disse acima, permanente e de progressiva importância, da política de direitos humanos representa uma transformação significativa dos princípios vestfalianos da política internacional.

2.3 Expansão do sistema de Estados a nova agenda da política mundial

O capítulo anterior buscou assinalar que o sistema internacional de Estados-Nação, que se consolidou no continente Europeu ao longo do século XIX e primeira metade do século XX, representa o apogeu do princípio da territorialização das comunidades políticas, e se caracteriza pela separação radical entre a política interna e a internacional. A primeira é marcada pela alta concentração de poder administrativo e governamental no Estado, pelo monopólio do uso legítimo da coerção, e seu problema político principal diz respeito à alocação autoritativa de recursos sociais; a segunda tem por traço distintivo a anarquia, a descentralização dos meios de guerra, e sua preocupação constante é com a segurança, a integridade territorial e a defesa contra agressões por parte de Estados inimigos. Ambos os problemas se tornam mais agudos à medida que a sociedade internacional de Estados-Nação se torna global, processo que se intensifica a partir da metade do século XX.

Nesse sentido, três grandes eventos moldaram o sistema internacional no pós-Segunda Guerra Mundial: (1) o fim do domínio europeu sobre a política mundial e, conseqüentemente, o fim dos imperialismos das potências européias sobre os povos na África e na Ásia; (2) A

Guerra-Fria, isto é, o conflito latente entre as duas novas super-potências mundiais – Estados Unidos e União Soviética – que ocuparam o espaço antes ocupado pelas potências européias; (3) o surgimento de novas tecnologias militares de destruição em massa, particularmente as armas atômicas, que levaram a um novo aumento na escala dos conflitos bélicos, dessa vez para níveis absolutos (SCOTT, 2001, p. 75).

Esses três eventos acarretaram uma enorme pressão sobre as instituições internacionais e colocaram desafios novos. O grande problema era como adaptar as regras e instituições da sociedade internacional – diplomacia, Direito Internacional, equilíbrio de poder, liderança pelas grandes potências – a um sistema de Estados agora global, e, portanto, marcado ao mesmo tempo pela crescente interdependência e pela cada vez mais vasta heterogeneidade cultural e de interesses.

Conforme salienta Hedley Bull (2002, p. 19), um sistema de Estados constitui uma sociedade na medida em que seus participantes são capazes de reconhecer interesses e objetivos comuns, criar regras que estabeleçam direitos e deveres recíprocos e instituições que dêem eficácia a estas regras e realizem aqueles interesses e objetivos. Inicialmente, até ao século XVIII, esta sociedade restringia-se à Europa e o cristianismo constituía o cimento ideológico que permitia aos membros dessa sociedade identificarem-se reciprocamente. No século XIX, a religião cristã cede lugar a um padrão civilizatório europeu, através do qual os membros da sociedade internacional se reconheciam como Estados “civilizados”. Esse reconhecimento era estendido, além dos povos Europeus, aos novos Estados do continente americano, cujas populações e instituições foram, na verdade, trazidas da Europa e, portanto, assimilaram sem dificuldade as normas e os códigos de conduta diplomática vigentes na sociedade das nações “civilizadas”. Estendeu-se também ao Japão que, a partir de meados do século XIX, após o xogunato Tokugawa, iniciou um amplo processo de ocidentalização. Os Estados europeus, enquanto “membros fundadores” da sociedade internacional, estabeleceram os seus princípios de admissão, substituindo o cristianismo pela institucionalidade jurídico-política e pelos padrões culturais do ocidente (WATSON, 1992).

Na verdade, o principal obstáculo ao ingresso de Estados não-europeus na sociedade internacional européia era a relutância de seus governantes em assimilar a cultura ocidental e em adaptar-se às suas instituições. A China constitui, nesse sentido, um exemplo esclarecedor de um Estado que recusou a ocidentalização e esforçou-se por conservar suas tradições e instituições – as quais, aliás, não reconheciam o direito à soberania dos demais Estados e impunham o dever de obediência de todos os povos ao Imperador – e perdeu, em virtude disso, sua própria independência (WATSON, 1992).

Aos poucos ficou claro para os governantes não-europeus os termos com que a Europa punha as coisas: tratava-se de pagar pela soberania o tributo da ocidentalização. Tratava-se de saber se os povos asiáticos e africanos seriam capazes de se adaptar às instituições e regras da sociedade internacional européia. Tais desenvolvimentos somente puderam ocorrer como resultado de processos de reforma social, cultural e política que transformasse a atitude de hostilidade de suas lideranças em relação às instituições internacionais européias e aceitassem as regras do jogo diplomático, a igualdade soberana e a reciprocidade. À medida que tais reformas se aprofundavam, a fim de gozarem integralmente dos direitos inerentes a um membro efetivo da sociedade internacional, os povos asiáticos e africanos convergiram suas instituições e organização interna às do Estado-Nação europeu. A tarefa, porém, não era fácil, pois implicava o aprendizado de novas práticas, bem como mudanças significativas na cultura desses povos. Tudo dependia, portanto, da extensão da mudança exigida, da disposição de seus líderes em implementá-las e da capacidade de uma sociedade em aceitar mudanças culturais mais ou menos bruscas.

No caso dos Estados asiáticos, com culturas tradicionais altamente desenvolvidas, seus governantes, em geral, não tiveram nem margem de manobra, nem flexibilidade cultural suficiente para se adaptarem à nova realidade do convívio com o sistema de Estados europeus e falharam em acomodar os interesses destes sem perderem sua independência. Isso levou a um padrão de expansão da sociedade internacional, mediante a inclusão progressiva de novos Estados de forma subalterna, na qualidade de membros secundários do sistema (GILLARD, 1985, p. 97).

Assim, o Império Otomano, parte do continente europeu tanto geográfica quanto politicamente, mas sem a mesma herança cultural e bastante enfraquecido no século XIX, foi persuadido a praticar a diplomacia em padrões europeus. O mesmo aconteceu com a Pérsia (Irã), o Afeganistão e o Sião (Tailândia), que desse modo puderam conservar o estatuto formal de Estado soberano (WATSON, 1985, p. 28).

No que se refere à relação entre os Estados europeus e os povos do continente africano, convém fazer algumas distinções entre as suas várias comunidades políticas. Em primeiro lugar, havia povos com uma longa tradição escrita, tais como Egito, as comunidades muçulmanas do norte e na costa oriental da África e a Abissínia (Etiópia). Tais comunidades, embora distantes, estabeleciam contatos mais ou menos frequentes de natureza comercial ou diplomática com os Estados europeus ou asiáticos. Em segundo lugar, havia os Estados criados para receber escravos libertos, Libéria e Serra Leoa, organizados segundo os padrões norte-americanos e europeus de Estado-Nação. E, em terceiro lugar, estavam os povos da

África negra, a maioria dos quais iletrados, sem uma organização administrativa e governamental centralizada e que se mantinham à margem de qualquer sistema internacional, mantendo pouco ou nenhum contato com outros povos. Na verdade, a maior parte dessas comunidades permaneceu desconhecida dos Europeus até finais do século XIX (BULL, 1985, 99-103). A partilha da África foi feita pelos Estados europeus em uma atmosfera de profunda rivalidade e desconfiança recíproca e esteve no cerne das tensões que conduziram ao choque entre potências imperialistas durante a Primeira Guerra Mundial. O mapa político da África foi, enfim, redesenhado pelos europeus, tornando-se uma colcha de retalhos de territórios sob monopólio colonial e territórios de livre comércio. Os Estados Árabes do norte e oeste da África foram também trazidos sob a dependência europeia (WATSON, 1985, p. 29).

Apenas a Etiópia, porém, foi bem sucedida em conservar sua autonomia repelindo militarmente a investida colonial da Itália, em 1896. Tornou-se um membro precoce, mas subalterno da sociedade internacional e foi, inclusive, admitido na Liga das Nações, em 1923 (BULL, 1985, 101).

Os internacionalistas da época fundamentaram a inclusão subordinada de alguns povos e a exclusão da maioria, conforme o regime de capitulações e de repartição colonial, na alegada superioridade civilizatória das potências ocidentais. Com efeito, a própria expressão “colônia” deixou seu significado tradicional – relacionado à ocupação de um território por uma nação estrangeira, para estabelecimento de uma população imigrante, ou para exploração econômica – e assumiu o caráter de uma missão civilizadora. Desse modo classificavam os povos em *civilizados*, que constituem a sociedade internacional; *bárbaros*, aos quais se aplica uma parte das normas de Direito Internacional, mas não todas, apenas a parte relativa aos tratados, caso fossem celebrados entre eles a alguma nação civilizada; e *selvagens*, sobre os quais a sociedade internacional pode fazer prevalecer sua superioridade de fato. A diferença de padrão civilizatório seria de tal monta que os primeiros, por sua superioridade cultural e moral, tinham o direito, senão o dever, de domesticar os segundos e proteger-se dos terceiros. Portanto, nesse momento, o “alargamento progressivo da sociedade internacional identifica-se com o processo de consolidação da Europa (primeiro), e do Norte Ocidental (depois), como centro do sistema mundial e da periferização das ‘outras’ sociedades internacionais assinaladas, progressivamente ‘aceites/integradas’ no concerto das nações” (PUREZA, 1998, p. 25).

Desse modo, desde o Congresso de Viena, em 1815, que contou apenas com a participação de nações europeias, a sociedade internacional não cessou de se expandir. O Império Otomano foi admitido na Conferência de Paz de Paris, em 1856. A Primeira

Conferência de Haia, em 1899, contou com a participação adicional dos Estados Unidos, do México, China, Japão, Pérsia e Sião. Por ocasião da Segunda Conferência de Haia, em 1907, essa sociedade internacional ampliada compreendia também 16 repúblicas latino-americanas. Somente após a Segunda Guerra Mundial se verificará a terceira etapa – após a sociedade internacional cristã e a sociedade internacional européia – denominada por Bull de sociedade global. A partir desse momento, destaca Pureza, tem-se a “quebra da condicionalidade ideológica” que conduzia a expansão da sociedade internacional. O ingresso na sociedade internacional passou a depender exclusivamente da condição de Estado que, por sua vez, e segundo a Teoria Geral do Estado clássica, surge a partir da efetividade de um poder político monopolizando com êxito o exercício da coerção sobre um território e uma população. Já não mais importa a natureza das instituições ou da cultura política interna. Segundo Pureza (1998, p. 28):

[...] a expansão da sociedade internacional deixou de corresponder *formalmente* ao preenchimento dos requisitos impostos pelas potências aos povos periféricos: o que fôra até então um processo altamente selectivo, passa a ser (no plano formal, repito) uma quase neutra operação de adição de novos membros à sociedade de Estados, sendo apenas essa a condição exigida – a estadualidade, ou, para usar os termos da clássica doutrina do Direito Internacional, a efectiva articulação de uma base física (um território), com um elemento pessoal (um povo) e com um elemento institucional (uma autoridade política).

Disso resultou, naturalmente, a fragmentação ideológica e cultural da sociedade internacional, fragmentação que, como bem observa Bull, irá exercer uma pressão cada vez maior sobre suas instituições.

Já após a Primeira Guerra Mundial, o princípio da auto-determinação dos povos substituiu o imperialismo “benigno” e civilizador como doutrina dominante. As colônias das potências vencidas não foram anexadas pelos vencedores, mas submetidas pelo sistema de *mandatos*, nos termos do art. 22 do acordo da Liga das Nações, à administração de um Estado mandatário. A essência do instituto consistia na responsabilidade do Estado mandatário perante a comunidade internacional, a quem submetia relatórios anualmente. Os poderes de administração concedidos às potências mandatárias deveriam ser exercidos no interesse do povo a ele submetido, a fim de prepará-lo para a independência (WATSON, 1992, 294).

O sistema estabelecia uma classificação tripartite dos povos colonizados, aos quais corresponderiam três regimes distintos de mandato. Assim, o regime de mandato “A” aplicava-se àqueles povos já “semi-civilizados” que, em período de tempo relativamente breve, seriam capazes de se viabilizar por conta própria. Incluíam-se nessa categoria

basicamente os povos do Oriente Médio: Síria, Iraque e a Palestina. O regime de mandato tipo “B” seria destinado às comunidades tribais da África tropical e subsaariana, os quais ainda necessitariam da tutela ocidental por um número indefinido de anos – possivelmente várias décadas – a fim de adquirirem as condições essenciais para a independência. Por fim, aos mandatos “C” seriam submetidos os povos mais “primitivos” e “selvagens”, tais como as comunidades aborígenes do Pacífico, bem como algumas tribos africanas que viviam ainda “na idade da pedra” e praticavam costumes “bárbaros”, como sacrifícios humanos e canibalismo. Estes povos deveriam permanecer, portanto, sob o domínio das nações civilizadas provavelmente por séculos, senão mesmo definitivamente anexadas (LOUIS, 1985, p. 201).

A concepção do sistema de mandatos fundamentava-se, sem dúvida, em princípios cosmopolitas e humanitários. O coração do sistema, como dito acima, era a responsabilidade dos mandatários perante a comunidade internacional pelo exercício do mandato em prol do desenvolvimento e bem-estar da população nativa, e não com fins de exploração. Isso não impediu, não obstante, que a classificação institucional dos mandatos em regimes A, B e C possuíssem um indisfarçável teor racista, correspondendo a distinção entre *raças* A, B e C. Com efeito, os mandatos foram frequentemente exercidos como instrumento de afirmação da supremacia racial e prova da sua superioridade. Nesse sentido, nacionalismo e racismo combinaram-se para afirmar a existência de “raças nacionais”, isto é, uma “raça britânica” distinta de uma “raça latina” ou teutônica, ou japonesa, etc. A África do Sul utilizou abertamente o mandato C que lhe foi concedido sobre a África Sul-Occidental para levar a efeito uma política de superioridade racial branca (LOUIS, 1985, 207).

Na verdade, a mandato tipo B constituía o núcleo do sistema de mandatos. Os regimes A e C eram formas de transição, respectivamente, para a conversão em Estados independentes ou semi-independentes o mais rapidamente possível, e para a anexação territorial definitiva, tão logo as circunstâncias políticas permitissem (LOUIS, 1985, P. 210).

Após a Segunda Guerra Mundial, o mesmo mecanismo ganhou continuidade no Conselho de Tutela da Organização das Nações Unidas. Enquanto princípio norteador do programa de descolonização afro-asiática, foi concebido, conforme assinala Pureza (1998), como um simples propósito contido na Carta das Nações Unidas e não como um princípio estruturante do Direito Internacional, isto é, como uma política, por assim dizer, *programática* e não como um direito dos povos colonizados. Com efeito, a Carta das Nações Unidas (arts. 73 e 76) determina que Estados membros da sociedade internacional, desde que tenham condições e aceitem tal encargo, assumam a responsabilidade por administrar, em nome da

sociedade, “territórios cujos povos *ainda* não se governem completamente a si mesmos”, com o objetivo de “fomentar o progresso político, econômico social e educacional dos habitantes dos territórios sob tutela e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência”.

Embora houvesse a percepção generalizada acerca do anacronismo do regime colonial e de que sua superação poderia render frutos ao ocidente, na forma de novos mercados incorporados à economia mundial, não era fácil “calibrar” satisfatoriamente todos os interesses envolvidos. As potências coloniais ainda resistiam à descolonização e certamente não iriam admitir ingerências estrangeiras, seja por parte dos Estados Unidos, seja por parte da sociedade internacional simbolizada pela ONU, naquilo que consideravam seus assuntos internos. A competição ideológica durante a Guerra Fria, por outro lado, tornava a transição mais tensa. Era, portanto, perigoso precipitar o processo. Os Estados Unidos, cuja política era carregada de retórica anti-colonialista, ambicionavam, com efeito, uma descolonização controlada e gradual, promovida por uma elite local intelectualizada e simpática ao ocidente. Nas palavras de Wallerstein (2002, p. 60-1):

O cenário que os Estados Unidos desejavam ver acontecer no mundo colonial depois de 1945 (e de um modo geral fora da Europa) era o de uma mudança política lenta e suave, que levaria ao poder lideranças ditas moderadas, com prestígio nacionalista e empenhadas em continuar e aprofundar o envolvimento de seus países nas cadeias de mercadorias da economia internacional capitalista.

A União Soviética, por outro lado, também condenava os regimes coloniais, baseada nas reflexões de Lênin sobre o imperialismo, e esperava com a independência dos novos Estados dificultar a política de contenção americana à expansão do socialismo.

Diante da impossibilidade de soluções graduais, em algum momento o processo fugiu ao controle. As revoltas nacionalistas no mundo colonial, com especial destaque para a Argélia e o Vietnã, e mesmo alhures, como em Cuba, apesar de frequentemente sufocadas, explodiram com intensidade surpreendente, decididas a não aceitar o calendário de descolonização imposto pelas grandes potências e a imprimir seu próprio ritmo ao processo (WALLERSTEIN, 2002, p. 61).

O culto ao Leviatã próprio e a ideologização do princípio da autodeterminação durante a guerra fria originaram uma proliferação de Estados-nação sem precedentes. Durante essa época, a demagogia demonizou a prudência na aplicação do princípio da autodeterminação, equiparando-a a uma postura pró-colonialista, imperialista ou racista. Qualquer protelação do exercício do direito de autodeterminação gerava, como contrapartida, o direito a guerra de libertação e o dever de ajudar o povo insurgido. Era anatematizada qualquer oposição à avalanche

descolonizadora, que tentava reproduzir o modelo do Estado-nação europeu em comunidades humanas desprovidas do conceito de Estado e entidade nacional, e sem burguesia e mercado nacional para serem governáveis e viáveis (RIVERO, 2002, p.23-4).

Como resultado da descolonização, alcança-se efetivamente o estágio de uma sociedade internacional global, a que se referia Bull. A família das nações ampliara-se extraordinariamente, desde seus 51 membros fundadores em 1945. Entre 1955 e 1965, 44 novos Estados surgiram, 17 só no ano de 1960. Atualmente, a Organização das Nações Unidas conta com 191 Estados membros.

A revolta dos povos não-europeus contra o domínio ocidental compreendeu, segundo Bull (1985c, p. 220), cinco frentes de conflito: (1) luta contra o domínio colonial; (2) luta por iguais direitos de soberania; (3) luta por justiça econômica; (4) luta por igualdade racial e (5) luta contra o domínio cultural do ocidente. Sobre a primeira já se comentou acima. Interessa, para os propósitos deste estudo, as duas seguintes.

Denunciou-se que as normas do Direito Internacional eram não apenas elaboradas por Estados europeus, mas *para* eles. Assim, no que diz respeito ao Direito dos Tratados, admitia-se tradicionalmente a validade de tratados entre um Estado europeu e um não-europeu celebrados mediante coação, ou que estabelecessem obrigações completamente assimétricas, em condições jamais admitidas entre partes ocidentais. Além disso, as normas definidoras das prerrogativas dos Estados soberanos autorizavam a jurisdição extra-territorial dos Estados europeus, isto é, que os cidadãos europeus permanecessem sob autoridade e sob jurisdição de seus países de origem, mesmo quando em território de um Estado não-europeu. A recíproca, obviamente, não era verdadeira. Autorizavam-se intervenções militares para obrigar governos a pagarem suas dívidas.

De resto, a Teoria Geral do Estado passou a sustentar, desde meados do século XIX, a teoria da “soberania constitutiva”. Segundo essa doutrina, a personalidade jurídica de um Estado condicionava-se à aceitação, vale dizer, ao reconhecimento dos demais membros da sociedade internacional, à época quase exclusivamente européia. Esse reconhecimento, contudo, não se submetia a qualquer critério jurídico objetivo, ficando ao juízo discricionário de cada nação. Noutras palavras, nenhum novo Estado teria direito ao reconhecimento, em qualquer hipótese. Em consequência disso, o reconhecimento pela sociedade internacional passou a substituir, para todos os efeitos práticos, a própria definição de Estado soberano e, como teoria jurídica, foi acusado de ser um dos principais instrumentos de dominação européia sobre o conjunto do sistema internacional (BROWLIE, 1985, p. 361-2). Rejeitando

explicitamente o igual direito dos povos à auto-determinação, esta doutrina alimentou o chauvinismo e o racismo na cultura ocidental.

Em segundo lugar, houve a luta por justiça econômica. Sob a liderança da China, Índia, Indonésia e Iugoslávia, foi lançado o Movimento dos Não-Alinhados, durante o Congresso de Bandung, em 1955. Seus membros, Estados da África, da Ásia e da América Latina, em sua maioria, passaram a denominar-se “Terceiro Mundo”, em oposição aos dois sistemas hegemônicos, americano e soviético. Nas conferências que se seguiram a Bandung, em Belgrado e no Cairo, e em outras posteriores, o Movimento sistematizou suas posições acerca da política internacional, concentrando-se progressivamente na questão da justiça econômica, substituindo o conflito geopolítico leste-oeste, pelo conflito distributivo norte-sul (LYON, 1985, p. 230-3).

A criação da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, deu origem ao grupo dos 77 (G77), que se tornou uma organização complementar ao Movimento dos Não-Alinhados, com o objetivo de discutir formas de transformar a estrutura da economia internacional. O teor de suas posições e discursos foi inspirado pelas teorias econômicas da dependência, ou pelas teorias do sistema mundial, as quais, baseadas em uma compreensão do funcionamento da economia mundial como um jogo de soma-zero, denunciavam a divisão internacional do trabalho como responsável pela permanência da maioria dos Estados em uma situação crônica e estrutural de subdesenvolvimento e dependência, limitadas a produção de produtos de baixo valor agregado. O subdesenvolvimento, nessa perspectiva, não era um estágio transitório para a modernização, mas uma condição estrutural que só seria superada pela revisão da divisão internacional do trabalho e pela distribuição da riqueza mundial.

Estas idéias encontraram tradução jurídica na Declaração de uma Nova Ordem Econômica Internacional e na Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, ambas aprovadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1974. Com efeito, o grupo dos 77 comandava a grande maioria dos votos na Assembléia Geral e nos demais órgãos políticos da ONU, e reclamavam a autoridade moral de representarem a maior parte da população do globo (BULL, 1985c, p. 222). Praticamente todos os novos Estados que se libertavam do poder colonial expressaram seu interesse em participar tanto do G77, quanto do Movimento dos Não-Alinhados. Esta transformação na composição da ONU não foi apenas quantitativa, mas qualitativa. Deslocou o eixo do poder político em direção aos países em desenvolvimento e colocaram, por conseguinte, na agenda internacional questões distributivas, isto é, questões sobre alocação de recursos tradicionalmente reservadas à política interna. Isso levou à

alteração dos antigos conceitos do Direito Internacional, e criaram novos (BROWLIE, 1985, p. 367). Além das já mencionadas declarações, conceitos como “Patrimônio Comum da Humanidade”, em relação aos recursos naturais dos fundos marinhos internacionais; “Zona Econômica Exclusiva”, de duzentas milhas; o direito dos povos ao desenvolvimento; e o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada, relativamente ao ônus da proteção ambiental; além, é claro, do clássico princípio da auto-determinação dos povos colonizados, foram algumas das iniciativas do denominado “Terceiro Mundo”.

Com efeito, as décadas seguintes irão testemunhar um destaque progressivamente mais acentuado à baixa política (*low politics*), desenvolvimento, direitos humanos, meio ambiente, em relação à alta política (*high politics*). A representação tradicional das relações internacionais, encetadas por Estados cujos contatos recíprocos eram episódicos e confinados aos limites do estritamente necessário do ponto de vista de seu auto-interesse (modelo das bolas de bilhar) dá lugar a um tecido institucional internacional permanente, de espessura sem precedentes, traduzido no aumento notável do número e das atribuições das organizações internacionais. Por outro lado, paradoxalmente, a fragmentação ideológica e cultural trazida pela ampliação da sociedade internacional tornou significativamente mais difícil articular interesses comuns e promover a cooperação. Conforme destaca Pureza (1998, p. 31):

[...] a mundialização da sociedade internacional, ao ser operada pela convergência sucessiva de diferenciadas trajetórias de adesão ao projecto político moderno, induziu uma inédita tensão entre universalização e heterogeneidade do sistema internacional. Por um lado, a completude planetária do sistema tornou muitos dos problemas que até então eram ignorados ou distintamente equacionados à escala nacional (a explosão demográfica, o combate à epidemias de larga escala, a gestão dos recursos naturais e dos stocks alimentares, o combate à degradação do equilíbrio ambiental) em problemas incindivelmente mundiais.

No que se refere ao desenvolvimento econômico, essa pressão traduziu-se nas falhas das promessas de modernização e superação do atraso econômico, para a grande maioria dos Estados, mesmo após a conquista de sua autodeterminação formal. Ao que tudo indica, a afirmação de uma igualdade formal, traduzida no princípio da igualdade soberana e na autodeterminação é insuficiente para assegurar o desenvolvimento com equidade e mascara, de fato, a continuação do exercício da hegemonia econômica e tecnológica pelos países centrais sobre o conjunto da periferia do sistema internacional. Torna-se cada vez mais difícil administrar o déficit de legitimidade à medida que se agravam as diferenças entre “norte” e “sul”.

Já foi dito anteriormente que o princípio da auto-determinação dos povos e o programa de igualdade soberana guarda uma simetria quase perfeita com a teoria liberal do Estado. A igualdade soberana, como um direito estendido a todos os grupos nacionais, corresponde aos direitos de liberdade individual. Entre eles está a liberdade de iniciativa, que no plano internacional corresponde ao desenvolvimento nacional. Da mesma forma que o liberalismo descreve os mercados nacionais como espaços neutros, onde todos os indivíduos possuem oportunidades suficientes de alcançar a prosperidade e a realização pessoal – de sorte que é unicamente o esforço, a disciplina e o trabalho de cada um que determinará suas chances de sucesso ou fracasso –, no plano internacional, igualmente, considera-se que todos os Estados nacionais têm condições de se desenvolver e modernizar, bastando para isso que adotem estratégias adequadas e racionais de desenvolvimento. O subdesenvolvimento de países, assim como a pobreza dos indivíduos, é uma condição superável, e mesmo até transitória, e decorre de escolhas equivocadas e da má condução da política econômica pelos governantes, circunstância que pode ser corrigida mediante *reformas* racionalmente orientadas que recolorem o país no rumo certo. Seja como for, não existiriam impedimentos estruturais ao desenvolvimento. Trata-se de um objetivo sempre acessível a todas as nações, *e a todas as nações ao mesmo tempo*, a depender unicamente da racionalidade e adequação de suas próprias instituições internas.

O *reformismo* torna-se, portanto, um dos pilares do Estado e da política contemporâneos.

No século XX, [...] assiste-se a uma convergência das concepções liberais e socialistas [...] que repousa agora em algumas crenças que se tornaram comuns a seus diversos componentes: a noção de progresso é sua matriz essencial. Esse progresso se apóia na capacidade de crescimento econômico e de mudança social. A mudança se opera por etapas, gradualmente, sem mudanças excessivas, sem revolução, no respeito às regras do sistema político (CHÂTELET & PISIER-KOUCHNER, 1983, p. 145).

Conjugando-se as duas idéias esboçadas acima – desenvolvimento nacional e reformismo – descortina-se uma face importante do paradigma econômico-político da modernidade.

Cumpre destacar que essa convicção desenvolvimentista foi compartilhada tanto por liberais quanto por socialistas e, durante a Guerra-Fria, sustentada assim pelos Estados Unidos quanto pelo bloco soviético. Com efeito, de acordo com Wallerstein (2002, p. 58), o liberalismo de Woodrow Wilson e o socialismo de Lênin compartilhavam alguns pontos de vista. Em primeiro lugar, como se disse, o princípio da autodeterminação e a condenação

geral do imperialismo e colonialismo. Em segundo lugar, ambos defendiam o desenvolvimento econômico como viável a todos os povos, mediante urbanização e industrialização. Além disso, confiavam na capacidade de planejamento econômico e reformas institucionais racionalmente orientadas.

A diferença estava na receita proposta por cada um dos lados. Aqueles propunham o livre mercado e a integração das forças produtivas nacionais no mercado internacional como caminho para o desenvolvimento; este propunha um capitalismo monopolista de Estado, combinado com planificação centralizada e isolamento em relação à economia internacional. Eram diferentes também as respectivas estratégias de poder. Enquanto a União Soviética preservou uma concepção clássica de exercício de poder, baseada na incorporação territorial e na força política e militar, os Estados Unidos desenvolveram um mecanismo mais desterritorializado, baseado na influência, na reconstrução econômica (o plano Marshall foi, possivelmente, a principal barreira contra a expansão socialista na Europa ocidental) e na difusão de sua cultura e instituições (BADIE, 2004, p. 46). Cada lado defendia a superioridade – em termos de eficiência – de seu próprio programa, porém ambos compartilhavam o pressuposto de que o desenvolvimento era um objetivo possível e desejável para todos os países, independentemente de suas condições iniciais, desde que fossem capazes de se autodeterminar, e que dependia apenas de escolhas políticas adequadas por parte dos próprios governos, vale dizer, de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

O objeto da disputa entre as receitas liberal e socialista era a adesão dos países da periferia do sistema mundial, o assim chamado “terceiro mundo”. A principal característica da ordem geopolítica após a Segunda Guerra Mundial foi a substituição do concerto das grandes potências do século XIX, que em conjunto, eram responsáveis pela reprodução da ordem internacional, pela divisão do mundo em duas grandes esferas de influência, cada uma delas sob a responsabilidade de uma das duas super-potências emergentes, Estados Unidos e União Soviética. Essa divisão, particularmente clara na Europa a partir da Conferência de Yalta, não incluía, naturalmente, os novos Estados surgidos dos movimentos de descolonização das décadas posteriores. Sobre estes, portanto, estava aberta a disputa ideológica pela lealdade das novas elites políticas nacionais. Enquanto durou a Guerra-Fria, os blocos rivais mantiveram a ajuda ao desenvolvimento em níveis elevados, sob o influxo do intenso crescimento econômico nos vinte e cinco anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, a fim de garantir sua parcela de influência sobre os países periféricos. No entanto, com o fim da Guerra-Fria, e a recessão econômica das décadas de setenta e oitenta, os países do terceiro mundo perderam progressivamente sua importância estratégica e com ela se esvaiu a promessa de

modernização e desenvolvimento através da ajuda econômica internacional (RIVERO, 2002, p. 24).

De acordo com Wallerstein (2002, p. 129), a idéia de desenvolvimento nacional contribuiu decisivamente para a reprodução e legitimação do sistema mundial, desempenhando um duplo papel. Por um lado, a promessa de desenvolvimento, acompanhada da promessa de distribuição dos seus benefícios, isto é, bem-estar para todas as classes sociais foi suficientemente verossímil para que sindicatos e partidos trabalhistas renunciassem à estratégia revolucionária e aderissem ao programa reformista. Por outro lado, na periferia do sistema, os ideais combinados de autodeterminação e desenvolvimento nacional conduziram ao desmantelamento do que ainda restava do antigo regime colonial, nas décadas de 50, 60 e 70, integrando a maior parte dos novos Estados à economia internacional. Não obstante o processo de descolonização da África e da Ásia tenha escapado ao controle das principais potências mundiais, pode-se afirmar, de um modo geral, que as dramáticas desigualdades entre países centrais e periféricos, entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, entre “norte” e “sul” não comprometeram a legitimidade do sistema mundial capitalista enquanto se manteve a crença de que tais desigualdades são transitórias e o próprio subdesenvolvimento um estágio que será superado mais cedo ou mais tarde, a partir de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

No entanto, a promessa de desenvolvimento nacional passou a ser denunciada, com progressiva intensidade, como um mito, ao menos para a grande maioria dos países. Autores como Giovanni Arrighi (1997) e Immanuel Wallerstein (2001; 2002) buscam demonstrar que o abismo “norte-sul”, ou melhor, que separa países centrais, semi-periféricos e periféricos do capitalismo mundial é estrutural e não transitório. Mais ainda, que os países periféricos e semi-periféricos não podem ascender na hierarquia do sistema, com raríssimas exceções, a partir de seus esforços individuais. O desenvolvimento nacional é, portanto, na perspectiva desses autores, “uma ilusão”. Pela própria forma como o capitalismo se encontra estruturado, em âmbito mundial, os Estados não podem se desenvolver todos simultaneamente. O desenvolvimento, por conseguinte, pressupõe transformações profundas não apenas nas estruturas das sociedades nacionais, mas também nas da economia internacional.

A promessa não cumprida da modernização e da superação do atraso econômico de boa parte dos países não é ainda o problema mais grave. Em alguns casos extremos, o sentimento de frustração social pode levar à perda de legitimidade do próprio Estado, ao colapso da sua autoridade e, no limite, à guerra civil. Nesses casos, infelizmente bastante freqüentes, temos um território e uma população que não reconhecem a autoridade ou em que

a autoridade é contestada de forma violenta. Estados em guerra civil somente são Estados porque são assim reconhecidos internacionalmente: a soberania jurídica internacional, nas palavras de Krasner, é a única que lhes resta. Perderam sua soberania interna, sua soberania interdependente e até mesmo sua soberania vestfaliana. Trata-se de uma soberania oca, ou nua, e dela se ocupará o tópico seguinte.

2.4 Estados colapsados e a soberania nua

Conforme salienta Elie Kedourie (1985, p. 349), a idéia de autodeterminação nacional traduz um princípio de legitimidade e não de ordem nas relações internacionais. Ao contrário, conduz, em nome dessa legitimidade, freqüentemente à desordem. Assim, viu-se de que modo a unificação alemã perturbou o sistema de concerto das nações que, não conseguindo acomodar as pressões que essa unificação trouxe ao equilíbrio de poder europeu, levou à Primeira Guerra Mundial. Da mesma forma, a descolonização da África e da Ásia foi levado a efeito em nome do princípio da autodeterminação, motivado, portanto, por uma preocupação com a legitimidade do sistema internacional. Foi acompanhada de episódios violentos e trouxe como resultado, em muitos casos, a formação de Estados econômica, política e administrativamente frágeis, se não mesmo inviáveis.

Com efeito, o princípio da auto-determinação nacional parte da idéia de que o mundo é dividido em “nações” claramente identificáveis e que a cada uma delas deve corresponder um Estado soberano. No entanto, mesmo na Europa, berço do Estado-Nação, a distinção entre comunidades “nacionais” não é um dado natural, mas foi produto de uma construção política de laços culturais, lingüísticos e étnicos muitas vezes imaginários. Portanto, a aplicação desse princípio aos povos colonizados não europeus é ainda mais complicado. A maior parte dos novos Estados, surgidos em sucessivas ondas de descolonização pós-1945, assumiram como suas fronteiras nacionais aquelas que as antigas potências imperiais européias traçaram por pura conveniência política, durante a partilha do continente. Isso significa que o território desses novos Estados não está de modo algum ligado à história anterior de seus habitantes e não corresponde nem remotamente à distribuição geográfica de populações cultural ou etnicamente distintas. Numa palavra, suas fronteiras são historicamente arbitrárias.

Além disso, a soberania adquirida por esses Estados revelou-se, freqüentemente, meramente formal e limitada ao reconhecimento internacional de sua independência. Conforme já se mencionou anteriormente, ao lado dessa soberania *legal internacional*, Krasner (2001, p. 14) distingue outras três dimensões distintas. A soberania *interna*, isto é, a

concentração dos meios administrativos e governamentais, a capacidade de controle efetivo do território, monopolizando os meios de coerção, e o exercício da autoridade reconhecida pela população. A soberania *vestafaliana*, ou seja, a exclusão de protagonistas externos nas estruturas de autoridade e tomada de decisão política. E a soberania *interdependente*, entendida como a capacidade de regular e controlar a circulação e os fluxos de informação, capital, bens, idéias, pessoas, substâncias contaminantes no interior do território.

Comunidades políticas recém constituídas na onda de descolonização após a Segunda Guerra Mundial resultaram não do seu próprio fortalecimento, mas mais do vazio deixado pelo declínio e conseqüente retirada do domínio imperial europeu, de sorte que os novos Estados da Ásia e, principalmente, da África se viram diante do desafio de se viabilizarem sozinhos.

A política de descolonização levou à instalação, nos novos Estados, de estruturas constitucionais e burocráticas ao estilo do Estado-Nação europeu, cujo controle foi assumido por elites políticas intelectualizadas e educadas no ocidente, que o regime colonial produziu. Tais elites, no entanto, viram-se rapidamente em posição extremamente frágil e precária de insegurança e falta de legitimidade, a qual se agrava à medida que seus governos falham em enfrentar os graves problemas econômicos e sociais e em efetivar a promessa de superar o subdesenvolvimento e a pobreza da maioria da população.

As instituições democráticas e representativas, o sistema de repartição do poder, os mecanismos constitucionais de *checks and balances*, formalmente estabelecidos sucumbem freqüentemente numa cultura política adversa. As normas e instituições do Estado de Direito desenvolveram-se, desnecessário dizê-lo, na cultura política européia, caracterizada pela clara distinção entre o público e o privado, pela despersonalização do exercício do poder e sua submissão a controles jurídicos, pela responsabilização dos governantes perante a sociedade a cujo serviço se encontra, etc. Tais princípios, no entanto, são desconhecidos ou rejeitados em sociedades onde predomina o modo tradicional de legitimação. Desse modo, a corrupção se torna uma característica típica dos governos desses novos Estados africanos e asiáticos. Como, de um modo geral, nas sociedades de dominação tradicional predomina uma administração de tipo patrimonialista – não há distinção clara entre a pessoa do governante e os meios de governo e o poder é exercido pessoalmente, como propriedade sua – o problema da corrupção não é facilmente percebido, ou condenado pela população e a classe dirigente. De fato, onde o patrimonialismo é praticado como um valor nas instituições públicas, o conceito de corrupção é ininteligível (KEDOURIE, 1985, p. 353).

Diante da incapacidade do Estado em governar e em satisfazer as expectativas da população, esta se volta para as tradicionais lealdades tribais locais, fragmentando a identidade nacional e agravando mais ainda a legitimidade da autoridade governamental. Os governantes, por sua vez, buscam resolver seus problemas de legitimidade, em geral, através da opressão política, mantendo-se no cargo mediante golpes de Estado e eliminação de seus opositores. No comando de um Estado, as autoridades dispõem de uma formidável máquina de coerção, equipada com os instrumentos burocráticos e administrativos próprios do Estado, o que aumenta significativamente a eficiência da repressão política. Na qualidade de chefes de Estado, podem arrecadar tributos e comprar armas no mercado internacional, protegidos pela garantia de não intervenção externa que a soberania legal internacional lhes confere.

Todos esses fatores somados – a corrupção, o culto da personalidade do governante, o recurso freqüente à violência, a fraudes eleitorais e a golpes – conduzem muitas vezes ao limite extremo do colapso da autoridade legítima, vale dizer, à guerra civil. O programa de descolonização, com a criação de “imitações” de Estados-Nação, importando artificialmente suas instituições, trouxe, para o continente africano especialmente, um ambiente de instabilidade política freqüentemente explosivo, no qual instituições formais de democracia e Estado de Direito se combinam com o tribalismo (KEDOURIE, 1985, p. 351). As fronteiras nacionais com que tais Estados foram arbitrariamente dotados, produto das rivalidades e compromissos das potências coloniais européias, chocam-se com diferenças tribais e comprometem a unidade da população e, por conseguinte, deslegitimam a autoridade nacional. Tais diferenças tribais, étnicas ou religiosas, por sua vez, se exacerbam e conduzem a conflitos singularmente violentos e destrutivos, na medida em que o que está em questão é o controle do aparato estatal que, aos olhos dos grupos competidores, conferiria um enorme poder (KEDOURIE, 1985, p. 354). A maior parte das guerras civis que dilaceram ainda hoje o continente africano – no Congo, na Somália, em Ruanda ou no Sudão – são conflitos entre grupos, identificados com algum tipo de solidariedade tribal, pelo controle do Estado.

William Zartman (1995), em um estudo célebre e bastante citado, colocou o problema do colapso recorrente e, por assim dizer, cíclico nos novos Estados, especialmente no continente africano. Zartman define colapso como um fenômeno mais profundo do que a mera rebelião, revolução ou golpe. Refere-se a uma situação na qual a estrutura de autoridade legítima, a ordem política e jurídica, desapareceu e precisa ser reconstituída de alguma forma, nova ou antiga (ZARTMAN, 1995, p. 1). O autor adverte que esse fenômeno não deve ser tratado simplesmente como subproduto de conflitos ou de intolerância étnica, religiosa ou tribal. Na verdade, é justamente o colapso da ordem política nacional, representada pelo

Estado, que acarreta a emergência de tais identidades locais, como única alternativa identitária residual viável. Com efeito, o colapso do Estado deixa um vácuo de poder que é preenchido por organizações e grupos locais, ou, mais precisamente, é substituído pela luta violenta entre esses grupos para ocupar o espaço deixado pelo Estado que, como ordem política operante e legítima, desapareceu.

Colapso do Estado significa que as suas funções de soberania, acima especificadas por Krasner, não são mais desempenhadas. Enquanto instituição responsável pela tomada de decisões e pela governança, o Estado encontra-se paralisado e inoperante. Leis não são feitas, políticas não são implementadas e serviços essenciais não são prestados. Enquanto fator de *identidade coletiva*, o Estado perdeu sua legitimidade para designar um povo, dar-lhe um nome e para falar em nome da população. Já não é capaz de assegurar a coesão social, e os grupos em que se divide a sociedade já não se enxergam como pertencentes a um mesmo povo. As fontes da solidariedade nacional erodiram-se. Enquanto *ordem jurídica* territorial, o Estado não consegue impor a ordem, monopolizar a coerção, nem proporcionar segurança a seus habitantes. Como *ordem política*, o governo vê sua autoridade desaparecer, solapada por grupos opositores e por divisões internas, eventualmente deslocada progressivamente para gangues armadas para-estatais. Perdeu sua legitimidade para conduzir os negócios públicos. Por fim, enquanto *sistema sócio-econômico*, o Estado encontra-se incapaz de exercer a regulação das transações comerciais e de consumo, porque o mecanismo de *inputs* e *outputs* está destruído. Não é capaz de controlar a atividade econômica e social da população, nem tampouco é alvo mais de demandas ou reivindicações por parte desta. Como a população sabe que o governo é inoperante para satisfazer suas expectativas, não espera nada dele, e desloca suas esperanças para formas locais de sociabilidade. A economia informal tende a tomar conta e tornar-se mais relevante que a formal, escapando à regulação pelo poder público. O Estado perde freqüentemente o controle econômico do território para economias vizinhas, que o absorvem, inclusive com a utilização da moeda estrangeira em detrimento da moeda nacional, que perde aceitação (ZARTMAN, 1995, p. 5).

Trata-se, portanto, de um colapso tanto da governança – o Estado já não é capaz de formular e implementar decisões – quanto da governabilidade – o Estado perde seus vínculos, de apoio e cobrança, com a sociedade. Funções tipicamente estatais de organização, segurança e alocação caem nas mãos de grupos rebeldes militarizados, liderados por senhores da guerra autoproclamados gerais, que lançam mão de discursos carregados de apelo étnico ou religioso a fim de forjar identidade, na ausência de outras fontes de solidariedade social. Tais grupos rebeldes, em geral, avançam progressivamente na ocupação do território em direção ao

centro do governo. O governo oficial torna-se demasiado fraco para recuperar o controle e seu poder fica à deriva, reduzido ao domínio da capital. O interior do país fica à própria sorte para resistir aos rebeldes ou unir-se a eles. Além disso, Estados vizinhos também passam a interferir na política do Estado em colapso, hospedando e oferecendo apoio aos grupos dissidentes.

Conforme já se salientou, o colapso da soberania e da capacidade governativa do Estado é um caso extremo de crise de governança. Trata-se de um longo processo degenerativo das estruturas decisórias e de controle, cuja distinção das formas menos graves de crise institucional não é clara e é mais de grau que de natureza. É complicado, portanto, antecipar uma situação de colapso ou apontar sintomas específicos que o engendrem. Na verdade, os próprios governantes apenas tarde demais se dão conta da sua iminência.

Em geral, o colapso do Estado é o resultado de um ciclo vicioso que se inicia com a progressiva erosão dos recursos do Estado – seja devido a causas exógenas, seja em virtude de má gestão, corrupção ou desperdício – e, em consequência, o enfraquecimento de sua capacidade de satisfazer as expectativas dos vários grupos sociais, provocando, assim, um clima cada vez mais intenso e generalizado de descontentamento e oposição, o qual, por sua vez, provoca uma reação violenta do governo, no sentido de reprimir os revoltosos, que acusa de subversores, utilizando a máquina policial e militar, até mesmo um golpe de Estado, a fim de manter a ordem e preservar seu poder. Zartman (1995, p. 10) aponta alguns sinais que, na experiência concreta, ajudam a desencadear situações de colapso da autoridade. Entre esses sintomas identificados pelo autor, estão (1) disputas de poder internas ao governo; (2) perda de controle do centro governamental sobre seus agentes; (3) perda da base de sustentação política e social; (4) ausência de uma plataforma política e de um programa de governo que permita a participação dos vários grupos sociais afetados; (5) não enfrentamento, ou adiamento, de decisões ou reformas difíceis, mas necessárias.

Um problema adicional que envolve o colapso de um Estado é que o fenômeno é, muitas vezes, contagioso. Em geral, um Estado em guerra civil encontra-se em meio de outros países igualmente instáveis e a rebelião bem sucedida em um deles é inspirador para grupos rebeldes dos outros. Isso significa que o colapso de um Estado pode colocar uma questão de segurança coletiva. Estimativas apontam que a intervenção da comunidade internacional em Estados em convulsão interna, embora cara, em geral compensam economicamente, quando bem sucedidas (THE ECONOMIST, Mar/2005, p. 40).

A reconstrução de Estados cujas estruturas internas de governança entram em colapso é um tema hoje importante da agenda política internacional, bem como a prevenção de tais

colapsos, mediante programas de ajuda para o desenvolvimento. Trata-se de um tema que entrelaça segurança e justiça internacional e constitui um dos maiores desafios para a governança global emergente, conforme se verá mais adiante.

2.5 Globalização

No presente tópico, busca-se analisar em que medida o processo de globalização transformou alguns dos aspectos essenciais do modelo westfaliano de organização social e política, baseado no princípio da territorialidade, discutido anteriormente.

Poucos conceitos das ciências sociais se tornaram tão populares, tão usados e abusados quanto o termo globalização, durante as décadas de 1980 e 1990. Com efeito, tornou-se uma espécie de expressão “curinga”, aplicada a praticamente todas as transformações sociais do final do século XX. Em consequência, inspirou ceticismo em parte da comunidade científica acerca da sua operacionalidade enquanto conceito.

De fato, boa parte dos debates acerca da globalização – que dividem entusiastas e céticos, apologetas e descontentes – não consegue avançar além das premissas elementares, esbarrando, as mais das vezes, em problemas terminológicos e de definição (SCHOLTE, 2000, p. 14). No entanto, não é propósito deste tópico expor uma teoria própria da globalização que supere esses problemas, mas tão-somente aproveitar o conceito para descrever o impacto de algumas transformações recentes no campo cultural, político e econômico sobre os modos de governança, isto é, sobre as formas de exercício de autoridade. Para tanto, faz-se necessário mapear a discussão acerca dessas transformações.

2.5.1 Delimitação conceitual

Muitas das polêmicas e muitos dos acalorados debates que dividem a literatura são decorrentes de choques entre diferentes pontos de partida e entre distintas definições de globalização. Scholte (2000, p. 15-6) identifica cinco definições de globalização. Em alguns casos, elas se sobrepõem em alguma medida, mas cada qual caracteriza o fenômeno sob uma ótica particular.

Uma primeira perspectiva concebe a globalização em termos de *internacioalização*, isto é, uma intensificação do contato entre pessoas e povos de diferentes partes do globo. Duas definições de globalização ajudam a compreender essa dimensão das mudanças em curso. A primeira é de David Held e Anthony McGrew (2001, p. 13), que a descrevem como

um processo de intensificação dos fluxos transfronteiriços de interação social, bem como de seu impacto local. Os Estados enfrentam dificuldades crescentes, ainda que em graus bastante variáveis, para regular de modo eficaz os fluxos de mercadorias, capitais, informações, idéias, pessoas, substâncias poluentes ou contaminantes, etc. que atravessam suas fronteiras. O segundo conceito é de Robert Keohane e Joseph Nye (2002b, p. 193), que caracterizam globalização como aumento do fenômeno do globalismo, o qual, por sua vez, diz respeito à intensificação das redes de interdependência de alcance intercontinental. Interdependência significa que, cada vez mais, eventos ocorridos em uma parte do globo repercutem em lugares distantes. À medida que se intensificam as redes de interdependência ao redor do mundo – em especial impulsionadas pelo desenvolvimento das tecnologias de comunicação e transporte – e elas se tornam efetivamente globais, no sentido de ser impossível limitar o alcance geográfico dos fenômenos econômicos, ambientais e culturais, estes ganham um significado político que transcende o local onde eles ocorrem, e ingressam assim na agenda internacional.

Um segundo uso do termo identifica-o com a *liberalização econômica*, ou seja, o processo de remoção das barreiras ao comércio e ao investimento, no sentido de criar um mercado mundial. A obra de Kinichi Ohmae (1996), “O fim do Estado-Nação”, descreve a globalização basicamente como um processo de integração econômica, regional e global, que tornou as fronteiras nacionais irrelevantes nas decisões sobre alocação de recursos.

Uma terceira definição caracteriza a globalização como um processo de *universalização*. Nesse sentido, diz-se que algo se “globalizou” quando seu uso se torna universal, como, por exemplo, o calendário gregoriano ou a língua inglesa. É nesse sentido que Boaventura de Sousa Santos (1999) emprega a expressão “localismo globalizado” para designar as práticas sociais ou produtos culturais inicialmente locais que se disseminam mundialmente. Nesse contexto, global designa algo que está presente em todo o mundo e globalização refere-se a um processo de homogeneização de práticas sociais ao redor do globo (FEATHERSTONE, 1999; SCHOLTE, 2000, p. 16).

Em estreita conexão com a perspectiva anterior, a palavra globalização também vem associada com *ocidentalização*, ou, com diferença de ênfase, com *modernização*. Nesse contexto, globalização descreve o processo de disseminação de instituições típicas da modernidade ocidental – capitalismo, industrialismo, racionalismo, burocracia – por todo o planeta, normalmente associada com a destruição ou descaracterização de culturas pré-existentes. Assim, o mundo ocidental desenvolvido seria especializado em localismos globalizados, ao passo que as sociedades não-ocidentais e periféricas seriam especializadas em globalismos localizados, isto é, em produzir versões locais dos produtos culturais globais.

Em geral, a literatura que parte dessa perspectiva descreve a globalização como um processo de colonialismo e imperialismo cultural do ocidente, que produz homogeneização cultural e “americanização” do mundo. Filmes de Hollywood, lanchonetes McDonald’s e Coca-Cola são considerados, nessa linha de análise, os símbolos da globalização (SCHOLTE, 2000, p. 16).

Por fim, a globalização também pode ser definida como um processo de *desterritorialização* das relações sociais. Nessa perspectiva, representa uma reconfiguração da geografia, de maneira que o espaço social deixa de ser organizado conforme o princípio da territorialidade. O territorialismo implica que o espaço onde se desenvolvem as interações sociais está organizado em termos de unidades – cidades, regiões, províncias, países – demarcadas por fronteiras fixas e separadas entre si por distâncias também fixas. Num mundo assim segmentado, a maior ou menor distância, bem como a ausência ou presença de fronteiras separando as localidades, é determinante da intensidade das interações sociais entre seus habitantes. Isto é, quanto mais distantes, mais remoto, intermitente e pouco significativo é o contato entre aquelas unidades. Nesse contexto, globalização designa o processo através do qual as distâncias tendem a se tornar irrelevantes para a determinação da intensidade dos fluxos de interação social. A velocidade e o baixo custo dos meios de comunicação e transporte permitem cobrir quaisquer distâncias instantaneamente (HELD e MCGREW, 2003).

Assim, Niklas Luhmann, por exemplo, define globalização como o processo de transformação das fronteiras territoriais em fronteiras funcionais, querendo com isto dizer que os sistemas sociais se definem muito mais setorialmente (economia, política, direito, ciência) do que espacialmente. Outros autores como David Harvey (2002) ou Zigmunt Baumann (1999) afirmam que a principal característica da globalização reside na “compressão espaço-temporal”, isto é, na sensação de instantaneidade e simultaneidade das relações sociais. Manuel Castells (2002), por sua vez, percebeu o surgimento de uma “sociedade em rede”, que se desenvolve em um único espaço mundializado. Antonio Negri (2001), por outro lado, descreve a globalização como um processo no qual as relações sociais se desenvolvem em um espaço “liso”, em oposição ao espaço “estriado” pelas fronteiras territoriais. Por fim, Anthony Giddens (1991) tem em mente o processo de desterritorialização quando caracteriza a globalização como possibilidade de “ação à distância”.

Embora não se trate, evidentemente, de uma “aldeia global”, na exagerada expressão de McLuhan, globalização descreve, nessa narrativa, um certo sentimento de encolhimento das distâncias.

No presente trabalho, serão exploradas mais adiante apenas a primeira e a última definições de globalização, por se entender mais significativas para a compreensão das recentes transformações sociais e de seu impacto sobre as estruturas de governança.

2.5.2 Fato ou mito? Globalistas vs céticos

Seja qual for o conceito de globalização adotado, a polêmica persiste quando se trata de avaliar a extensão ou a intensidade das transformações em curso. As diversas posições podem ser dispostas em um *continuum* que vai dos hiperglobalistas aos céticos, passando por diversas visões moderadas.

A concepção tipicamente globalista considera o mundo contemporâneo como completamente globalizado, ou, pelo menos, em estado avançado de globalização. E esse fato é o mais significativo historicamente e o que define a condição das sociedades atuais. Os globalistas sustentam que a revolução nas tecnologias de comunicação e transporte, em especial a comunicação via satélite e a internet reduziu drasticamente seus custos e viabilizou a emergência de um mercado global de bens e de capitais. A globalização econômica vem acarretando a progressiva desnacionalização ou desterritorialização da economia, através de do estabelecimento de redes transnacionais de produção, comércio e finanças (HELD et alii, 1999, p. 3).

“Como decorrência desse amplo processo de racionalização organizacional, decisória e operacional [...], a tradicional *empresa multinacional* é gradativamente substituída pela *companhia global* ou pela *corporação transnacional*” (FARIA, 2000, p. 72). A empresa multinacional caracteriza-se por uma estrutura hierárquica e por uma forte base nacional, na qual uma matriz sediada em seu país de origem, comanda as unidades subsidiárias situadas em outros países para abastecer o mercado local. A corporação transnacional típica, por outro lado, possui uma estrutura reticular, em que as atividades de produção encontram-se distribuídas por diversos mercados, conforme suas características (custo da mão-de-obra, arcabouço legal, etc.). As novas tecnologias de comunicação e transporte permitiram às empresas transcenderem limitações de espaço e estabelecerem o local da produção onde quer que oferece condições de menor custo, maior rentabilidade e eficiência.

A maior mobilidade das corporações transnacionais, associada à maior mobilidade do capital estaria produzindo uma transferência maciça de empresas e empregos de países desenvolvidos para mercados emergentes, isto é, países em desenvolvimento como a Índia, a Coreia do Sul, ou a Indonésia, que se teriam tornado destino preferencial do investimento

direto estrangeiro. Isso em razão do baixo custo e alta qualificação da mão-de-obra, precários sistemas de proteção social, permissividade ambiental e estabilidade política. Em decorrência, países desenvolvidos estariam experimentando um processo de desindustrialização e enfrentando problemas agudos de desemprego e, por conseguinte, sofrendo pressão para desmontar seus generosos sistemas de bem-estar social tornar a economia mais competitiva e atrativa ao capital global (GRAY, 1999). Em decorrência disso, as velhas hierarquias territoriais – centro e periferia, primeiro e terceiro mundos – dão lugar a um novo padrão de estratificação social que acontece no interior de cada país. A antiga polaridade norte-sul é vista como crescentemente anacrônica à medida que é suplantada por uma nova e mais complexa arquitetura de poder econômico e por uma nova divisão do trabalho (MARTIN e SCHUMANN, 1999).

Essa situação, na avaliação de alguns analistas, enfraquece e expõe o poder estatal *vis a vis* o poder do mercado comercial e financeiro global. Nesse contexto, sustenta Susan Strange, as forças impessoais do mercado – impulsionadas pelas corporações transnacionais, pela alta finança, pelo comércio internacional e pelas políticas estatais de desregulação econômica – são atualmente mais poderosas que os Estados, a quem supostamente a autoridade política suprema pertenceria. Em muitos assuntos cruciais, são os mercados os mestres dos governos (STRANGE, 2002, p. 128). Estes, com efeito, assistem ao declínio da sua autoridade e vêem-se obrigados a se retirar no atendimento a demandas da sua população, pressionados pelos imperativos da competitividade econômica.

Nesse contexto, argumentam os globalistas, os governos perdem a capacidade de regular o ambiente econômico interno e tornam-se pouco mais que correias de transmissão do capital global. Versões mais extremadas de globalismo sugerem que a globalização econômica tornou o Estado-Nação obsoleto, e que será suplantado por novas formas de organização política como, por exemplo, blocos regionais como a União Européia ou o NAFTA.

Por outro lado, céticos como Paul Hirst e Grahame Thompson (1998, p. 14) avaliam que “a globalização, da maneira como é concebida pelos seus defensores mais estremados, é basicamente um mito”. O atual estágio de internacionalização da economia não é inédito, mas tem precedentes. “Em certos aspectos, a economia internacional atualmente é *menos* aberta e integrada que o regime que prevaleceu de 1870 a 1914” (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 15). Por outro lado, empresas genuinamente transnacionais são ainda relativamente raras, de forma que a maior parta das companhias ainda possui forte base nacional, quer em volume de negócios, quer em volume de bens, quer em inovação tecnológica. Além disso, a quase

totalidade das atividades econômicas ditas “globais” circula no eixo Estados Unidos-Europa-Japão, com muito pouco investimento direto em países em desenvolvimento, para não mencionar os menos desenvolvidos, o que sugere que a economia mundial ainda está longe de ser global.

O investimento externo direto, por sua vez, continua altamente concentrado nas economias industriais avançadas, enquanto as economias do Terceiro Mundo permanecem marginalizadas quanto aos investimentos e ao comércio. Os novos países industrializados do leste asiático são, nesse sentido, a exceção e não a regra.

A tríade América do Norte, Europa e Japão continuam como destinos preferenciais dos fluxos financeiros e comerciais, de modo que seus governos, especialmente quando concordam em coordenar suas políticas preservam uma significativa capacidade regulatória e governativa dos mercados. Ao invés da erosão das diferenças entre norte e sul, a internacionalização da economia acentuou as desigualdades e a marginalização das regiões já periféricas do globo, na África, na Ásia e na América Latina.

De um modo geral, os céticos partem de uma definição fortemente econômica de globalização. Hirst e Thompson afirmam que, sem a noção de uma economia globalizada, os demais desdobramentos no plano político e cultural deixariam de ser sustentáveis, ou significativos (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 12). Além disso, as análises céticas costumam apoiar seus argumentos em sólida evidência empírica – privilegiando assim a análise quantitativa – expressa em volume de transações financeiras e comerciais internacionais em relação à produção mundial de riquezas ou então em participação do investimento estrangeiro direto nos produtos nacionais brutos. Busca-se, com esses dados, sustentar que o atual estágio de internacionalização da economia e abertura dos mercados não inédito, mas tem precedente entre final do século XIX e início do século XX.

Entre os extremos representados por hiperglobalistas, de um lado, que sustentam a existência de uma ordem mundial plenamente globalizada, e os céticos, de outro, que questionam a originalidade, a extensão e mesmo a autenticidade do fenômeno, várias abordagens compartilham uma análise moderada da globalização, atenta aos elementos de continuidade e mudança e às tendências múltiplas e contraditórias que o processo de globalização encerra. Essa linha de investigação é denominada por Held, McGrew, Goldblatt e Perraton (1999) de “transformacionistas” (*transformationalists*).

Essa perspectiva, portanto, não subestima o processo de globalização, considerando-o como um fenômeno autêntico e historicamente sem precedentes, e que está no coração das transformações sociais contemporâneas, nos campos econômico, político e cultural. No

entanto, ao contrário dos globalistas mais entusiasmados, faz duas ressalvas. Em primeiro lugar, trata-se de um fenômeno *incompleto*, ou seja, a globalização não é uma condição, um estado de coisas, mas um *processo*. Não se vive em um mundo globalizado, mas em vias de globalização. A escala, a intensidade, a velocidade e o impacto das interconexões globais necessitam ser cuidadosamente medidas e avaliadas. Em segundo lugar, trata-se de um processo *aberto*, isto é, cuja direção e conseqüências para as sociedades humanas são incertas. Nesse sentido, a globalização é concebida como um processo histórico contingente e repleto de tendências contraditórias, de integração e de fragmentação. Não é possível antecipar com segurança o tipo de ordem mundial que emergirá da globalização. Não existe um “tipo ideal” de mundo globalizado, em comparação com o qual se possa calcular o atual estágio de desenvolvimento do processo. Globalistas, de um modo geral, compartilham uma visão teleológica de globalização, considerando-a como um processo linear em direção a um estágio final ou destinação histórica (uma sociedade global, ou uma civilização mundial). Transformacionistas, ao contrário, sustentam que, tal como a industrialização ou a democratização, a globalização não possui uma condição final acabada (HELD et *alii*, 1999; HELD e MCGREW, 2003; SCHOLTE, 2000; KEOHANE, 2002).

Por conseguinte, a globalização consiste num processo histórico de longo prazo, inerentemente contraditório, e em larga medida moldado por fatores conjunturais.

Em virtude disso, os transformacionistas rejeitam definições de globalização que a identificam com liberalização comercial ou com universalização, ou ainda com a ocidentalização do mundo. Não há sinais de convergência cultural, nem da emergência de uma sociedade mundial ou de um mercado global sem fronteiras. Ao contrário, a globalização está associada com novos e dramáticos padrões de desigualdade e exclusão, responsáveis por tendências fragmentadoras, tais como fundamentalismos étnicos e religiosos e xenofobia. Estes novos padrões de estratificação social estão ligados aos processos de desterritorialização das atividades econômicas, no campo da produção e das finanças.

O núcleo da perspectiva transformacionista é a tese de que o processo de globalização contemporâneo vem produzindo uma reorganização do poder, das funções de governança, das formas de exercício de autoridade e da legitimidade dos governos nacionais. Descartando embora os vaticínios extremistas do fim do Estado-Nação ou do governo mundial, essa perspectiva reconhece uma notável expansão do escopo e da atividade das instituições internacionais, bem como das limitações colocadas pelo Direito Internacional às prerrogativas soberanas do Estado. Isso é especialmente evidente no caso das Comunidades Européias, mas é também verificável através da atividade regulatória e de solução de contravérsias da

Organização Mundial do Comércio (OMC) e nos poderes de supervisão da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), por exemplo. Embora conservem monopólio do exercício da violência legítima, bem como da representação legítima da identidade nacional, a autoridade do Estado vêm passando pelas mais profundas transformações de sua história.

Além disso, a ordem mundial em processo de globalização não pode mais ser considerada como constituída exclusivamente por Estados, nem a política internacional pode ser reduzida às relações entre seus governos apenas. A desterritorialização progressiva da autoridade e da representação de interesses resultou no surgimento de novos atores não-estatais, em todos os níveis de comunidade, local, nacional, regional e global. No plano global, Organizações Não-Governamentais e Corporações Transnacionais dividem espaço com Estados e Organizações Intergovernamentais como atores políticos e como instituições reguladoras (HELD *et alii*, 1999; HELD e MCGREW, 2003; SCHOLTE, 2000).

Análises transformacionistas enfatizam também difusão desigual da globalização pelos diferentes povos do mundo. Regiões desenvolvidas experimentam mais globalização que as regiões pobres, cuja vida social continua enraizada e restrita ao espaço local. Essa desigualdade também permeia grupos no interior de uma sociedade, em detrimento de classes sociais mais baixas, populações rurais ou mulheres e minorias étnicas. Contudo, ressaltam que as populações cujo cotidiano não é afetado por processos transnacionais vêm se esgotando rapidamente.

Noutras palavras, a medida exata das transformações sociais atuais, e a sua relação com o conceito de globalização é mais complexa do que céticos e globalistas supõem.

Fonte: GIDDENS, 2004, p. 60

	Hiperglobalistas	Céticos	Transformacionistas
O que há de novo?	Uma nova era global sem precedentes	Ciclo de integração econômica; formação de blocos comerciais; há precedentes históricos	Níveis historicamente sem precedentes de interdependência mundial
Conceitualização	Transformação das comunidades políticas	Internacionalização e regionalização	Intensificação da interdependência; novos riscos globais
Características principais	Mundo sem fronteiras; sociedade civil global; declínio dos Estados	Aumento do comércio e do investimento internacional	Globalização; surgimento de uma política global; governança global
Forças motrizes da globalização	Capitalismo; tecnologia	Políticas governamentais; mercados	Combinação de forças da modernidade

Padrão de estratificação	Erosão das antigas hierarquias	Marginalização crescente dos países mais pobres	Nova configuração da ordem mundial
Poder dos Estados	Em declínio	Permanece ou até se reforça	Reestruturado, transformado
Tendência histórica	Civilização global	Blocos regionais; choque de civilizações	Indeterminada; dialética de integração e fragmentação
Interesse dominante	Humanidade; planetário; grande capital globalizado	Interesse nacional	Constelação de interesses nacionais e transnacionais
Argumento principal	O fim do Estado Nação	A globalização depende do apoio dos governos	A globalização transforma o poder dos Estados e a política nacional e internacional

2.5.3 Nova ou velha? Cronologia da globalização

Juntamente com a definição e com a dimensão do processo atual da globalização, outro tema que divide os analistas e gera intensos debates na literatura diz respeito à cronologia do fenômeno, isto é, se se trata de um evento recente, que remonta ao último quarto do século XX, ou se já pode ser observado desde o século XIX, com a revolução industrial, ou se seu advento coincide com os descobrimentos, há cerca de quinhentos anos.

Como se pode imaginar, a periodização varia conforme o conceito de globalização adotado (SCHOLTE, 2000, p. 62).

Aqueles que caracterizam a globalização como um processo de internacionalização, isto é, com a intensificação das interconexões ou fluxos de interações sociais globais, ou com a superação das distâncias no contato entre povos, observam seu surgimento desde as primeiras rotas comerciais que ligavam a Europa ao oriente. Desde então, as interconexões entre povos distantes não cessaram de crescer, até ao ponto de tornar as barreiras de espaço e tempo virtualmente irrelevantes nas últimas décadas.

Já os que avaliam a globalização em termos de liberalização comercial e financeira, isto é, com a eliminação das barreiras à livre circulação de bens, capitais e pessoas, trata-se de um processo cíclico, que alterna momentos de expansão – como no período compreendido entre 1870 e 1914 e após a Segunda Guerra Mundial – e momento de retração – como no período entre-guerras. Nessa perspectiva, não há nada de absolutamente inédito na

globalização contemporânea, cujo estágio, inclusive, é inferior ao que se alcançou no limiar do século XX.

Por fim, entendida como um processo de desterritorialização das relações sociais, ou seja, sua emancipação das barreiras espaço-temporais, a globalização deve ser compreendida como um fenômeno inédito na história humana e relativamente recente. Não obstante a superação dos obstáculos espaciais que colocou em contato povos distantes tenha se iniciado já há muitos séculos, é apenas a partir das últimas três ou quatro décadas que esses obstáculos se tornaram virtualmente inexistentes para os aspectos mais significativos da vida social, tornando a globalização, dessa forma, um elemento central da condição das sociedades contemporâneas. Ou seja, a distância entre comunidades deixa de ser um fator determinante para o grau de interação entre elas.

2.5.4 Dinâmica da globalização

Outro foco de debates que dividem as várias concepções teóricas sobre globalização refere-se à sua *dinâmica*, ou seja, às forças que alimentam esse processo. Em outras palavras, o que causa a globalização? Quais os motores que a impulsionam e lhe dão direção?

A literatura divide-se na ênfase a quatro fatores primordiais: (1) o *racionalismo* e a ciência moderna como modo predominante de organização, produção e validação do conhecimento, que aspira à universalidade; (2) o *capitalismo*, cujas transformações mais recentes especialmente nos campos da organização produtiva e das finanças tornaram-no uma força econômica genuinamente transnacional; (3) inovações tecnológicas em comunicação, transporte e processamento de dados, que reduziram drasticamente o custo da interação social de longa distância; e (4) a construção de um arcabouço institucional regulador, o qual facilitou e potencializou os efeitos dos fatores anteriores (SCHOLTE, 2000, p. 90).

Naturalmente, os quatro fatores são interdependentes e se reforçam mutuamente. Assim, as inovações tecnológicas não seriam possíveis sem o conhecimento científico, nem se não houvesse atores sociais interessados em investir e posteriormente se apropriar das novas tecnologias. A evolução organizacional do capitalismo, por sua vez, não seria possível sem aquelas inovações tecnológicas de comunicação, transporte e informática, tampouco sem uma mentalidade racionalista, orientada para minimizar custos e maximizar a eficiência, nem ainda se decisões políticas cruciais não oferecessem a oportunidade necessária para tais transformações.

No entanto, pode-se classificar as variáveis causais apontadas acima em (1) *estruturais*, que compreendem o racionalismo e o capitalismo, os quais fornecem o campo das possibilidades da globalização e estabelecem alternativas de decisão, constrangimentos, limites e oportunidades à ação dos atores sociais envolvidos no processo; e *contingentes*, isto é, que resultaram de decisões humanas e das ações de atores sociais, dentro dos limites estruturalmente dados, mas que não foram determinados no contexto de tais estruturas. As inovações tecnológicas e as iniciativas de regulação internacional e transnacional são fatos históricos que estabeleceram o *tipo de globalização* presente neste início de século XXI.

As análises que buscam avaliar o impacto de tais variáveis no processo de globalização está conectado a um debate mais amplo sobre as relações entre a globalização e o projeto da modernidade, sua difusão e transformação.

2.5.4.1 Racionalismo

Conforme dito acima, o racionalismo e o conhecimento científico construído com base nele é uma das forças que impulsionam o atual processo de globalização. As teorias sociológicas, com efeito, reconhecem a importância das estruturas de conhecimento e os processos de construção de significado na configuração da vida social.

No entanto, foi Max Weber quem identificou no processo de racionalização progressiva dos diversos aspectos da vida social o traço característico da evolução histórica do ocidente e designou esse processo como “modernização”. Na introdução à “Ética protestante e o espírito do capitalismo”, Weber indaga quais os fatores responsáveis pelo surgimento, na civilização ocidental e somente nela, de “fenômenos culturais dotados de um desenvolvimento universal em seu valor e significado” (WEBER, 2004, p. 1). Embora reconheça que em outras sociedades também os indivíduos pratiquem ações racionais, predispondo os meios de forma consistente com finalidades desejadas, é apenas na Europa que esse tipo de ação racional em relação a fins produziu uma “cultura” e revestiu-se de um valor “universal”. Nas demais sociedades as ações racionais permaneceram estáticas e limitadas, convivendo com outros tipos de ações emocionais, sem adquirir uma tendência expansiva para se constituir a principal modalidade de ação, a ação humana por excelência.

Apenas no ocidente, isso aconteceu. Em vez de permanecer estagnada, a racionalidade ocidental evoluiu constantemente, incorporando novos conhecimentos e novas descobertas, evolução que segue *ad infinitum*. “O traço característico e fundamental da racionalização da

civilização ocidental consiste no fato de não ser ela limitada a um setor determinado ou privilegiado da atividade humana, pois penetra o conjunto da vida” (FREUND, 1987, p. 107).

Racionalização, no sentido atribuído por Weber, está relacionada com a intelectualização de todos os aspectos da prática social, provocada pela evolução da técnica e do conhecimento científico. No entanto, isso não significa que o indivíduo moderno tenha mais conhecimento ou saiba mais que o indivíduo de sociedades mais primitivas acerca das condições de sua existência. O contrário é que é verdade. Nas sociedades mais simples, isto é, pouco diferenciadas e especializadas funcionalmente, cada indivíduo domina perfeitamente todos os conhecimentos que são necessários à sua vida. Sabe conseguir seu próprio alimento, sabe onde conseguir ervas medicinais, sabe confeccionar suas roupas e construir sua habitação. Já o homem moderno, embora utiliza automóvel, equipamentos eletrônicos e eletrodomésticos, não tem a mais pálida idéia de como eles funcionam, muito menos como construir tais tecnologias.

A crescente intelectualização e racionalização *não* indicam, portanto, um conhecimento maior e geral das condições sob as quais vivemos. Significa mais alguma coisa, ou seja, o conhecimento ou a crença de que, se quiséssemos, *poderíamos* ter esse conhecimento a qualquer momento. Significa principalmente, portanto, que não há forças misteriosas incalculáveis, mas que podemos, em princípio, dominar todas as coisas pelo cálculo. Isto significa que o mundo foi desencantado. Já não precisamos recorrer aos meios mágicos para dominar ou implorar aos espíritos, como fazia o selvagem, para quem esses poderes misteriosos existiam. Os meios técnicos e os cálculos realizam o serviço. Isto, acima de tudo, é o que significa a intelectualização (WEBER, 1982, p. 165).

Racionalização, por conseguinte, não se traduz em maior conhecimento, mas a uma atitude intelectual diante do mundo, que reconhece que tudo pode ser explicado por princípios racionais e que não há forças mágicas agindo por trás de nenhum fenômeno. Nesse sentido, a racionalização suprimiu a magia na representação da realidade. É isso que Weber denomina de “*desencantamento do mundo*”.

Diversas conseqüências decorrem desse processo de racionalização progressiva, peculiar à civilização ocidental. Em primeiro lugar, o *antropocentrismo*, ou seja, a separação radical entre natureza e sociedade, ilustrada na metáfora da expulsão de Adão e Eva do paraíso depois de descobrirem a própria inteligência. Antropocentrismo implica o uso da razão para transcender os limites da natureza e subjugar-los com o engenho e a técnica. O homem moderno habita um ambiente artificial, produto de sua confiança inabalável no poder criador da razão.

Em segundo lugar, a *especialização* progressiva do conhecimento. A especialização implica, por um lado, a fragmentação dos vários aspectos da vida em lógicas próprias, irredutíveis umas às outras. Assim, o que é economicamente racional pode ser eticamente irracional e vice-versa. O direito, a economia, a política, a religião adquirem sua própria linguagem e seu próprio critério de racionalidade. Por outro lado, a especialização do conhecimento conduziu à especialização da atividade de investigação científica como condição para o progresso do conhecimento. O pesquisador contemporâneo, diante do volume insondável de conhecimento acumulado, necessita especializar-se em problemas cada mais delimitados se quiser ter esperança de produzir algo de cientificamente relevante e mesmo assim apenas por algum tempo, antes de ser superado por pesquisas posteriores.

Somente no ocidente, argumenta Weber, que se desenvolveu o método científico, no sentido de critérios de validação do conhecimento, de aplicação universal. O conhecimento construído a partir desse método para a elaboração de novas técnicas e novas tecnologias, bem como para a formação de especialistas, isto é, funcionários altamente treinados, cujo papel na cultura ocidental contemporânea é difícil de superestimar e não tem paralelo alhures.

[...] país e tempo algum experimentaram jamais, no mesmo sentido que o moderno ocidente, a absoluta e completa dependência de toda a sua existência, das condições políticas, técnicas e econômicas de sua vida, de uma organização de funcionários altamente treinados, funcionários técnica e, acima de tudo, juridicamente treinados, detentores das mais importantes funções cotidianas da vida social. (WEBER, 1996, p. 3)

Isso é especialmente em dois domínios da atividade social: a administração estatal e a economia capitalista.

Com efeito, o Estado moderno serviu-se enormemente do conhecimento científico, em especial da técnica jurídica construída a partir dele.

O próprio Estado, tomado como entidade política, com uma 'Constituição' racionalmente redigida, um direito racionalmente ordenado, e uma administração orientada por regras racionais, as leis, administrado por funcionários especializados, é conhecido, nessa combinação de características, somente no ocidente, apesar de todas as outras de dele se aproximaram. (WEBER, 1996, p. 4)

A organização da burocracia estatal, cuja principal característica consiste na profissionalização do funcionalismo, juridicamente separado dos meios da administração, também segue esquemas técnicos racionais (WEBER, 1999, p. 198-204).

De fato, a organização racional da administração permitiu o incremento extraordinário da sua performance, muito superior a todas as outras, e dotou o Estado de uma capacidade de

decisão e ação numa escala sem precedentes, o que explica a sua universalização, vale dizer, sua *globalização*. “Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática [...]” (WEBER, 1999, p. 212).

No campo da economia, por sua vez, a moderna organização racional da empresa capitalista manifesta-se em dois fatores fundamentais: a separação entre o local da empresa e o espaço doméstico e a criação de uma contabilidade racional, especialmente na medida em que separa juridicamente os bens da empresa e os bens pessoais dos proprietários, sócios ou acionistas (WEBER, 2004, p. 8).

“Em todos esses casos, trata-se do racionalismo específico e peculiar à cultura ocidental” (WEBER, 2004, p. 11). Portanto, não apenas a ciência, que estipula critérios universais de validação do conhecimento, mas também a utilização técnica do conhecimento científico, explica Weber, estão na base da constituição do Estado moderno, baseado em estruturas racionais do direito e da administração, e da moderna economia de mercado, baseada no cálculo racional da rentabilidade mediante escrituração contábil da rentabilidade das transações, que permitiu às sociedades ocidentais o desenvolvimento de um sistema social de notável eficiência, e pôde, assim, globalizar, pela influência e pela coerção, suas práticas e instituições.

2.5.4.2 Capitalismo

Marx oferece uma das primeiras e mais exaustivas interpretações do capitalismo como força modernizadora, a qual criou um novo internacionalismo através do mercado (HARVEY, 2002).

No Manifesto do Partido Comunista, Marx relaciona o desenvolvimento do capitalismo e da classe burguesa à intensificação dos contatos comerciais entre a Europa e o resto do mundo. Assim, a descoberta da América e a reabertura das rotas de comércio com as Índias orientais através da circunavegação da África foram decisivas para acelerar a decadência do modo de produção feudal e o fortalecimento do capitalismo mercantil emergente. Com efeito, os novos mercados abertos a partir do contato com o oriente e com as colônias do Novo Mundo deram notável influxo à navegação, ao comércio, à indústria e às finanças, enfim, às novas técnicas de produção, comunicação e transporte. Os descobrimentos

prepararam o terreno e constituíram o primeiro passo na formação de um mercado mundial (MARX, 2002, p. 47).

De acordo com Marx, a dinâmica do capitalismo impõe a ampliação progressiva e constante dos mercados e correspondentes transformações tecnológicas que aumentem a escala da produção. Assim, a manufatura logo se revelou insuficiente para satisfazer a demanda crescente e foi substituída, com efeitos revolucionários, pela máquina a vapor e pela grande indústria.

A burguesia não pode existir sem revolucionar continuamente os instrumentos de produção e, por conseguinte, as relações de produção, portanto todo o conjunto das relações sociais. [...] A contínua revolução da produção, o abalo constante de todas as condições sociais, a incerteza e a agitação eternas distinguem a época burguesa de todas as precedentes. Todas as relações fixas e cristalizadas, com seu séquito de crenças e opiniões tornadas veneráveis pelo tempo, são dissolvidas, e as novas envelhecem antes mesmo de se consolidarem. Tudo que é sólido se desmancha no ar, tudo que é sagrado será profanado, e os homens são finalmente obrigados a encarar com sobriedade e sem ilusões sua posição na vida, suas relações recíprocas (MARX, 2002, p. 48).

Essa transformação cobrou um alto custo, em termos de violência, destruição de tradições, descaracterização de culturas e, sobretudo, de despersonalização das relações humanas e do trabalho humano, reduzido a sua pura expressão econômica.

As “leis coercitivas” da competição de mercado forçam todos os capitalistas a procurar mudanças tecnológicas e organizacionais que melhorem sua lucratividade com relação à média social, levando todos os capitalistas a saltos de inovação dos processos de produção [...]. A luta pela manutenção da lucratividade apressa os capitalistas a explorarem todo tipo de novas possibilidades. São abertas novas linhas de produto, o que significa a criação de novos desejos e necessidades. [...] Abrem-se necessariamente novos espaços quando os capitalistas procuram novos mercados, novas fontes de matérias-primas, uma nova força de trabalho e locais novos e mais lucrativos para operações de produção. O impulso de realocação para locais mais vantajosos (o movimento geográfico do capital e do trabalho) revoluciona periodicamente a divisão territorial e internacional do trabalho, acrescentando à insegurança uma dimensão geográfica vital (HARVEY, 2002, p. 103).

O limite da expansão do capital é a superfície inteira do globo terrestre. Por conseguinte, o capitalismo, na visão de Marx, possui uma tendência imanente à expansão e à globalização, em razão do processo de reprodução ampliada do capital, isto é da acumulação resultante do ciclo lucro-investimento. Desse modo, na busca de novos mercados, o movimento do capital entra em choque com a rigidez territorial do Estado-Nação. Há uma tensão política permanente entre o internacionalismo do capital, que não conhece fronteiras na

busca de oportunidades de ganho, e o Estado, que aspira a regular as transações econômicas no interior do seu território.

A necessidade de mercados cada vez mais extensos para seus produtos impele a burguesia para todo o globo terrestre. Ela deve estabelecer-se em toda parte, instalar-se em toda parte, criar vínculos em toda parte. Através da exploração do mercado mundial, a burguesia deu um caráter cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países. Para grande pesar dos reacionários, retirou debaixo dos pés da indústria o terreno nacional. As antigas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas a cada dia. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão de vida ou morte para todas as nações civilizadas – indústrias que não mais empregam matérias primas locais, mas matérias primas provenientes das mais remotas regiões, e cujos produtos são consumidos não somente no próprio país, mas em todas as partes do mundo. [...] Em lugar da antiga auto-suficiência e do antigo isolamento local e nacional, desenvolve-se em todas as direções um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. E isso tanto na produção material quanto na intelectual. Os produtos intelectuais de cada nação tornam-se patrimônio comum. A unilateralidade e a estreiteza nacional tornam-se cada vez mais impossíveis, e das numerosas literaturas nacionais e locais forma-se uma literatura mundial (MARX, 2002, p. 49).

A adoção do dinheiro como padrão unificado de valor emancipa o comércio as limitações geográficas do escambo. O escambo implica que os envolvidos no intercâmbio econômico em algum momento devem se encontrar fisicamente para concluir a transação. O uso do dinheiro liberta a troca do imediatismo do contexto (GIDDENS, 2001, p. 149). O Advento de uma economia monetária dissolveu os tradicionais vínculos comunitários caracterizados por laços pessoais de fidelidade e honra, substituindo-os por relações impessoais de mercado. Nas palavras de Marx (2002), “o dinheiro se torna a verdadeira comunidade”, isto é, o nexos fundamental entre indivíduos privados, definidos simplesmente como agentes econômicos, abstraídos de sua condição social concreta. O dinheiro “[t]ransformou em [...] trabalhadores assalariados o médico, o jurista, o padre, o poeta, o homem de ciência”.

Desse modo, o capitalismo, com sua dupla característica de expansividade e impessoalidade, consegue promover o alongamento espaço-temporal das relações econômicas, transcendendo as antigas limitações geográficas. “[O] dinheiro é um meio de distanciamento tempo-espaço. O dinheiro possibilita a realização de transações entre agentes amplamente separados no tempo e no espaço” (GIDDENS, 1991, p. 69).

Nessa medida, torna-se uma força propulsora do processo de globalização. Com efeito, expandindo-se a partir da Europa, inicialmente mediante expedições comerciais e militares, e através da política colonial, o capitalismo tornou-se, ao longo dos seus cinco séculos de existência, progressivamente um sistema econômico mundial.

No entanto, embora a economia capitalista possua essa dinâmica intrínseca de expansão contínua, capaz de transcender limites de espaço e tempo, foi somente no final do século XX, com o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e de telecomunicações, que a economia mundial pôde se tornar efetivamente global, isto é, capaz de operar como uma unidade em escala planetária e em tempo real, tornando assim as distâncias virtualmente irrelevantes.

2.5.4.3 A revolução tecnológica

Para além das forças profundas e menos visíveis do capitalismo e do racionalismo ocidental modernos, que impulsionaram a processo de globalização, a revolução nas tecnologias de comunicação, transporte e informação representam a faceta mais evidente de sua dinâmica, e é especialmente enfatizada por Castells.

Uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias de informação começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado. Economias por todo o mundo passaram a manter interdependência global, apresentando uma nova forma de relação entre a economia, o Estado e a sociedade em um sistema de geometria variável (CASTELLS, 2002, p. 39).

Por tecnologias de informação Castells designa o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação, informática, telecomunicações e mesmo a engenharia genética. Segundo Castells, essas diversas áreas de aplicação do conhecimento científico formam um conjunto convergente porque o atual processo de transformação tecnológica desenvolve-se em velocidade crescente exatamente em razão da integração entre os campos tecnológicos, mediante uma linguagem digital comum na qual a informação é criada, processada, armazenada e transmitida. Noutras palavras, novas tecnologias desenvolvidas em um dos campos encontra automaticamente aplicação nos demais. A linguagem digital permite interfaces entre a informática, as telecomunicações e a microeletrônica (CASTELLS, 2002, p. 68).

Uma revolução tecnológica caracteriza-se, em primeiro lugar, pela sua *penetrabilidade*, ou seja, pela introdução e impacto das novas tecnologias em todos os domínios da atividade humana e, em segundo lugar, mas como decorrência do anterior, por sua orientação para o *processo*, e não apenas para a introdução de novos produtos. Por outro lado, o aspecto singular da revolução tecnológica do final do século XX consiste no fato de

referir-se especificamente às tecnologias de informação, processamento e comunicação (CASTELLS, 2002, p. 69).

Se a Revolução Industrial se caracterizou pelas novas fontes de energia usadas na produção industrial – inicialmente o vapor e posteriormente a energia elétrica – a revolução tecnológica contemporânea é *informacional*. Isso significa que a informação e o conhecimento científico constitui não apenas o instrumento para a criação de novas tecnologias, mas principalmente o seu próprio objeto, no sentido de que são tecnologias que têm por fim criar, processar, armazenar e transmitir informações. O efeito dessa revolução informacional é o de reduzir dramaticamente o tempo do ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e o seu uso disseminado, entre a criação e a aplicação das novas tecnologias.

Invenções como o transistor, o circuito integrado, o microprocessador e a internet iniciaram, a partir da década de setenta, um desenvolvimento integrado das tecnologias de informação, convergindo para um novo paradigma: a sociedade em rede, da qual o computador constitui o símbolo mais evidente (CASTELLS, 2002, p. 77).

Castells (2002, p. 108-9) distingue cinco características desse novo paradigma e que representam a base material da sociedade da informação. A primeira característica, conforme já mencionado, é que ao contrário das revoluções tecnológicas anteriores em que a informação apenas produzia tecnologia, na revolução informacional a tecnologia *age sobre a informação*. Isto é, a informação é sua matéria-prima, seu próprio objeto. A informação representa para a revolução tecnológica atual o que as novas fontes de energia representaram para a Revolução Industrial. A segunda característica diz respeito à capacidade de *penetração imediata* das novas tecnologias sobre o conjunto da atividade humana, a qual passa a ser moldada por elas na medida em que a informação é parte integral da vida social. A terceira característica, extremamente relevante, refere-se à *lógica de redes*, que opera em todos os setores de atividade que utilizam as novas tecnologias. A lógica de redes inverte a teoria da utilidade marginal: quanto mais as redes se difundem, maior é o seu valor. A cada novo nó na rede, as conexões aumentam exponencialmente. A quarta característica é a *flexibilidade*, própria das redes. A sociedade em rede é caracterizada pela constante fluidez e capacidade de mudança organizacional de seus componentes. Por fim, a quinta característica da revolução informacional é a *convergência* de tecnologias específicas – telecomunicações, informática, microeletrônica – para um sistema cada vez mais integrado.

Castells faz ainda duas advertências acerca da revolução tecnológica atual. Em primeiro lugar, ela não é uniforme e seus efeitos são bastante ambíguos. Com efeito, há várias regiões do mundo excluídas das novas tecnologias, ou incluídas com considerável defasagem em

relação aos centros de inovação mundiais (Estados Unidos, Europa, Japão). A velocidade de difusão tecnológica é altamente seletiva, social e funcionalmente (CASTELLS, 2002, p.70). Por conseguinte, ao mesmo tempo em que liberta forças produtivas, as novas tecnologias deixam atrás de si buracos-negros de miséria, atraso e exclusão crônicos na economia global (CASTELLS, 2002, p. 41). Em segundo lugar, nem mesmo onde é desfrutada plenamente se deve fazer um juízo de valor automático acerca das novas tecnologias e suas redes, pois elas possuem tanto elementos emancipatórios, abrindo novas fronteiras de interação humana e amplificando a capacidade de organização e ação individual e coletiva, quanto elementos opressivos, com regras ditadas por poderes obscuros, livres de qualquer controle democrático. Além disso, convém lembrar que organizações criminosas e terroristas foram grandes beneficiárias das novas tecnologias e souberam tirar enorme vantagem das novas técnicas organizacionais, baseadas na flexibilidade e em redes descentralizadas.

Portanto, qualquer forma de utopismo científico acerca das tecnologias de informação deve ser descartada (CASTELLS, 2002, p. 113).

De qualquer forma, não há dúvidas de que as inovações tecnológicas são responsáveis por parte considerável da infra-estrutura da globalização, e deram influxo decisivo aos mercados financeiros, ao comércio internacional, à transnacionalização da produção, à comunicação global e mesmo aos movimentos de resistência à globalização.

2.5.4.4 O suporte regulatório

Ao lado do racionalismo, do capitalismo e das inovações tecnológicas, um arcabouço regulatório facilitador constitui a quarta principal mola propulsora do processo de globalização. Scholte (2000, p. 101) chama atenção para o fato de que, não obstante propulsionada em grande parte pelos fatores analisados anteriormente, a globalização, como qualquer fenômeno social, não se desenvolve em um vácuo institucional e dificilmente teria ocorrido, da forma, na *velocidade*, na *extensão* e na *intensidade* e com o *impacto* com que ocorreu, sem que atores políticos e sociais chaves não houvessem provido as normas e políticas que encorajaram seu desenvolvimento, mediante uma arquitetura regulatória amistosa aos processos transnacionais. Interpretações que descrevem a globalização como um processo absolutamente espontâneo, ingovernável e totalmente apolítico devem ser descartadas como equivocadas.

Boa parte dessa regulação emanou dos próprios Estados. Por conseguinte, também é incorreta a avaliação segundo a qual a lógica da globalização desafia a autoridade estatal e se

desenvolve necessariamente a sua revelia e em oposição a ela. Na realidade, em alguns aspectos essenciais, a globalização é resultado de políticas estatais deliberadas.

Acerca da globalização econômica, escreve Castells (2002, p. 176):

Surgiu uma economia global [...] nos últimos anos do século XX. Resultou da reestruturação das empresas e dos mercados financeiros em consequência da crise da década de 1970. Expandiu-se utilizando novas tecnologias da informação e de comunicação. Tornou-se possível e, em grande parte foi induzida, por políticas governamentais deliberadas. A economia global não foi criada pelos mercados, mas pela interação entre mercados e governos e instituições financeiras agindo em nome dos mercados – ou de sua idéia do que devem ser os mercados.

Vale observar, todavia, que as políticas governamentais que deram suporte à globalização não resultaram de decisões completamente livres de constrangimentos. O leque de alternativas nunca foi ilimitado. Com efeito, muitos governos que se opunham à globalização e buscaram inibir o processo ou isolar-se dele viram-se obrigados a recuar e integrar-se. Além disso, naturalmente, os Estados fortes são mais capazes de influenciar o processo e lideram a sua condução política, mas mesmo estes se viram muitas vezes pressionados a se adaptar.

Contudo, embora não possam negar a pujança dos processos transnacionais e que o espaço para a desglobalização seja reduzido ou mesmo inexistente, muitos governos possuem ainda um leque de opções relativamente amplo para gerenciar o processo e direcioná-lo, especialmente quando concordam em coordenar suas políticas.

Com efeito, a padronização tecnológica e de procedimentos constitui um aspecto-chave da regulação no sentido de promover os processos transnacionais. Muita da regulação global não é feita diretamente pelos Estados, mas por regimes e Organizações Internacionais criadas por eles para coordenar suas políticas, muitas das quais possuem relativo grau de autonomia em relação aos governos. Outra parte da regulação origina-se de organizações privadas e por mecanismos de mercado. No entanto, mesmo a governança privada foi muitas vezes ativamente estimulada pelos Estados, que não tinham interesse em assumir diretamente a regulação. Normas uniformizadoras dos serviços postais, feitas pela União Postal Universal (UPU), ou de distribuição de frequências de rádio e telecomunicações pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), dos procedimentos de aviação civil pela Agência Internacional de Aviação Civil, de distribuição de domínios de Internet pelo *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), ou de tecnologias e processos industriais pela International Standardization Organization (ISO), são apenas alguns exemplos de Organizações Intergovernamentais e Transnacionais cuja atividade regulatória facilita

notavelmente as interconexões sociais, econômicas e culturais que a globalização põe em marcha.

Além disso, as políticas de liberalização comercial e financeira que tiveram grande impulso durante as décadas de oitenta e noventa, foram fundamentais para o desenvolvimento do comércio internacional, dos mercados financeiros globais e das corporações transnacionais. Destacam-se, nesse sentido, o papel desempenhado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial (BIRD), pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além da Organização Mundial do Comércio e da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), entre outras organizações, as quais, em conjunto com as potências econômicas mundiais – Estados Unidos, União Europeia e Japão – estimularam e pressionaram os demais membros da sociedade internacional pela eliminação progressiva das barreiras tarifárias ao comércio e às restrições ao capital externo.

Contudo, nem a tecnologia nem a administração [de empresas] poderia ter desenvolvido a economia global sozinha. Os agentes decisivos na geração de uma nova economia global foram os governos e, em especial, os governos dos países mais ricos, o G7 e as suas instituições internacionais auxiliares, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Três políticas inter-relacionadas construíram os alicerces da globalização: a desregulamentação das atividades econômicas domésticas (a começar com os mercados financeiros); a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais; e a privatização de empresas públicas (muitas vezes vendidas a investidores estrangeiros) (CASTELLS, 2002, p. 178).

Além disso, programas de ajuste estrutural formulados pela burocracia dessas organizações, condicionantes do acesso ao crédito internacional pelos países em desenvolvimento, incluíam, entre muitas outras “recomendações”, regras jurídicas estáveis, transparentes e previsíveis, que assegurassem a propriedade privada (especialmente a propriedade intelectual) e o cumprimento de acordos. Tais garantias são essenciais para a formação de um mercado financeiro e comercial global.

Em suma, a globalização, ao mesmo tempo em que induziu transformações nos modos de governança, foi também induzida por eles.

2.5.5 Continuidade e mudança (I): a globalização econômica

De acordo com Robert Keohane (2001, p. 4), a época atual é marcada tanto pela continuidade quanto pela mudança. A característica dos globalistas moderados, ou

transformacionistas é reconhecer ambos os elementos e pela tentativa de identificá-los, bem como as suas respectivas tendências.

Um aspecto fundamental do processo de globalização está relacionado ao surgimento de uma nova economia, na esteira de transformações tecnológicas, organizacionais e políticas ocorridas no último quarto do século XX, e que se caracteriza por uma progressiva internacionalização das atividades econômicas. Nesse sentido, as fronteiras nacionais deixaram de ser um *container* do escopo da atividade econômica e do processo de produção (DICKEN, 2002, p. 303). Cada economia nacional encontra-se mais do que nunca envolvida em uma rede de relações econômicas comerciais transfronteiriça, fenômeno que uma simples ida a um supermercado pode registrar, com a presença maciça de produtos oriundos dos mais variados países (GIDDENS, 2004, p. 50). Poucas ou nenhuma empresa gozam atualmente de uma “proteção natural” contra a competição internacional antes proporcionada pela distância geográfica, fronteiras políticas ou diferenças culturais que, no passado, serviam de fatores de isolamento econômico relativo (DICKEN, 2002, p. 303).

Muitos autores observam que o fenômeno da globalização dos mercados não é recente e pode ser remontado ou à era das grandes navegações, durante os séculos XVI e XVII, quando surgiram as principais rotas comerciais que ligaram a América e o extremo oriente ao mercado consumidor europeu, ou ao final do século XIX, com o surgimento da locomotiva, do telégrafo e do navio a vapor, que dinamizou ainda mais o comércio, o investimento e a migração, caracterizando a *belle époque* do liberalismo, época em que, argumenta-se, os mercados eram ainda mais abertos e integrados do que são hoje.

No entanto, convém atentar para as discontinuidades que marcam a globalização contemporânea. A primeira diferença da globalização de hoje frente à globalização de ontem é o grau de institucionalização, ou seja, a presença de um arcabouço regulatório intergovernamental que incentiva e facilita o processo, de modo que não ele não pode ser atribuído apenas às mudanças tecnológicas de transporte e comunicação. De acordo com o economista indiano Jagdish Bhagwati (2004, p. 12):

A mudança mais radical de hoje consiste no grau de interferência do governo para reduzir obstáculos no fluxo do comércio e dos investimentos no mundo todo. A história da globalização hoje precisa ser escrita com tinta de duas cores: uma referente à mudança tecnológica, outra à mudança governamental.

Se, durante o século XX, o Estado assumiu responsabilidades no tocante ao desempenho da economia nacional, as pressões competitivas e a vulnerabilidade decorrentes

da integração de todas as economias nacionais à economia global coloca novos e radicais desafios às instituições políticas. Estas, com efeito, foram pressionadas para buscar a maximização da produtividade e da competitividade de suas economias, uma competição feroz que levou empresas e governos a vigiarem o comportamento de seus concorrentes, a fim de denunciar qualquer política doméstica que proporcione uma vantagem considerada desleal, tanto no tocante a tarifas, subsídios e outras formas de ajuda, quanto inclusive padrões ambientais e trabalhistas (BHAGWATI, 2004, p. 13).

Além da maior institucionalização e caráter político da globalização contemporânea, uma segunda característica que a distingue dos momentos anteriores é a natureza da revolução tecnológica, centrada não apenas em comunicação e transporte, mas em produção, armazenamento e processamento de informações. As novas tecnologias de informação permitem à economia mundial funcionar como uma unidade em tempo real, ou seja, uma autêntica economia global, onde as distâncias não foram apenas encurtadas, mas tornadas irrelevantes. A economia global é marcada pela *sincronicidade* e pela *ubiquidade*.

Uma economia global é algo diferente: é uma economia com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária. Embora o modo capitalista de produção seja caracterizado por sua expansão contínua, sempre tentando superar limites temporais e espaciais, foi apenas no final do século XX que a economia mundial conseguiu tornar-se verdadeiramente global com base na nova infra-estrutura, propiciada pelas tecnologias da informação e da comunicação, e com a ajuda decisiva das políticas de desregulamentação e da liberalização colocadas em prática pelos governos e pelas instituições internacionais (CASTELLS, 2002, p. 142) [Grifo no original].

A competitividade desencadeada pelos mercados integrados globalmente e a busca de maior lucratividade e produtividade pelas empresas e estimuladas pelas políticas governamentais é que foram determinantes da inovação tecnológica que caracteriza a nova economia – uma economia *informacional*. Com efeito, a longo prazo, afirma Castells, é a produtividade que determina o ritmo do desenvolvimento de uma economia, e é o avanço tecnológico aplicado à produção, inclusive no que se refere à administração e ao gerenciamento, que determina a produtividade.

A economia informacional é aquela em que a informação não é apenas um insumo do processo produtivo, mas é o próprio produto fornecido por ele. Ou seja, os produtos oferecidos pela nova economia da informação são dispositivos de processamento de dados, ou o próprio processamento de informações.

O novo paradigma tecnológico mudou o escopo e a dinâmica da economia industrial, criando uma economia global e promovendo uma nova onda de concorrência entre os próprios agentes econômicos já existentes e também entre eles e uma legião de recém chegados. Essa nova concorrência, praticada pelas empresas, mas condicionada pelo Estado, conduziu a transformações tecnológicas substanciais de processos e produtos que tornaram algumas empresas, setores e áreas mais produtivos. [...] Em outras palavras: à economia industrial, restava tornar-se informacional e global, ou, então, sucumbir. Um exemplo é o colapso surpreendente da sociedade hiperindustrial da União Soviética, em razão de sua inabilidade estrutural para adequar-se ao paradigma informacional, buscando o crescimento em relativo isolamento do resto da comunidade econômica internacional (CASTELLS, 2002, p. 141)

O núcleo dessa nova economia global compreende três elementos, ainda segundo Castells: (1) os mercados financeiros globais; (2) o comércio internacional; (3) a produção transnacional.

2.5.5.1 Mercados financeiros globais

A literatura acerca da globalização econômica destaca especialmente o crescimento impressionante dos fluxos financeiros internacionais, através das bolsas de valores das principais metrópoles globais – Nova York, Londres, Frankfurt e Tóquio. São mercados globalmente integrados de capitais, graças às tecnologias de informação e comunicação, onde o dinheiro pode circular livremente e em tempo real. A descrição desse fenômeno na literatura especializada segue mais ou menos as seguintes linhas:

Os mercados de capitais são globalmente interdependentes, e isso não é assunto de pouca importância na economia capitalista. O capital é gerenciado vinte e quatro horas por dia em mercados financeiros globalmente integrados, funcionando em tempo real pela primeira vez na história: transações no valor de bilhões de dólares são feitas em questão de segundos, através de circuitos eletrônicos por todo o planeta. As novas tecnologias permitem que o capital seja transferido de um lado para outro entre economias em curtíssimo prazo, de forma que o capital e, portanto, poupança e investimentos, estão interconectados em todo o mundo, de bancos a fundos de pensão, bolsa de valores e câmbio. Os fluxos financeiros, portanto, tiveram um crescimento impressionante em volume, velocidade, complexidade e conectividade (CASTELLS, 2002, p. 143).

Segundo Castells (2002, p. 145-6), cinco fatores principais impulsionaram a globalização dos mercados financeiros. Em primeiro lugar, as políticas governamentais de desregulamentação dos mercados financeiros, renunciando a controlar o capital de curto prazo que entra e sai do país, na esteira da tendência geral rumo a uma economia mais liberalizada. A liberalização da economia leva sempre a uma maior interdependência (assimétrica). Em segundo lugar, a criação de uma nova infra-estrutura tecnológica, que conta com

computadores, sistemas de telecomunicações, etc., necessária para lidar com o volume crescente de transações financeiras. O terceiro fator de integração financeira resulta do desenvolvimento de um novo e dinâmico mercado de novos produtos financeiros, incluindo o comércio de divisas e de títulos governamentais e derivativos (*hedge*, *swaps*, entre outros). O quarto fator apontado por Castells é mais uma consequência do que uma causa do processo de globalização financeira, e refere-se ao aumento dos movimentos de especulativos de capital, aproveitando-se de diferenças mínimas de cotações de ações, moedas ou títulos, ora entrando, ora evadindo-se do mercado, visando maximizar o ganho vinte e quatro horas por dia. O quinto fator, finalmente, diz respeito ao desenvolvimento do mercado de agências de classificação de risco, que disseminam informação, ao avaliar o risco resultante das várias opções financeiras, sejam ações de empresas, moedas ou títulos públicos.

Ainda de acordo com Castells (2002, p. 147), a globalização dos mercados financeiros é a espinha dorsal da nova economia informacional e global. Isso significa que o desempenho dos mercados financeiros determina a saúde das economias nacionais, a qual pode ser avaliada a partir da aceitação de sua moeda ou dos seus títulos governamentais nos mercados financeiros internacionais. Por outro lado, o dinamismo do mercado de capitais não acompanha a economia real, sendo independente e, às vezes, discrepante dela. Nas palavras de Scholte (2000, p. 116), as finanças vêm sendo progressivamente “mercadorizadas”, isto é, inseridas no processo de acumulação não como instrumentos de transações comerciais ou como investimentos em produção, mas a título próprio, como uma atividade econômica independente. Assim, por exemplo, o comércio de moeda estrangeira destina-se não a pagamentos decorrentes de operações comerciais internacionais, mas à revenda, a fim de lucrar com a variação do câmbio. Investidores compram ações a fim de acumulá-las e vendê-las em um momento oportuno e não porque estejam interessados nos dividendos da empresa. Os títulos públicos são comprados ou vendidos conforme seus preços na bolsa, e não em função do seu valor de face. O intercâmbio de títulos e instrumentos financeiros torna-se, dessa forma, um circuito auto-contido de acumulação e geração de valor.

Esse processo de mercadorização dos instrumentos financeiros fez diminuir a proporção das operações de câmbio ligadas a transações comerciais reais de 95% em 1970 para 5% em 1990. Dessa independência dos mercados financeiros globais em relação à economia “real” decorre uma tendência à volatilidade, à formação de bolhas especulativas e uma suscetibilidade a crises de pânico. Fortunas de centenas de milhões e até bilhões podem ser ganhas ou perdidas em questão de dias e países podem oscilar da saúde financeira à crise aguda em igual período.

Com efeito, a onda de desregulação financeira e de liberalização do fluxo de capitais de curto prazo, feita de forma apressada e imprudente, e por pressão externa, por parte do governo norte-americano e do FMI, acarretou o aumento dramático da volatilidade dos mercados de capitais ao redor do mundo, expondo todas as economias, mas sobretudo as economias emergentes, a crises repentinas e agudas, sempre que a confiança dos investidores se abala, por uma razão ou outra. Tais crises, motivadas por ataques de pânico e por movimentos especulativos sobre as moedas e os títulos públicos, caracterizam-se por “movimentos de boiada”, que conduzem a uma evasão em massa do capital, solapando as reservas internacionais dos países-alvos (BHAGWATI, 2004). Além disso, crises financeiras desse tipo possuem um caráter contagioso, gerando um “efeito dominó”, atingindo outras economias avaliadas como em situação financeira semelhante, uma após a outra.

As crises financeiras que assolaram o México, em 1994, o leste asiático, em 1997, a Rússia, em 1998, o Brasil, em 1999, e a Argentina, em 2001, provocaram um impacto estrondoso na opinião pública internacional e despertaram um forte sentimento de desconfiança e antipatia ao próprio processo de globalização econômica, apontada como a grande culpada pelo clima de insagurança que se instalou, sem que se distinguisse a globalização financeira, da comercial ou da produtiva. Nesse contexto, ganharam força os movimentos de crítica à globalização e ao capital financeiro internacional, que estaria fora de controle e começava a tornar-se uma ameaça. A percepção de caos na economia foi traduzida em termos críticos com termos sonoros e emblemáticos como “cassino global”, “*mad money*” ou “*wild money*”, ou ainda “turbocapitalismo”.

Contudo, mesmo defensores da globalização como Jagdish Bhagwati e a revista “*The Economist*” advertem que eliminar barreiras comerciais e eliminar controles sobre os capitais de curto prazo não são a mesma coisa. O segundo processo deve ser conduzido com muito mais cautela e com as devidas salvaguardas, fato que o próprio FMI veio a reconhecer mais tarde (BHAGWATI, 2004 p. 232-3).

Na verdade, as experiências dolorosas das crises do México e da Ásia, bem como as que se seguiram, comprovaram que é insensato promover a desregulamentação financeira e a abertura aos mercados internacionais de capital sem fortalecer as estruturas e as práticas do sistema bancário nacional, isto é, sem uma regulação e uma supervisão bancária consistente e sem políticas que dêem transparência ao sistema financeiro doméstico. Em um contexto de informação imperfeita e de falta de transparência, aumentam o risco de especulação e crises de pânico, especialmente quando as empresas e as instituições financeiras domésticas são estimuladas e contrair empréstimos internacionais e a assumir posições financeiras de alto

risco, aproveitando a abundância de crédito, sem a devida cobertura dos riscos dos créditos de liquidação duvidosa, ou quando os próprios governos não possuem controle sobre o orçamento, ou não divulgam o perfil de sua dívida pública aos investidores.

2.5.5.2 Comércio internacional

Um segundo componente da economia globalizada é o aumento do comércio internacional. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as tarifas de comércio entre países vêm caindo de forma consistente, e ainda que não se tenha ainda eliminado de vez as políticas protecionistas, estas se encontram sob pressão crescente. Aqui o papel das políticas governamentais é mais visível, especialmente a partir da criação da Organização Mundial do Comércio, uma organização internacional com o objetivo de promover a liberalização progressiva do comércio internacional, servindo também como um instrumento mediante o qual os países monitoram suas políticas comerciais recíprocas, e através do qual também as empresas vigiam atentas as práticas comerciais desleais de suas concorrentes.

Uma das tendências mais marcantes no comércio internacional no último quarto de século tem sido sua diversificação setorial e geográfica, com os países desenvolvidos tendo mais acesso aos mercados dos países ricos e com a importância crescente do mercado internacional de serviços e de bens manufaturados. Embora os países em desenvolvimento venham ganhando participação crescente no comércio internacional, as desigualdades frente aos países desenvolvidos é ainda grande. Essa diferença se manifesta numa nova divisão internacional do trabalho, em que os países desenvolvidos se especializam em produtos de alto valor agregado e em serviços de altos conhecimentos, ao passo que os países em desenvolvimento se especializaram em bens de baixo valor agregado e serviços pouco qualificados.

Há uma transformação profunda na estrutura do comércio: o componente de conhecimento de bens e serviços se torna decisivo em questão de valor agregado. Assim, ao desequilíbrio comercial tradicional entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento, resultante do intercâmbio desigual entre os manufaturados mais valorizados e as matérias-primas menos valorizadas, superpõe-se uma nova forma de desequilíbrio. É o comércio entre bens de alta e de baixa tecnologia, e entre serviços de altos conhecimentos e baixo conhecimentos, caracterizados por um padrão de distribuição desigual de conhecimentos e tecnologias entre os países e regiões do mundo (CASTELLS, 2002, p. 150).

Nesse contexto, a capacidade de uma economia de investir e atrair investimentos em alta tecnologia, desenvolvimento de infra-estrutura e em capacitação de recursos humanos de

alto nível torna-se um fator decisivo de inserção e de competitividade no comércio internacional. Todos os países vêm se esforçando para diversificar sua pauta de exortações e de incorporar tecnologia em seus produtos, a fim de lhes agregar valor.

Esse esforço generalizado tem aumentado o número de competidores, com os países em desenvolvimento participando mais do comércio internacional, ainda que estejam bem atrás dos países ricos, numa proporção de 80/20. As economias desenvolvidas ainda dominam os mercados de bens de alta tecnologia e de serviços especializados.

Noutras palavras, a globalização comercial abriu novos canais de integração, mas o fez a partir de uma inclusão seletiva, subordinada e desigual das economias emergentes.

Por fim, uma terceira tendência desencadeada pela globalização comercial é a da formação de blocos regionais. A criação de mercados comuns e de zonas de livre comércio insere-se na tendência geral rumo a uma economia mais aberta, liberal e integrada. Ao contrário do que sugeriram alguns autores no passado, uma economia de blocos regionais não se opõe a uma economia globalizada, mas a complementa. Com efeito, observa Castells, o comércio entre blocos regionais experimentou crescimento concomitante ao comércio inter-regional. Portanto, à eliminação das fronteiras comerciais dentro do bloco não se seguiu uma barreira protecionista para fora, mas é consistente com uma igual liberalização (mais controlada) em âmbito mundial.

2.5.5.3 Produção transnacional

Uma das características mais freqüentemente associadas ao processo de globalização econômica é a transnacionalização da produção, isto é, a dispersão da produção, distribuição e administração de bens e serviços por diversos países, tornada possível graças às novas tecnologias de comunicação e transporte e às novas técnicas de gerenciamento. Os atores-chave desse fenômeno são as chamadas redes transnacionais de empresas, no centro das quais se encontram as companhias multinacionais.

De acordo com Castells (2002, p. 157-8), esse processo de organização transnacional da produção acelerou-se notavelmente durante a década de 90, e compreendeu três eventos inter-relacionados: (1) o aumento do investimento estrangeiro direto; (2) o papel cada vez mais decisivo dos grupos empresariais multinacionais na economia global; (3) as novas técnicas de gerenciamento corporativo em rede.

Os investimentos estrangeiros diretos experimentaram um crescimento exponencial nas últimas duas décadas, acima inclusive da produção e do comércio internacional,

umentando sua participação no excedente financeiro mundial. Os investimentos estrangeiros diretos estão associados à expansão das corporações multinacionais como os principais *players* da economia globalizada. Esses investimentos correspondem, as mais das vezes, à fusões e aquisições entre grandes empresas.

Com efeito, muitas companhias foram além da mera aliança estratégica, em direção à união completa, mediante fusão ou aquisição. Scholte (2000, p. 127) destaca duas motivações importantes para as fusões e/ou aquisições. Por um lado, a fusão doméstica é um meio de se ganhar escala, constituindo uma empresa de maior porte e assim capaz de competir em uma economia globalmente integrada. Por outro, fusões e aquisições internacionais é um meio interessante pelo qual uma multinacional pode penetrar no mercado alvo, ou seja, em vez de ter que erguer um parque industrial do nada, uma multinacional pode preferir comprar um parque já existente e, no processo, já eliminar um concorrente.

Até à década de 1990, os investimentos estrangeiros diretos se concentravam nas economias desenvolvidas, mas vêm se diversificando desde então, em direção aos países em desenvolvimento, chamados de mercados emergentes. Estes têm recebido uma fatia cada vez maior desses fluxos de investimento, se bem que ainda bem menores que as destinadas aos países ricos. Com efeito, o direcionamento dos fluxos de investimento segue as linhas de estratificação da economia global: as economias desenvolvidas recebem a maior (e melhor) parte; as economias em desenvolvimento recebem uma parcela significativamente menor, mas crescente, desse bolo; e as economias menos desenvolvidas são virtualmente excluídas, ignoradas nas decisões sobre investimentos.

O dinamismo de uma economia, sua competitividade e inserção no mercado global pode ser medida pela sua capacidade de atrair investimentos.

Da mesma forma, a expansão do comércio internacional também é uma manifestação da participação crescente das multinacionais na economia global. De acordo com Castells (2002, p. 160), elas já representam dois terços do comércio internacional, boa parte do qual é comércio intra-firmas, isto é, entre filiais de um mesmo grupo empresarial, ou entre multinacionais e empresas subsidiárias, pequenas ou médias. A distribuição da participação no comércio internacional pelos países é também um indicador da competitividade de sua economia doméstica, seguindo o mesmo padrão registrado quanto aos investimentos.

Contudo, é o terceiro aspecto – a formação de redes transnacionais de produção – o mais importante do processo de globalização produtiva.

A literatura globalista caracteriza as chamadas “corporações transnacionais” como aquelas em que – ao contrário das Multinacionais, que se caracterizam pela presença de filiais

em diversos países, subordinadas, porém, a uma matriz-sede – as diversas etapas da produção, da distribuição ou da administração se encontram efetivamente espalhadas em diversas regiões do planeta, sem que se possa apontar um centro, ou uma matriz. Noutras palavras, não se trata de uma empresa que se expandiu internacionalmente em busca de novos mercados: a própria organização da empresa se tornou global. A organização do processo produtivo seria fragmentada em unidades espalhadas ao redor do mundo, deslocando as etapas da produção para outros países, de acordo com os fatores de produção mais atraentes, de custos ambientais menores e de mão-de-obra mais baratas. Para Castells (2002, p. 163), trata-se de uma descrição exagerada e mistificadora. A transnacionalização da produção é feita não através transnacionalização da empresa em si mesma, mas através da constituição de redes de empresas. São essas redes, e não as chamadas corporações transnacionais, os verdadeiros atores da globalização.

Noutras palavras, não foram as multinacionais que se tornaram transnacionais, mas sim as relações constituídas em torno delas, envolvendo um número crescente de outras empresas satélites, ou subsidiárias, de pequeno ou médio porte. O *joint venture*, a subcontratação, a franquia e a terceirização são os principais instrumentos de confecção dessas redes transnacionais de produção e distribuição de bens e serviços.

Não obstante, a tendência crítica na evolução da produção global na década de 1990 é a transformação organizacional do processo de produção, inclusive a transformação das próprias empresas multinacionais. Cada vez mais, a produção global de bens e serviços não é realizada por empresas multinacionais, porém por redes transnacionais de produção, das quais as empresas multinacionais são componentes essenciais, porém componentes que não funcionariam sem o resto da rede (CASTELLS, 2002, p. 163).

Conforme salienta Peter Dicken (2002, p. 305), é esse fenômeno que distingue a globalização como um processo qualitativamente distinto da internacionalização: ela envolve não apenas a expansão geográfica da atividade econômica para além das fronteiras nacionais, mas também – e mais significativo – a integração funcional dessas atividades internacionalmente dispersas, constituindo assim cadeias produtivas, ou redes, que são os blocos de construção (*building blocks*) da nova geo-economia. As economias nacionais são assim integradas pela atividade transnacional de agregação de valor, realizadas dentro de multinacionais ou no interior de redes constituídas por multinacionais.

O que se observa, portanto, no campo da produção globalizada é um duplo movimento de concentração e multiplicação: por um lado, a *concentração* progressiva dos mercados, mediante fusões e aquisições, com poucas empresas multinacionais dominantes em cada setor

de atividade, e, por outro, uma *multiplicação* no número de empresas pequenas ou médias que orbitam em torno dessas multinacionais, como franquias, subsidiárias, subcontratadas ou empresas terceirizadas prestadoras de serviço.

Esse duplo movimento é causado, de acordo com Gilberto Dupas, pela necessidade das multinacionais de escalas crescentes de investimentos, especialmente em pesquisa tecnológica, ao mesmo tempo em que essas mesmas empresas, exatamente em função dessa necessidade, buscam diminuir os custos dos fatores de produção, valendo-se de parceiras de menor porte, mais flexíveis, situadas nos países em que esses fatores são mais em conta.

Nesse ambiente, os principais atores que regem a economia global – as grandes corporações – tomam suas decisões visando maximizar sua condição de competição (binômio preço-qualidade) e buscando a maior taxa de retorno sobre os recursos dos seus investidores. Isso não significa, porém, que o espaço das pequenas e médias empresas irá desaparecer. [...] Atualmente, assumem um novo papel, associando-se às grandes corporações graças à possibilidade de controle descentralizado da informação e de sua integração em um sistema flexível associado a estratégias globais conduzidas por empresas maiores. [...] Na economia global, as pequenas e médias empresas manterão ainda um espaço importante, especialmente via terceirizações, franquias e subcontratações, porém basicamente subordinadas às decisões estratégicas das empresas transnacionais – e integradas a suas cadeias produtivas (DUPAS, 2001, p. 46).

Assim, o que se denomina de corporações transnacionais são, em verdade, redes internas descentralizadas, organizadas em diversas unidades autônomas, mas integradas, distribuídas geograficamente de acordo com o mercado, o método e o produto em questão. No centro dessa rede está uma multinacional, mas cada elo da rede pode se conectar a outras multinacionais, a assim a outras redes, constituindo parceiras e alianças estratégicas *ad hoc*, a fim de desenvolver novas tecnologias ou explorar novos mercados.

Essa organização descentralizada, flexível, reticular e transnacional da nova economia é viabilizada pelas novas tecnologias de informação e por novas técnicas de gerenciamento da produção. Estas, especificamente, permitiram a convergência das novas tecnologias de informação, das políticas governamentais de liberalização comercial e financeira, e as novas estratégias de produtividade em direção a um novo paradigma econômico.

Sem esses sistemas organizacionais, nem a transformação tecnológica e as políticas estatais, nem as estratégias empresariais poderiam reunir-se em um novo sistema econômico. Minha tese é de que o surgimento da economia informacional global se caracteriza pelo desenvolvimento de uma nova lógica organizacional que está relacionada com o processo atual de transformação tecnológica, mas não depende dele. São a convergência e a interação entre um novo paradigma tecnológico e uma nova lógica organizacional que constituem o fundamento histórico da economia informacional (CASTELLS, 2002, p. 209-10).

Essa reestruturação produtiva, ocorrida a partir da década de 1970, com a interação entre novas técnicas de gestão e as novas tecnologias de informação, foi impulsionada, como se disse, pela busca de maior produtividade pelas empresas, em um cenário de maior liberalização comercial e maior competição, em particular das empresas norte-americanas com as européias e as recém chegadas empresas japonesas. Nesse contexto, entra em crise o modelo fordista de produção em massa, considerado excessivamente rígido e incapaz de reagir rapidamente a incertezas e ao caráter dinâmico da evolução tecnológica e dos padrões de consumo. Em resposta a esses desafios as empresas partem para ambientes mais flexíveis de produção, gerenciamento e *marketing*, introduzindo modelos de produção “enxuta”. Esses modelos permitem reduzir mão-de-obra, mediante automação dos processos e redução de tarefas e camadas administrativas. Além disso, métodos de produção *just in time* evitavam o problema do acúmulo de estoques, permitindo a empresa realinhar sua produção para atender a novas preferências do mercado consumidor (flexibilidade do produto) ou para integrar novas tecnologias (flexibilidade do processo).

Com efeito, o modelo de produção em massa baseava-se em ganhos de produtividade gerados por economias de escala, isto é, na produção em grande quantidade para grandes mercados massificados e indistintos e cujas preferências eram facilmente controláveis, em um processo mecanizado em uma linha de montagem. A forma organizacional dessa produção era a grande empresa integrada verticalmente e baseada na divisão social e técnica do trabalho. Porém, quando os mercados se tornaram globais e, portanto, mundialmente diversificados, em que suas demandas não podiam ser controladas, tornando-se imprevisível e instável; quando o ritmo da transformação tecnológica começou a tornar obsoletos os produtos fabricados dois anos antes, os sistemas de produção organizados para fazer uma única coisa em massa tornou-se rígido e dispendioso. De repente a produção precisou se adaptar às demandas do mercado, sem conseguir controlá-lo, e isso exigiu das empresas uma forma de organização mais flexível e ágil.

Especialização flexível, produção *just in time*, com estoques tendentes a zero, em mercados onde os produtos se tornam rapidamente ultrapassados e, portanto, invendáveis, trabalho em equipe, descentralização, autonomia gerencial, *downsizing* (ou administração horizontal, com menos camadas de hierarquia), avaliações e recompensas por desempenho, qualidade total, *survey* de satisfação do cliente, programas de capacitação e atualização de pessoal, terceirização entre outras ferramentas gerenciais entraram para o vocabulário corporativo. De acordo com Castells (2002, p. 221), “[a] própria empresa mudou seu modelo organizacional para adaptar-se às condições de imprevisibilidade introduzidas pela rápida

transformação econômica e tecnológica. *A principal mudança pode ser caracterizada como a mudança de burocracias verticais para a empresa horizontal*” (grifos no original).

Portanto, conforme o processo de globalização econômica avança, surgem novas formas de organização e gerenciamento da produção, transformando as empresas multinacionais em redes internacionais. As empresas multinacionais não estão apenas participando de redes, mas são cada vez mais elas próprias organizadas em redes descentralizadas. A constituição dessas redes segue a lógica da busca de maior produtividade e competitividade, mas também a da cooperação estratégica. À medida que os mercados se tornam mundiais e o desenvolvimento tecnológico é intenso e constante, tornando os produtos e equipamentos rapidamente obsoletos, exigindo sempre atualização, as alianças estratégicas entre empresas, especialmente em pesquisa científica e em desenvolvimento tecnológico, é uma forma de administrar as incertezas do próprio mercado. De acordo com Castells, as parcerias entre empresas são uma espécie de apólice de seguro contra alguma decisão errada em matéria de tecnologia. Trata-se, por conseguinte, de um forma de compartilhar os riscos e os custos de uma aposta errada.

Por outro lado, a organização corporativa em rede é também uma estratégia de redução de custos. Através da terceirização, subcontratação ou *outsourcing*, os segmentos do processo produtivo que utilizam trabalho intensivo, especialmente não qualificado, são deslocados para outras empresas ou para outros países, nos quais esse fator é mais abundante e mais barato, em geral países em desenvolvimento, que dessa forma se tornam destinatários de investimento estrangeiro direto.

Isso significa que a organização transnacional da produção em redes internas e externas de empresas, bem como as transformações acima descritas na forma de gerenciamento, causou também um profundo impacto sobre o mundo do trabalho, já descrito por uma abundante literatura.

De acordo com Gilberto Dupas (2001, p. 83), as redes que constituem a nova economia, ou cadeias produtivas globais, compreendem diversos níveis, com características distintas em cada um deles. No centro da rede, ou no topo da cadeia, conforme se queira, predominam as corporações multinacionais, e a tendência predominante é a da progressiva concentração do mercado em poucas empresas, mediante fusões, aquisições, *joint ventures* e alianças estratégicas. À medida que se desloca, porém, para a periferia dessa rede, as cadeias de produção globais encontram-se fortemente fragmentadas em um miríade de pequenas e médias empresas, ligadas ao centro mediante contratos de franquia, terceirizações,

subcontratações, etc., aliviando-o de custos de insumos básicos e serviços de mão-de-obra intensiva.

No topo da cadeia produtiva, predominam trabalhadores altamente qualificados, contratos formais de trabalho, com extensos benefícios. Trata-se de uma nova elite assalariada global, que usufrui os melhores benefícios da integração dos mercados, constituída por executivos, consultores e especialistas.

Existe um processo cada vez maior de globalização da mão-de-obra especializada. [...] Esse é o caso da mão-de-obra profissional de alto-nível: gerentes de nível superior, analistas financeiros, consultores de serviços avançados, cientistas e engenheiros, programadores de computador, biotecnólogos, etc. [...] Qualquer pessoa com capacidade para gerar um valor agregado excepcional em qualquer mercado goza de oportunidade de escolher emprego em qualquer lugar do mundo – e de ser convidado também. Essa fração da mão-de-obra especializada não chega a dezenas de milhões de pessoas, mas é decisiva para o desempenho das redes empresariais, das redes de notícias e das redes políticas e, em geral, o mercado da mão-de-obra mais valorizada está de fato se tornando globalizado (CASTELLS, 2002, p. 171).

No entanto, conforme se desce à base da cadeia, em direção às empresas subsidiárias, o ambiente de trabalho é caracterizado pelo informalismo, precariedade e baixa qualificação profissional e pouca oportunidade de ascensão funcional (DUPAS, 2001, p. 83-4).

Com efeito, se durante o auge do sistema de produção em massa do tipo fordista foi também a época de maior fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores frente às empresas, as transformações em direção a um ambiente de trabalho flexível e também com a incorporação maciça de novas tecnologias e processos de automação industrial alterou significativamente a correlação de forças, em favor do capital. Conforme salienta Dupas (2001, p. 53-4), o deslocamento da produtividade e da rentabilidade para as atividades capital intensivas erodiram a força dos sindicatos, na medida em que a maior dispensibilidade ou substitutibilidade do trabalho humano serve como um forte disciplinador da força de trabalho. Enquanto a produção era centrada em atividades de mão-de-obra intensiva, os trabalhadores tinham muito poder de barganha, pela ameaça de greve e de paralisar a produção, sem que pudessem ser facilmente substituídos.

Por outro lado, a flexibilidade da organização da empresa, proporcionada pelas tecnologias de informação, comunicação e transporte, proporciona ao capital uma mobilidade geográfica em geral inacessíveis aos trabalhadores, limitados ao local de trabalho e residência. “A mobilidade do capital e a possibilidade de deslocar segmentos da cadeia produtiva para

outras regiões desestabilizam a estrutura de salários, deslocando a concorrência para fora da esfera nacional” (DUPAS, 2001, p. 56).

Um terceiro fator, tem a ver com a diversificação da estrutura ocupacional. Houve um crescimento simultâneo dos níveis superior e inferior da estrutura ocupacional, diversificando enormemente as atividades, especialmente no setor de serviços. Conforme salienta Castells (2002, p. 293-4), observa-se a formação de “proletariado de escritório”, constituído por pessoal administrativo e de vendas, bem como altos executivos, profissionais especializados e técnicos altamente qualificados. Toda essa diversidade torna difícil uma estratégia de luta coletiva por melhores condições de emprego. De resto, há uma profunda assimetria nessas condições, entre empregados em postos de alta qualificação e trabalhadores precários. Os sindicatos passam a ser mal vistos pelos próprios trabalhadores precarizados, com emprego temporário, ou sem renda fixa, que os encaram como um “clube de privilegiados” (DUPAS, 2001, p. 55).

Em seu conjunto, todas as transformações econômicas apresentadas acima, bem como os elementos de continuidade, em relação ao funcionamento geral da economia de mercado, repercutem de modo decisivo sobre a política interna e internacional, especialmente no que se refere ao modo como de conceber o papel a Estado e sua capacidade de resposta à globalização.

2.5.6 Continuidade e mudança (II) a globalização política

Muitos autores referem-se à globalização política como um aspecto distinto da globalização econômica, cultural ou ambiental. No entanto, conforme observa Robert Keohane, todas as transformações que o processo de globalização acarreta no terreno das finanças, da produção, da informação, da cultura e do meio ambiente geram conseqüências políticas, de modo que seria mais exato considerar a política como um elemento que perpassa todos os aspectos da globalização, em vez de constituir um aspecto em separado. Com essa observação em mente, fala-se no presente trabalho de globalização política, ou da emergência de uma política global para designar especificamente as transformações que a globalização acarreta sobre os mecanismos tradicionais de governança, isto é, sobre os modos de exercício de autoridade e de tomada de decisões visando a regulação social.

Noutras palavras, trata-se do impacto da globalização sobre as instituições políticas e seu funcionamento. Três questões são levantadas quando se trata de significado político da globalização.

Em primeiro lugar, a intensificação das relações de interdependência a que o processo está associado leva à emergência de riscos e problemas globais, que não podem ser adequadamente enfrentados pela iniciativa individual dos governos, mas exige ação conjunta. Isso coloca a necessidade de cooperação internacional e de instituições e regimes internacionais, isto é, estruturas de governança para além do Estado, que facilitem a coordenação política.

Em segundo lugar, a globalização coloca em cheque a capacidade decisória e reguladora do Estado, isto é, sua capacidade de efetivamente controlar os fluxos de interação social (bens, capital, idéias, informação, substâncias poluentes ou contaminantes), e levanta o problema sobre qual o papel do Estado e das políticas nacionais diante desse processo, que aparentemente solapa sua autoridade e sua autonomia.

Em terceiro lugar, as novas tecnologias e a maior interconectividade proporcionadas pela globalização capacitaram novos atores para a participação na política internacional, os quais vem ocupando um espaço cada vez mais relevante, como atores independentes, parceiros ou até críticos dos atores tradicionais.

Cada um desses aspectos será abordado nos tópicos que seguem.

2.5.6.1 A política da interdependência

Interdependência na política mundial, definem Keohane e Nye (2001, p. 8), refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Tais situações multiplicaram-se a partir da Segunda Guerra Mundial, com a expansão extraordinária das interconexões sociais, econômicas, culturais e ambientais através das fronteiras dos Estados. No entanto, os autores assinalam que a interdependência não decorre automaticamente dessa interconectividade, mas apenas quando dela decorrem custos recíprocos (ainda que não simétricos) para as partes envolvidas. Noutras palavras, existe relação de interdependência entre dois ou mais atores quando as decisões tomadas por um deles acarretam (intencionalmente ou não) conseqüências (custos) que representam constrangimento sobre as escolhas a disposição dos demais e vice-versa. Essa interdependência pode ser simétrica ou assimétrica, conforme os custos associados às ações

variem entre os atores, e pode traduzir-se em benefícios mútuos ou prejuízos para uma ou todas as partes envolvidas.

Keohane e Nye (2001, p. 11) propõem duas variáveis para analisar os efeitos políticos da interdependência: *sensibilidade* e *vulnerabilidade*. Sensibilidade refere-se à exposição de um ator aos custos impostos por decisões ou situações externas; vulnerabilidade, por outro lado, é um passo adiante na sensibilidade, e diz respeito à capacidade de um ator de reagir a estes custos mediante adaptação de sua política, bem como de suportar os custos dessa adaptação. Assim, a título de exemplo, praticamente todos os Estados mostraram-se sensíveis ao aumento do petróleo, durante a crise da década de setenta, porém alguns deles revelaram-se mais vulneráveis a essa alta, conforme a existência e o custo de alternativas disponíveis.

A proliferação e intensificação de relações de interdependência transformam significativamente o contexto da política internacional, tal como caracterizado pela teoria realista das relações internacionais. Esse novo contexto é designado pelos autores (2001, p. 20-21) como *interdependência complexa* e apresenta três características.

Em primeiro lugar, *múltiplos canais* de interação política entre sociedades, compreendendo relações formais e informais entre elites governamentais e laços formais e informais entre atores não-estatais transnacionais. Isso significa que, além das tradicionais relações inter-nacionais (isto é, inter-estatais) coexistem relações transgovernamentais, que envolvem setores específicos das burocracias de diversos Estados; transnacionais, de que participam atores não-estatais, sejam eles organizações não-governamentais ou corporações multinacionais. Além disso, esses diversos níveis de inter-relação se interpenetram, mediante várias formas de interfaces e parcerias. Essa realidade desafia a representação realista da política mundial, supostamente constituída exclusivamente por Estados, os quais são entendidos como atores unitários.

Em segundo lugar, a agenda das relações internacionais, em condições de interdependência complexa, compreende uma série de novos temas, os quais não podem ser arranjados em uma hierarquia clara e consistente. A distinção realista entre a “alta política” (*high politics*) – segurança internacional e conflito – e a “baixa política” (*low politics*) – o resto, meio ambientais, direitos humanos, desenvolvimento, etc. – começa a apresentar dificuldades à medida que a segurança não mais pode ser considerada o tema dominante. Além disso, também a distinção entre política internacional e política interna vem perdendo consistência, conforme assuntos tradicionalmente domésticos vão penetrando na agenda internacional. Em decorrência, a política externa passa a ser preocupação de vários setores da burocracia estatal e não apenas do corpo diplomático oficial. Uma política externa coerente

exige, portanto, a coordenação entre diversos temas dentro do governo e entre eles. Cada tema trabalhado implica diferentes alianças e diversos graus de cooperação e conflito.

Por fim, em um contexto marcado pela interdependência complexa, a força militar deixa de ser um instrumento efetivo de política. Ao menos entre Estados imersos em densas relações econômicas, políticas e culturais a solução de conflitos mediante guerra tem custos proibitivos. Com efeito, as forças armadas possuem um papel irrelevante nas relações entre os maiores Estados democráticos. Fora desse círculo, contudo, a recurso à força armada continua uma opção, unilateralmente ou em aliança, entre regiões onde não prevalece esse tipo de interdependência. Observe-se que, para o realismo, a força é um meio efetivo e utilizável (e insuprimível) na realização dos objetivos da política externa, de sorte que os assuntos não-militares se subordinam e são avaliados do ponto de vista de suas implicações estratégicas militares.

Keohane e Nye (2001, p. 26-30) apontam quatro conseqüências para o processo político que se desenrola em um cenário de interdependência complexa.

Em primeiro lugar, a relativização das hierarquias. Na ausência de uma hierarquia clara de temas na agenda política internacional, cada setor da burocracia estabelece suas próprias prioridades e metas, o que torna a coerência da política externa um desafio para os governos, principalmente diante da crescente participação de atores não-governamentais, que buscam introduzir objetivos novos sobre cada tema da agenda. De forma correspondente, a política internacional também é jogada em “múltiplos tabuleiros”, cada qual com uma agenda própria e, mais importante, uma diferente distribuição do poder político. Se em matéria econômica, os países ricos dão as cartas, e, nas de segurança, os mais militarizados, nas questões ambientais, países com grandes reservas de recursos naturais (água, biodiversidade etc.) adquirem vantagem geopolítica. Assim, o Japão, a Alemanha e o Canadá são grandes potências econômicas, mas são atores secundários em questões de segurança internacional, ao passo que a Rússia, não obstante sua posição semi-periférica na economia mundial, é um ator geopolítico de peso, tendo em vista seu arsenal nuclear e sua vaga permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Em segundo lugar, à medida que declinam o uso da força e a hierarquia de temas na política internacional sob interdependência complexa, o processo de formação da agenda, isto é, o processo pelo qual determinados assuntos ganham atenção continuada da comunidade internacional, adquire uma dimensão estratégica crucial. Com efeito, a agenda reflete os interesses dos atores mais poderosos do sistema, em cada domínio das relações internacionais. Em um contexto de interdependência complexa, as agendas são profundamente afetadas, por

um lado, pelos problemas internos dos Estados – o que explica, em parte, a ampliação do escopo da política internacional recente – e, por outro, pela atuação de atores não-estatais transnacionais, o que os torna mais poderosos e relevantes.

A terceira consequência da interdependência complexa para a política mundial decorre das anteriores e tem a ver com a diluição da fronteira entre a política doméstica e a política internacional. Esse fato alimenta a atividade política transnacional e transgovernamental. O Estado perde a sua unidade interna e se torna multifacetado e fragmentado. Nesse sentido, Slaughter chama a atenção para o surgimento da “nova diplomacia”, que conduz à formação de coalizões entre setores da burocracia estatal de diversos países, que celebram acordos sobre temas específicos. Por outro lado, Peter Haas observa a crescente importância das comunidades epistêmicas transnacionais, incrustadas nas burocracias tanto dos Estados quanto das organizações internacionais e que desempenham papel crucial na definição dos interesses nacionais e na regulação de assuntos de elevada complexidade.

Por fim a quarta consequência que a interdependência complexa provoca na política mundial é o maior estímulo à institucionalização, ou seja, à constituição de regimes e organizações internacionais, à medida que o fato mesmo da interdependência ingressa na agenda. De forma crescente os governos vem sendo levados a confiar na diplomacia multilateral e em instituições como forma de coordenar suas políticas e lidar com os custos provocados pela interdependência.

Ainda de acordo com Keohane e Nye, aproximadamente em meados da década de setenta, consolidaram-se as condições de interdependência complexa nas relações entre as democracias ocidentais desenvolvidas. Desde então, esse padrão de relações vem se expandindo para regiões cada vez mais amplas do globo. A relação entre interdependência e globalização reside precisamente nesse processo.

Com efeito, os autores (2001, p. 229) assinalam que enquanto interdependência designa uma situação, um estado de coisas, globalização indica um processo. Globalismo corresponde a condição a que a globalização conduz. Noutras palavras, globalização é o processo de intensificação do globalismo. Globalismo implica interdependência, mas com duas características adicionais: (1) globalismo compreende múltiplas redes de interdependência, que atravessa vários temas e vários atores; é a interdependência generalizada; (2) o globalismo refere-se a redes de interdependência que abrange distâncias intercontinentais, aproximando-as, e não apenas regionais; nesse aspecto, globalismo distingue-se de regionalismo.

A caracterização da ordem mundial contemporânea como de interdependência complexa assimétrica tem profundas implicações para a atividade estatal, mais particularmente para a relação entre o papel da política nacional, no contexto da globalização, e sua relação com a política global.

2.5.6.2 Política global e política nacional

Uma das questões mais acaloradamente disputadas entre os teóricos da globalização diz respeito certamente ao papel do Estado. Conforme já indicado anteriormente, as análises que, em meados da década de 80, proclamaram a morte do Estado-Nação serão aqui descartadas como prematuras. O Estado continua e continuará no futuro previsível como um ator-chave, na verdade o principal ator em parte significativa das questões de governança, em razão de seu até ao momento indisputado monopólio do uso legítimo da violência e do direito de representar, ou seja, agir em nome de uma comunidade política.

No entanto, embora conserve essas duas características nucleares, o Estado sofreu profundas transformações organizacionais e funcionais, de modo que seu papel e os modos de exercício da governança também se alteraram significativamente. Entre essas transformações destacam-se: (1) a limitação de sua soberania; (2) a retirada do Estado das políticas keynesianas de bem-estar social; (3) a redefinição do uso da força militar; (4) a devolução e o compartilhamento de funções com outros níveis de governança supra e subnacionais, criando assim uma governança em camadas múltiplas, bem como com atores não-estatais, constituindo arranjos governativos transnacionais, privados ou híbridos.

A literatura tradicional sobre a globalização postula que as três dimensões do processo de integração dos mercados discutidas acima – liberalização do comércio internacional, mobilidade do capital financeiro e transnacionalização da produção – limitam a autonomia decisória dos Estados, constringendo suas alternativas políticas, em especial no que se refere à regulação macroeconômica e às políticas de bem-estar social.

O processo de desterritorialização dos mercados financeiros e da produção parece pôr em dificuldade a capacidade do Estado de gerenciar sua economia, isto é, planejar o desenvolvimento econômico e prover sistemas muito abrangentes de segurança social. Embora os dados disponíveis sejam ambíguos e carecerem de uma análise conclusiva, há evidências que sugerem uma contradição entre a lógica da economia global e o chamado Estado de Bem-Estar, ou Estado-Providência (*Welfare States*) (SCHOLTE, 2000; MISHRA, 1999; ESPING-ANDERSEN, 2001).

Talvez o exemplo mais evidente e melancólico da perda da autonomia estatal de implementar políticas de gerenciamento econômico, em uma economia integrada ao mercado mundial, é o do governo socialista francês do presidente François Mitterrand, eleito em 1981 e dedicado a revigorar o Estado de Bem-Estar francês, a despeito das tendências que apontavam sua inexequibilidade.

No continente europeu, um momento crítico foi a desventura da primeira administração Mitterrand, eleita em 1981. Ignorante de economia elementar, o político Mitterrand pensava que poderia reduzir a jornada de trabalho, aumentar os salários e os benefícios sociais e cobrar tributos das empresas, numa economia europeia quase integrada, sem sofrer a reação dos mercados monetários. O seu governo foi obrigado a desvalorizar o franco e, dois anos depois, deu uma guinada completa nas políticas econômicas, seguindo o modelo de estabilidade monetária alemã (CASTELLS, 2002, p. 170)

Trata-se de uma evidência histórica notável, que é apontada nas análises convencionais acerca do impacto da globalização sobre as estruturas de governança nacionais, da inviabilidade do “keynesianismo em um só país”, como denomina Mishra (1999), isto é, a tentativa de remar contra a maré dos mercados globalizados. Nessa linha de análise, as necessidades de competitividade da economia nacional no comércio internacional, de atração das multinacionais e, por essa via, do investimento estrangeiro direto, teriam feito o Estado-Nação de refém.

Com efeito, depreende-se da citação acima que a globalização dos mercados teria inviabilizado três das mais importantes ferramentas de governança dos *Welfare States*: (1) proteção aos trabalhadores sindicalizados; (2) concessão de benefícios previdenciários generosos; (3) tributação do capital das empresas, a fim de custear essa redistribuição de renda.

De fato, a necessidade de criar um clima atrativo para o investimento de corporações transnacionais e para o capital financeiro estaria pressionando os Estados no sentido de uma uniformização das políticas macroeconômica e fiscal. Assim, no que se refere à política fiscal, muitos estudiosos constatam que a mobilidade dos investimentos estrangeiros diretos contrangem a autonomia dos Estados para tributar o capital. Com a capacidade do capital de migrar para regiões onde a tributação é menor, a competição entre os Estados para atrair os investimentos empurraria os tributos sobre lucros e rendimentos para níveis próximos de zero. As corporações multinacionais entendem isso e estimulam essa competição, optando por se instalar em países que ofereçam “férias fiscais” ou isenções mais abrangentes.

Para compensar a renúncia fiscal, os Estados deslocam o peso da carga tributária para os fatores menos móveis da produção, trabalhadores e consumidores (SWANK, 2002, p. 404). Dani Rodrik observa uma relação consistente entre o grau de abertura comercial e de liberalização de controles sobre o capital e o deslocamento progressivo da tributação do capital para o trabalho.

No que se refere à política macroeconômica, os Estados teriam perdido, em um contexto de mercados financeiros integrados, a disponibilidade de uma série de instrumentos de controle sobre a entrada e a saída de capitais. Instrumentos até recentemente comuns tais como a “quarentena” de capitais de curto prazo, a concessão de benefícios especiais ao capital nacional, ou às empresas nacionais, frente às empresas ou investidores estrangeiros, a obrigação das empresas multinacionais de aplicar parte dos lucros no mercado doméstico, ou de utilizar matéria-prima exclusivamente nacional em seus produtos deixaram de ser políticas viáveis porque, simplesmente, as multinacionais não aceitam se submeter a essas regras, e assim migram para mercados onde essas condições não são exigidas.

A lógica central desse discurso é que a globalização comercial e financeira conferiu às companhias multinacionais e aos investidores em geral, detentores do capital financeiro, o poder de determinar as políticas fiscal e macroeconômica nacionais, em razão da credibilidade das suas ameaças de evasão. Os Estados seriam, assim, intimidados pela ameaça de uma “hemorragia de capitais”, que abandonariam o mercado doméstico, caso não fossem implementadas as políticas aprovadas pelos investidores internacionais.

Noutras palavras, a lógica desterritorializante da globalização estaria em contradição com a lógica territorial das instituições democráticas nacionais, pois, como assinala Scholte (2001, p. 138-9), o Estado passa a prestar contas também a um novo eleitorado transnacional, representado por investidores estrangeiros e corporações multinacionais, cuja confiança deve mercadejar, oferendo-lhes um ambiente de negócios atrativo.

Nesse contexto, argumenta-se, os governos são mantidos reféns do mercado globalizado: seriam pressionados a abraçar o livre mercado, se quiserem preservar a competitividade e a saúde de suas economias. A possibilidade de fuga de capitais atua como disciplinador dos governos e a punição do mercado aos governos “irresponsáveis” é rápida e implacável.

Além das políticas fiscal e macroeconômica, também as funções redistributivas desempenhadas pelos Estados de Bem-Estar, através de seus programas sociais e de transferência de renda, parecem estar sob forte pressão. Por outro lado, a maior liberalização do comércio internacional pressiona, segundo alguns analistas, pela retirada do Estado de

Bem-Estar. O argumento é que são dispendiosos e, portanto, não competitivos. Os gastos governamentais com bem-estar esvaziam a poupança para o investimento privado, distorce os incentivos do mercado e gera déficits públicos. Estes devem ser combatidos ou aumentando a carga tributária, ou mediante endividamento público: no primeiro caso, solapa a rentabilidade das empresas e deprime a atividade econômica; no segundo, gera inflação e eleva a taxa de juros, o que também deprime novos investimentos. Como resultado desses efeitos da globalização econômica, aos Estados não restaria outra possibilidade a não ser a retirada das políticas sociais excessivamente generosas e reduzir o grau de intervenção econômica.

De acordo com Ramesh Mishra (1999, p. 1) três grandes transformações no pós Guerra Fria alteraram o contexto político, econômico e cultural que sustentava as políticas de bem-estar, e pressionaram pela sua retirada: (1) o colapso da alternativa socialista; (2) a globalização econômica; (3) o declínio relativo do Estado-Nação.

Com efeito, o sistema de proteção social institucionalizado sob a forma de direitos sociais, após a Segunda Guerra Mundial desenvolveu-se sob a sombra da ameaça socialista. A ausência de uma alternativa clara à economia de mercado aliviou os governos da pressão para legitimar as desigualdades sociais resultantes. Nesse sentido, o próprio Plano Marshall serviu o propósito de deter o avanço do socialismo na Europa, por um lado, e de prevenir o retorno de regimes fascistas, por outro. Nesse sentido, o Estado de Bem-Estar foi um projeto de construção nacional, na medida em que promovia a integração social em uma sociedade capitalista, através da noção de cidadania, enquanto direito de participação na riqueza nacional por todas as classes sociais. O colapso das experiências socialistas e a aceitação praticamente universal da democracia liberal como única forma legítima do regime político deixou o capitalismo sem concorrentes, nem, portanto, problemas de legitimação. Conforme observam Hirst e Thompson (2001, p. 267), “regimes não democráticos são agora símbolos de fracasso político e atraso econômico crônico” e o mesmo pode ser dito de economias excessivamente estatizadas e reguladas. Essa constatação levou o economista Francis Fukuyama a proclamar o “fim da história”, ou o fim do conflito ideológico com a consagração definitiva da democracia liberal e da economia de mercado.

Gøsta Esping-Andersen (2001, p. 1) observa que neste início de século as duas primeiras gerações de direitos de cidadania apontadas por Marshall – direitos civis e direitos políticos – parecem firmemente integradas ao patrimônio institucional das sociedades modernas, mas o mesmo não pode ser dito dos direitos sociais, os quais são agora denunciados como incompatíveis com o desenvolvimento, o pleno emprego e mesmo com a liberdade individual, em economias pós-industriais.

O diagnóstico da inviabilidade de sistemas generosos e universais de proteção social divide-se em três: (1) aqueles que salientam os seus efeitos distorsivos para a economia de mercado, que reduz os incentivos para o trabalho, a poupança e o investimento; (2) os que antecipam os possíveis efeitos cataclísmicos do envelhecimento populacional sobre os sistemas públicos de seguro social; (3) aqueles que destacam as conseqüências da globalização econômica e financeira, que torna as economias fechadas e autárquicas, necessárias para levar a efeito políticas keynesianas, pouco efetivas (ESPING-ANDERSEN, 2001, p. 2).

Em uma economia progressivamente integrada e aberta parece haver um *trade-off* entre pleno emprego e igualdade social. A estratégia europeia continental de preservar seus sistemas generosos de assistência vem produzindo níveis crônicos de desemprego de dois dígitos, especialmente entre a população mais jovem, ao passo que os Estados Unidos, que produziram o “milagre do emprego” na década de oitenta, tiveram de conviver com índices mais altos de desigualdade e pobreza.

Ramesh Mishra (2000, p. 94-104) sintetiza os argumentos que conectam a globalização à crise dos Estados de Bem-Estar. Em primeiro lugar, a globalização solapa a capacidade dos governos nacionais de perseguir objetivos de pleno emprego mediante políticas reflacionárias de gerenciamento de demanda. O “keynesianismo em um só país” deixou de ser uma opção viável. Em segundo lugar, a globalização pressiona os governos pela flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho, em favor de salários e jornadas de trabalho diferenciados e mecanismos descentralizados de negociação coletiva, a fim de tornar mais competitivas e eficientes as empresas em um sistema pós-fordista de produção, característico de sociedades pós-industriais. Em terceiro lugar, a globalização pressiona igualmente os sistemas de proteção social, priorizando a eliminação do déficit público e a redução da carga tributária sobre a produção e o consumo. Em quinto lugar, a globalização provoca um desequilíbrio na equação e no consenso entre Estado, empresários e sindicatos de empregados, que durante três décadas sustentou as políticas de bem-estar. Esse consenso keynesiano consistia na disposição dos empresários em pagar mais impostos em troca da limitação, por parte dos trabalhadores, de suas reivindicações salariais e do compromisso com aumentos constantes de produtividade. A mobilidade do capital, inscrita na lógica da globalização econômica, fragilizou sindicatos e governos em face das empresas, desequilibrando a equação e rompendo, portanto, o consenso.

Trata-se de um desafio extremamente sério para a autoridade do Estado, cuja legitimidade baseia-se, em parte, na sua capacidade de promover a integração social, mediante

políticas que assegurem a todas as camadas sociais o acesso a bens primários e a oportunidades simétricas, inerentes à condição de cidadão.

Nesse sentido, Dani Rodrik (2003) argumenta que o desafio mais sério enfrentado pela economia mundial em processo de globalização consiste em compatibilizar a integração dos mercados comerciais, financeiros e produtivos com a estabilidade política e social das sociedades nacionais. Noutras palavras, trata-se de dar continuidade à integração da economia internacional sem causar domesticamente a desintegração social.

Com efeito, John Gerard Ruggie caracterizou, em um célebre artigo, a ordem econômica pós Segunda Guerra Mundial, com o sistema de reconstrução estabelecido no acordo de Bretton Woods, como um “liberalismo enraizado” (*embedded liberalism*). Tratou-se de um compromisso no sentido de evitar um retorno às práticas protecionistas e predatórias que levaram à recessão da década de 30, combinando redução progressiva de tarifas de comércio, através do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), com políticas de reconstrução e políticas de bem-estar que compensassem e aliviassem os efeitos da competição internacional (RUGGIE, 1995). A combinação entre livre-mercado internacional e políticas sociais internas foi um movimento adaptativo notável das democracias liberais caracterizado por Karl Polanyi (2000) como “a grande transformação”.

Na perspectiva do liberalismo enraizado, embora o livre comércio seja bom para todas as partes envolvidas no longo prazo, no curto prazo a exposição à dinâmica do comércio internacional aumenta a desigualdade social e a exclusão, aumentando assim a pressão sobre o sistema político que, se não aliviada, mediante medidas compensatórias de integração social, pode por em risco a continuidade das políticas de integração. A fim de evitar o retorno do protecionismo e do nacionalismo econômico, o Estado precisa redistribuir a alocação da riqueza e do risco feita pelo mercado. Bretton Woods facilitou esse duplo objetivo mediante taxas de câmbio fixas e controles de capitais (RUGGIE, 1995, p. 202-3).

A combinação dos objetivos de integração econômica e de proteção social parecem estar, com a globalização da produção e dos mercados financeiros, em sério risco. Embora a pressão sobre o Estado para que efetive políticas de redução da pobreza e da desigualdade social e para geração de oportunidades econômicas não dê sinais de estar diminuindo, a maior mobilidade dos investimentos estrangeiros diretos e do capital financeiro, resultado da abolição dos controles sobre o fluxo internacionais, compromete a capacidade dos poderes públicos de fazerem a sua parte do compromisso com o *embedded liberalism* (GARRETT, 2003, p. 388).

Nesse sentido, alguns analistas sustentam que a globalização da economia, e a conseqüente pressão internacional pela competitividade dos mercados domésticos e pela sua capacidade de atrair investimentos, tem levado os Estados a guinar suas políticas macroeconômicas em direção à redução do tamanho do setor público, cortar seus gastos sociais, a fim de diminuir o déficit público e aliviar a tributação sobre as empresas. Trata-se de uma “corrida para o fundo” (*race to the bottom*), isto é, a um Estado com o mínimo de gasto social (GARRETT, 2003; SWANK, 2003).

No entanto, análises mais recentes têm mostrado ser prematura essa avaliação. O próprio John Ruggie afirma que o liberalismo enraizado não desapareceu. A maior integração dos países à economia mundial tem sido consistente com o aumento do gasto social (DUPAS, 2001, p. 106). A inserção competitiva na economia global não parece exigir necessariamente políticas neoclássicas e os governos que quiseram preservar seus sistemas de proteção social, ou mesmo ampliá-los, puderam fazer isso, sem sofrer uma evasão maciça de capitais, nem tampouco sofrerem desindustrialização, com a fuga das multinacionais para países de mão-de-obra barata, conforme sugerem as análises convencionais. A explicação está no fato de que a carga tributária ou o valor da mão-de-obra não serem os únicos critérios levados em conta nas decisões de investimento por parte das empresas multinacionais. Os governos proporcionam importantes bens públicos que as empresas valorizam, como estabilidade democrática, poder judiciário eficiente, segurança jurídica, infra-estrutura e trabalhadores qualificados, que não podem ser encontrados facilmente em outros lugares (WORLD BANK, 1997; DUPAS, 2001, p. 104; GARRETT, 2003, p. 397; SWANK, 2003, p. 404-5).

Isso não significa, porém, que a globalização não tenha provocado transformações importantes na política nacional. Em especial, a maior liberdade de movimentação do capital financeiro colocou limitações severas à utilização do déficit público para estimular a demanda. Os investidores estão particularmente atentos a saúde das contas públicas. Assim, a variável decisiva que determina a capacidade do Estado de atrair investimento e capital não parece ser o tamanho do Estado em si mesmo, nem o volume de seu gasto social, mas sim a responsabilidade orçamentária e o equilíbrio fiscal. São o balanço de pagamentos e as perspectivas de crescimento sustentável (não inflacionário) da economia os fatores que mais interessam (GARRETT, 2003, p. 397; SWANK, 2003, p. 413).

Portanto, o “keynesianismo em um só país” parece ser inviável apenas quando as políticas sociais e de redistribuição são acompanhadas de déficit fiscal e de pressões inflacionárias, que aleijam o investimento e o crescimento no longo prazo, conforme ocorreu na França, no início da década de 80 e parece ocorrer ainda hoje. A Alemanha, por outro lado,

conseguiu preservar o seu sistema de proteção social sem comprometer o equilíbrio de suas contas públicas, conseguindo assim investir em inovação, capacitação, e diversificação de suas exportações (SWANK, 2003,p. 413).

Apesar disso, uma abundante literatura tem destacado ainda um outro aspecto perverso da globalização econômica: o aumento da desigualdade nos níveis de desenvolvimento entre os países ricos e pobres, bem como entre regiões de um mesmo país, mesmo nas economias mais afluentes. A integração dos mercados comercial e financeiro, ao mesmo tempo que diversificou o acesso aos mercados e a distribuição dos investimentos, aumentando a participação dos países em desenvolvimento, deixou para trás enormes porções do globo, que viram estagnar ou mesmo decrescer seus níveis de renda nas últimas três décadas (CASTELLS, 2002, p. 148-50).

Conforme salienta Jacques Adda (2004, p. 49-50), a alta seletividade das corporações multinacionais no que se refere às suas decisões de investimento, traduz-se em desinteresse e, conseqüentemente, em exclusão crônica de determinadas regiões do globo, aquelas onde a infra-estrutura é precária, a qualificação da mão-de-obra é baixa e as perspectivas de desenvolvimento é desanimadora. Isso lança as economias dessas regiões em um ciclo vicioso de abandono e estagnação que as distanciam cada vez mais dos mercados globalizados.

Em resumo, a economia internacional está caracterizada por uma assimetria fundamental entre países, quanto ao seu nível de integração, potencial para a concorrência e fatia dos benefícios do desenvolvimento econômico. Essa diferenciação se estende às regiões no interior de cada país [...]. A conseqüência dessa concentração de recursos, dinamismo e riqueza em certos territórios é a segmentação cada vez maior da população mundial, acompanhando a segmentação da economia global e, por fim, levando a tendências globais de aumento da desigualdade e da exclusão social. Esse padrão de segmentação caracteriza-se por um movimento duplo: de um lado, segmentos valiosos dos territórios e dos povos estão ligados nas redes globais de geração de valor e de apropriação das riquezas; por outro lado, tudo, e todos, que não tenha valor, segundo o que é valorizado nas redes, ou deixa de ter valor, é desligado das redes e, finalmente, descartado (CASTELLS, 2002, p. 175)

Noutras palavras, se por um lado a globalização econômica conduziu a uma maior integração e a maiores oportunidades de crescimento de países em desenvolvimento – ainda que aproveitadas de modo bastante assimétrico – por outro, marginalizou os países menos desenvolvidos, que não possuíam condições estruturais iniciais mínimas de mercado interno para dar início a um ciclo de desenvolvimento e tiveram, dessa forma, sua situação agravada.

Trata-se do que Castells denomina de “o quarto mundo” e que se concentra, de acordo com Adda, em quatro grandes regiões: a África subsaariana, o mundo árabe, a Ásia central e

de Sul. O caso da África negra é particularmente dramático: cronicamente empobrecida, devastada pela AIDS e politicamente colapsada, é a região que oferece os maiores desafios à integração econômica.

Guerras civis, conflitos abertos, escassez de alimentos e pandemias são as manifestações últimas de uma crise total que faz de grande parte do continente um ângulo morto do processo de globalização, desertado pelos capitais estrangeiros e marginalizado no comércio internacional (ADDA, 2004, p. 49).

No que se refere aos países da semi-periferia, ou em desenvolvimento, o impacto da globalização econômica sobre suas perspectivas de desenvolvimento parece estar intrinsecamente relacionada à capacidade de suas estratégias nacionais de aproveitarem as oportunidades geradas pelo aumento do comércio e do investimento internacional.

Em suma:

Com exceção das regiões excluídas dos mercados internacionais, na África e na Ásia, a diferença entre a globalização positiva, que proporciona oportunidades de investimento, de diversificação das exportações, de geração de empregos e de crescimento, e a globalização negativa, que torna as economias vulneráveis e engessadas em suas alternativas políticas, obrigadas a se submeter à tutela de organizações internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, parece residir no próprio Estado, isto é, na qualidade de suas políticas.

No presente trabalho, considera-se prematura e equivocada a hipótese de que a globalização econômica teria acarretado o fim do Estado, ou solapado de modo irremediável a sua autoridade. Sustenta-se, aqui, ao contrário, que a globalização radicalizou a necessidade e a importância do Estado e da (boa) governança. A diferença, porém, é que os governos se encontram, agora, mais expostos do que antes às consequências de suas más escolhas políticas. Se antes políticas econômicas inconsistentes e governos irresponsáveis podiam sobreviver incólumes durante vários anos e até décadas, hoje a integração dos mercados e a maior competitividade colocam-nos a andar sobre o fio da navalha, onde qualquer decisão equivocada pode produzir efeitos tão devastadores quanto rápidos para as economias nacionais.

Portanto, não houve perda da capacidade decisória do Estado, nem diminuição de sua importância, mas uma mudança em suas funções, muito mais orientadas para a promoção da competitividade da economia nacional e sua inserção no mercado global. Houve, sobretudo, o

aumento da intolerância dos mercados a governos inefetivos e incapazes de desempenhar exatamente essa função, punindo-os com muito mais presteza e vigor.

Embora o imperativo da competitividade tenha tornado inefetivas as estratégias de desenvolvimento baseadas em economias fechadas e autárquicas, bem como em mecanismos inflacionários de estímulo da demanda, fazendo uso do déficit público, não há nenhuma lei de ferro da economia que impeça os governos de promoverem políticas de bem-estar e de distribuição de renda. Ao contrário, como o demonstra o exemplo do leste asiático, o investimento público em infra-estrutura, educação e pesquisa é fundamental na busca da inovação e da competitividade.

No entanto, a globalização econômica mostra-se incapaz de alcançar e integrar as regiões da periferia da economia mundial. Nesses casos, o desenvolvimento e a integração ao mercado globalizado parece estar fora do alcance dos governos desses países, dependendo fundamentalmente da ajuda internacional.

2.5.6.3 Os novos atores da política global

A teoria das relações internacionais, de um modo geral, assume como seu objeto as relações entre Estados, isto é, entre as unidades políticas soberanas. O próprio termo “internacional” parece já sugerir o protagonismo dos atores estatais.

No entanto, o avanço da disciplina durante a segunda metade do século XX levou a um progressivo alargamento da sociedade internacional e a uma conseqüente crítica do que se veio denominar de paradigma estatocêntrico, em nome de uma visão mais pluralista.

Inicialmente, foram acrescentados aos Estados as organizações criadas por eles, as organizações intergovernamentais, e, em seguida, atores não-estatais, em particular as corporações multinacionais e as organizações não-governamentais (ONGs) transnacionais. Contemporaneamente, os estudiosos consideram até mesmo organizações criminosas, grupos terroristas, guerrilhas e movimentos de libertação nacional como atores das relações internacionais (WILLETTS, 2001).

A aceitação de atores não-estatais na política internacional implica uma redefinição dos contornos da própria disciplina, cujo objeto não pode mais restringir-se às relações entre Estados. Uma primeira crítica que é feita ao modelo estatocentrista das relações internacionais diz respeito à sua representação dos Estados, caracterizada por um certo formalismo jurista. Com efeito, os Estados são caracterizados, na teoria realista, como entidades holísticas, isto é, unitárias e coerentes, que possuem um mesmo e único interesse e um mesmo

e único propósito, sendo funcionalmente equivalentes, ou seja, todos iguais em seu papel no sistema (WILLETTS, 2001, p. 360-1).

Estudos recentes, no entanto, mostram que, em primeiro lugar, a burocracia estatal não se comporta com um todo monolítico na política internacional. Setores diversos da burocracia desenvolvem cada qual as suas próprias relações diplomáticas com as suas contrapartes estrangeiras, constituindo assim redes transgovernamentais. Departamentos de comércio, finanças, agricultura, meio ambiente entre outras pastas participam de encontros internacionais em suas respectivas áreas temáticas, celebram acordos e criam normas, e definem sua agenda de modo não necessariamente convergente e, por vezes, até mesmo conflitante entre si. Portanto, nesse contexto, o Estado não possui apenas uma política externa, definida pela pelo corpo diplomático oficial, mas várias, levadas adiante por cada setor da burocracia (SLAUGHTER, 2004).

Em segundo lugar, a perspectiva estatocêntrica desconsidera as enormes diferenças de recursos econômicos, técnicos e militares entre os Estados, bem como os fenômenos dos quase-Estados, ou Estados colapsados, cuja soberania é apenas nominal. Em contrapartida, ignora a crescente capacidade organizacional, técnica e econômica (e até mesmo militar, no caso de grupos terroristas, quadrilhas de traficantes de drogas, armas e seres humanos, guerrilhas e movimentos de libertação nacional) de atores não-estatais, empresas e ONGs cujos orçamentos são muitas vezes maiores do que os de muitos Estados, bem como o número de seu pessoal técnico especializado. Nesse contexto, os atores não-estatais podem ser mais poderosos e mais capazes de exercer influência que muitos governos. Usando a população como parâmetro, constata-se que alguns movimentos em defesa de direitos humanos, grupos ambientalistas ou de defesa dos direitos das mulheres possuem mais membros contribuintes do que muitos Estados do sistema internacional. Com efeito, cerca de quarenta dos 191 Estados atuais têm população igual ou inferior a um milhão de habitantes (WILLETTS, 2001, p. 360).

Um segundo fator que explica a importância crescente dos atores não-estatais está relacionado à maior interdependência e ao movimento rumo à globalização dos problemas e dos riscos sociais, econômicos e ambientais. Nesse contexto, os Estados, excessivamente focados na defesa do interesse nacional, seriam menos capazes de articular valores mais amplos, relativos ao interesse de toda a humanidade. Atores não-estatais seriam mais aptos a dar expressão a esses valores substantivos (OLSSON, 2003).

Nas relações internacionais contemporâneas, com efeito, é impossível compreender a política externa dos governos sem levar em conta a influência de atores não-estatais e das organizações internacionais.

Organizações Internacionais, observa Peter Willetts (2001, p. 375), proporcionam um foco para a política global. Discussões multilaterais produzem resultados diferentes das interações em rede de relações bilaterais. Ricardo Seintenfus (2000, p. 23-4) também observa, nesse sentido, que a passagem da diplomacia bilateral para a multilateral representa um patamar superior de cooperação internacional. Destaca ainda o mesmo autor que as organizações internacionais surgem na política global no momento em que a diplomacia multilateral – estruturada em torno de conferências periódicas envolvendo chefes de Estado – buscou encontrar uma solução para dois problemas: (1) a preparação da agenda das conferências internacionais, bem como a infraestrutura necessária à realização dos encontros de cúpula; (2) conservar o registro do que já fora decidido em encontros anteriores, isto é, a agenda já avançada.

Surgiram daí os secretariados das conferências, os quais evoluíram para as modernas organizações intergovernamentais, cujas principais características são: multilateralismo (regional ou mundial), caráter permanente, e caráter institucional.

Seintenfus (2000, p. 27) define organizações internacionais como “uma associação voluntária entre Estados, constituída através de um tratado que prevê um aparelhamento institucional permanente e uma personalidade jurídica distinta dos Estados que a compõem, com o objetivo de buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros”

Não cabe nos objetivos do presente tópico oferecer um histórico da evolução das organizações internacionais. Basta salientar que elas são elementos centrais das relações internacionais contemporâneas. Com efeito, há pelo menos 238 organizações internacionais atualmente em operação no mundo, lidando com todas as questões e assuntos imagináveis (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 1). Nesse sentido, verifica-se que a expansão da agenda internacional no século XX adquiriu uma dimensão tal que já não se diferencia da agenda doméstica. Noutras palavras, não há assunto político que se discuta internamente que não seja tratado simultaneamente em algum organismo internacional.

Conforme salientam Barnett e Finnemore (2004, p. 1), investigue-se qualquer assunto internacional, de conflitos violentos, passando por problemas ambientais, crises financeiras ou humanitárias, disputas comerciais, direitos humanos, controle de armas químicas, até combate a epidemias e à lavagem de dinheiro e se deparará com alguma organização internacional envolvida, provavelmente em posição de liderança. A Organização Mundial do Comércio

(OMC) supervisiona a política comercial dos países membros e soluciona controvérsias entre eles; a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) envolve-se diretamente na organização militar de seus membros; uma ampla variedade de agências de fomento, ligadas ou não às Nações Unidas, está ocupada em questões de desenvolvimento econômico e de direitos humanos, desenvolvendo uma linguagem comum, coerente e consensual, moldando a forma como esses conceitos são compreendidos e aplicados internamente pelos Estados.

Quando a comunidade internacional se envolve na reconstrução de Estados colapsados ou em situação pós-conflito, as organizações internacionais canalizam a maior parte da assistência econômica e técnica para recriar as instituições. Organizações como a Organização Mundial da Saúde (OMS), ou a Organização para a Eliminação de Armas Químicas (OPAQ), ou ainda a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) monitoram o comportamento dos Estados no cumprimento de seus compromissos internacionais, exigindo relatórios, investigando denúncias, realizando inspeções e mesmo impondo ou recomendando sanções.

Nesse sentido, observa Seintenfus (2000, p. 36-7), as organizações internacionais prestam importantes serviços aos Estados, seja de natureza técnica, ou de natureza política. Entre as funções por elas desempenhadas podem-se mencionar: (1) a coordenação entre as políticas nacionais, aproximando as posições dos países membros; (2) a elaboração de normas internacionais; (3) desenvolvimento de ações, notadamente em situações de crise humanitária ou econômica; (4) gerenciamento de fluxos transnacionais, desde serviços postais e de telecomunicações, até saúde, comércio internacional ou refugiados.

No entanto, o interesse das organizações internacionais para uma abordagem baseada na idéia de governança global depende da possibilidade de caracterizá-las como atores, isto é, como entidades capazes de agência, no sentido sociológico do termo, isto é, capazes de agir e tomar decisões de modo relativamente independentes dos Estados que as criaram.

Com efeito, uma abordagem realista tradicional das organizações internacionais recusa-lhes o caráter de atores independentes. Essas teorias assumem que as organizações internacionais simplesmente fazem o que os Estados querem. Seriam nada mais que instrumentos a serviço dos seus interesses (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 2).

Todavia, análises recentes, a partir de abordagens funcionalistas e neofuncionalistas, e mais especialmente construtivistas, vêm destacando o papel da burocracia internacional como variáveis intervenientes na política global e não apenas como variáveis dependentes. Em muitas instâncias, as organizações internacionais desenvolvem um sentido próprio de missão, idéias e interesses próprios, e perseguem suas agendas, comportado-se de maneiras não antecipadas e inesperadas para os governos (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 2).

Em razão de sua autoridade e seu conhecimento técnico, por um lado, e das divisões políticas entre os Estados, por outro, as organizações internacionais tornam-se autônomas e exercem um poder político autêntico. Isso resulta tanto na ampliação e transformação das organizações internacionais, como também, por vezes, em disfuncionalidades.

As empresas multinacionais, ou transnacionais, por sua vez, participam da política internacional e mesmo da governança global de dois modos específicos. Em primeiro lugar, através de lobby junto a governos e organizações internacionais. De fato, empresas multinacionais são especialmente sensíveis a diferenças entre marcos regulatórios nacionais, os quais estabelecem diferentes padrões de competitividade, conforme a natureza das políticas fiscal, social e ambiental. Nesse sentido, essas empresas pressionam os governos em cujo território investem, ou os induzem a pressionar outros governos, ou suscitam o assunto na agenda das organizações internacionais, no intuito de promover um ambiente regulador não distorsivo e não discriminatório para os investimentos estrangeiros, a desburocratização das relações trabalhistas, facilitando a contratação e a demissão de mão-de-obra, a redução das tarifas de comércio, etc (WILLETTS, 2001, p. 362-3).

Por outro lado, em outras situações, as empresas transnacionais tomam a iniciativa de elaborar elas mesmas o seu próprio marco regulatório, criando regras para o mercado em que atuam. Noutras palavras, desenvolvem um mecanismo de autogovernança privada. Com isso pretendem: (1) melhorar sua imagem perante os consumidores e o público em geral, provendo-se de códigos de ética, padrões trabalhistas e posturas ambientais e de segurança, quando os governos onde operam não oferecem esse tipo de regulação; (2) antecipar-se à regulação estatal, prevenindo que organizações internacionais tomem a iniciativa de regular a atividade, instituindo um regime excessivamente rígido, pressionadas pela opinião pública.

Além das empresas multinacionais, a outra categoria de ator não-estatal transnacional cuja importância vem crescendo progressivamente compreende as organizações que, ao mesmo tempo que não pertencem à burocracia estatal, nem representam interesses nacionais, também não pertencem ao mercado, pois não representam interesses comerciais, e que são designadas como organizações não-governamentais, ou ONGs.

A profusão das ONGs nos países democráticos já é bastante intensa desde a década de 70, e fizeram dessas organizações atores políticos importantes na cena doméstica, bem como parceiros estratégicos dos governos na efetivação de políticas públicas e projetos de desenvolvimento local. A globalização e a progressiva interpenetração das agendas interna e internacional incentivaram muitas ONGs a buscar uma atuação além fronteiras e a militar em

favor de causas globais, interferindo assim também como atores políticos internacionais (WILLETTS, 2001, p. 369).

O ativismo e importância crescente das ONGs, bem como sua virtual onipresença, interferindo em praticamente todos os assuntos da agenda política global, vêm pressionando as instituições internacionais no sentido de um maior reconhecimento de sua função estratégica e de uma valorização maior de seus conhecimentos especializados, de seu engajamento e entusiasmo, e da credibilidade e apoio de que desfrutam perante as populações locais. Para as ONGs, trata-se de uma luta por reconhecimento e por espaço, abrindo canais institucionais de negociação, consulta, participação e poder de decisão sobre essa agenda.

Na verdade, a Carta das Nações Unidas, em seu art. 71, já reconhecia às ONGs, desde que devidamente cadastradas, um status consultivo perante o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Esse dispositivo, juntamente com as resoluções e acordos aprovados no âmbito do ECOSOC, estrutura o mecanismo de interação entre as ONGs, os governos e a própria ONU. Em particular, a Resolução do ECOSOC n. 1296 de 1968 define as regras e procedimentos para a obtenção por uma ONG de status consultivo. Para as Nações Unidas, ONG é qualquer organização não estabelecida por acordo intergovernamental e que não tenha finalidade lucrativa. A Resolução estabelece três categorias de ONG: categoria I: para ONGs internacionais cuja atuação se refira à maior parte da agenda do ECOSOC; categoria II: para ONGs que tenham especial competência em alguns campos de atividades do ECOSOC; Categoria III, ou status “roster”: para ONGs cuja competência lhes credencie a dar contribuições ocasionais ao trabalho da ONU.

O ECOSOC estabelece ainda, em sua Resolução 1996/31, de julho de 1996, alguns princípios para uma ONG se tornar elegível como parceira, em relações consultivas: (1) dedicar-se a questões que façam parte da competência do ECOSOC e de seus órgãos subsidiários; (2) amparar os objetivos e o trabalho das Nações Unidas; (3) ter uma sede estabelecida, com executivo identificado, e uma constituição adotada democraticamente; (4) ter autoridade para falar em nome de seus membros; (5) ser minimamente representativa e transparente, prestando contas ao público em geral, e aos seus membros, acerca de suas ações e posturas; (6) não ter finalidade lucrativa, financiando-se com contribuições de seus membros ou com doações voluntárias; (7) não utilizar ou advogar o uso da violência como método de solução de problemas; (8) respeitar a regra da não interferência nos assuntos internos dos Estados, o que na prática significa que as ONGs não devem assumir cores ideológico-partidárias; (9) não ter sido estabelecida por acordo intergovernamental. A mesma

resolução estabelece ainda a perda do status consultivo em caso de atos que atentem contra os princípios acima, ou contra os objetivos das Nações Unidas.

Ao longo dos anos, as ONG conquistaram papel consultivo em diversas agências da ONU. No entanto, a maior parte da participação desses atores permanece informal e restrita ao soft law, isto é, ao exercício de influência por meio do conhecimento especializado que detêm, ou por meio da pressão moral (VIEIRA, 2001).

Essas interações entre ONU e ONGs podem assumir diversas formas, incluindo: (1) disseminação de informações; (2) execução de projetos de ação local, em cooperação com organismos ou agências de fomento internacionais, tais como programas de capacitação profissional, geração de emprego e renda, acesso à justiça, etc.; (3) lobby junto aos governos ou organizações internacionais; (4) participação em conferências internacionais, incluindo monitoramento e influência sobre as representações dos países participantes; (5) monitoramento e denúncia do comportamento e das políticas dos governos, ou de violações de seus compromissos internacionais, na área de direitos humanos ou meio ambiente; (6) investimento em formas de produção alternativa, social e ambientalmente sustentável, e em seu comércio justo, bem como em programas de micro-crédito; (7) organização de resistência e protesto contra políticas ou decisões de empresas, governos ou organizações internacionais, denunciando seus efeitos econômicos, sociais, ambientais ou humanitários nocivos (PIANTA, 2003; TEIXEIRA, 1999).

Já Ricardo Seintenfus (2000, p. 258-9) classifica as ONGs em dois grandes grupos: as de concertação, que buscam coordenar políticas e formular idéias e posições comuns entre seus membros, e as de intervenção, calcadas na militância ativa em resposta a problemas globais, que vão da denúncia de violações de direitos humanos, como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, à ajuda humanitária, nos casos do Movimento Internacional da Cruz Vermelha ou da Médicins sans Frontiers, à proteção ao meio ambiente, como o Greenpeace, ou a WWF (World Wildlife Fund), e ainda a questões econômicas globais como a Global Trade Watch, a OXFAM ou a ATTAC, ou a questões políticas, como a Transparência Internacional, a Freedom House, ou a CIVICUS.

A profusão da atividade desses atores não-estatais tem entusiasmado os estudiosos de relações internacionais, que já se referem à emergência de uma “sociedade civil global” e propõem um programa de reformas nas instituições internacionais, de modo a incluí-las nos processos de tomada de decisões (VIEIRA, 2001; FALK, 1995).

O reconhecimento desses novos atores nas relações internacionais – organizações intergovernamentais, empresas multinacionais e organizações não-governamentais – é

extremamente importante para uma compreensão adequada da governança global. Nos capítulos que se seguem, o papel desses atores será melhor analisado, em relação à burocracia intergovernamental, à governança privada e à sociedade civil global.

3.5.7 Globalização e questões normativas

Os processos de desterritorialização das interações sociais, nos campos econômico, cultural e ambiental, desencadeados pela globalização deslocaram *parcialmente* o Estado como sítio predominante de regulação e exercício de governança. Esse deslocamento manifesta-se de dois modos principais. De um lado, a governança exercida pelo setor público tornou-se, por assim dizer, *multicamadas*, isto é, compartilhada por diversos níveis de comunidade, da localidade ao espaço mundial. Com efeito, os processos transnacionais provocaram a realocação de competências regulatórias tanto “para baixo”, ou seja, descentralizando a autoridade para o âmbito provincial ou municipal, quanto “para cima”, isto é, para esferas de autoridade intergovernamentais ou supranacionais, em âmbito regional ou global. Por outro lado, a globalização encorajou a proliferação da atividade regulatória por parte de novos atores não-estatais. A governança privada, com a participação de organizações não-governamentais e de corporações multinacionais, ora ocupa os espaços deixados pelos atores públicos, ora sobrepõe-se à regulação pública, ora mesmo compete ou coopera com ela.

Enquanto existem menos de 200 Estados no sistema internacional, registra-se aproximadamente 60.000 grandes corporações multinacionais, tais como a Shell, a Nestlé, ou a General Electric; 6.000 organizações não-governamentais internacionais, tais como a Anistia Internacional, o Greenpeace, ou a WWF; e cerca de 250 organizações intergovernamentais, quer mundiais, como a ONU ou a OMC, quer regionais, como a União Européia ou a OTAN (WILLETTS, 2001, p. 357). Cada uma dessas categorias de organizações podem ser consideradas como atores políticos e sua importância na formação da agenda das relações internacionais e na sua implementação é crescente.

As organizações não-governamentais vêm se tornando atores importantes e cada vez mais ativos na governança em todos os níveis, do local ao global. Nesse sentido, distinguem-se as ONGs internacionais, tais como a Anistia Internacional, a Médicos Sem Fronteiras, a WWF e a OXFAM, entre outras; e as ONGs de caráter local (*grassroots organizations*) diretamente ligadas a uma comunidade. De um modo geral, as ONGs participam da governança ou por substituição da ação estatal, nas áreas e locais onde o Estado não tem

recursos ou interesse em investir, ou em parceria com o Estado, onde este atua como órgão financiador.

A participação cada vez mais significativa de atores não-estatais na política mundial leva ativistas e acadêmicos a propor uma nova ordem mundial, baseada numa democracia e numa cidadania mundial, principalmente na medida em que a vida cotidiana dos cidadãos é cada vez mais influenciada por eventos e decisões ocorridas sem a intervenção de seus representantes eleitos e das instituições internas.

Segundo Gómez (2000, p. 75), é possível distinguir três modelos teóricos a favor de uma governança global democrática: o liberal-internacionalismo, o radicalismo democrático e o cosmopolitismo. Não obstante suas diferenças, essas três correntes possuem cinco características em comum: (1) partem de uma análise sociológica sobre as transformações que a globalização provocou sobre a democracia de base territorial; (2) estão comprometidas com a ampliação e aprofundamento da democracia; (3) recusam a idéia de um governo mundial; (4) defendem reformas nos organismos internacionais a fim de satisfazer critérios democráticos; e (5) acreditam na força dos ideais políticos, da opinião pública e da sociedade civil mundial para produzir as alterações que reivindicam. Nesse sentido, o adversário comum dessas propostas é o ceticismo das concepções realistas das relações internacionais que apontam seu caráter utópico e potencialmente perigoso ao propor situar o eixo de decisão sobre bases diferentes do poder efetivo, militar e econômico.

O liberal-internacionalismo é uma corrente bastante influente quando da criação dos principais organismos internacionais, após as duas grandes guerras do século XX, a Liga das Nações e o sistema das Nações Unidas. Seu perfil – como do pensamento liberal em geral – é reformista. Não pretende nem a abolição, nem a reconstrução completa das instituições. Ambiciona uma transformação gradual nas estruturas da governança atual, apostando na dimensão jurídico-institucional para equacionar o seu déficit democrático. O relatório *Nossa Comunidade Global* da Comissão sobre Governança Global (1996) expressa essa linha de pensamento ao propor uma série de reformas nas instituições existentes e a criação de novas a fim de reforçar o Direito Internacional e facilitar arranjos cooperativos entre os Estados. Seu pressuposto é que boa parte dos objetivos políticos dos Estados-Nação só pode ser alcançada a partir da cooperação entre si. Embora o Estado permaneça um ator crucial, ele está inserido num contexto de progressiva interdependência:

Desse modo, a geogovernança global, indispensável à reprodução da ordem mundial, é mais o resultado da necessidade e do auto-interesse dos Estados em negociar e alcançar consenso sobre a lei e as instituições para regular as

interdependências internacionais, do que a expressão de relações de poder e hierarquia entre os Estados. Até porque, como o ilustram os problemas globais, não haveria saída unilateral para sua resolução. Já para alcançar uma ordem social mais justa, segura e democrática, propõe-se uma estratégia centrada na reforma (e não na reconstrução ou abolição) das instituições internacionais existentes e na promoção de uma ética cívica global (GÓMEZ, 2000, p. 77).

O radicalismo democrático defende transformações mais profundas nas relações de poder hoje existentes no plano internacional, baseadas nas idéias de democracia participativa, igualdade sócio-econômica, solidariedade e emancipação. Pode-se identificar pelo menos duas bases teóricas dessa corrente: o marxismo e o comunitarismo. Do marxismo, essa proposta aproveita a análise da globalização econômica como uma nova fase do capitalismo, marcada pela financeirização da economia e pelas novas formas organizacionais da produção, baseadas na acumulação flexível, superando o fordismo, especialmente nas corporações transnacionais, nas quais identificam o principal agente social que conduz politicamente o processo. Do comunitarismo aproveitam a proposta, em sentido oposto ao do liberal-internacionalismo, de reterritorializar o poder como forma de resistência. Propõem uma globalização “de baixo para cima” baseada em princípios comunitários, construindo formas alternativas de organização social e política no plano local e, a partir daí, construir laços translocais de cooperação, solidariedade e de democracia direta. Lutam, ao mesmo tempo, contra as formas ocidentais de democracia liberal e contra o capitalismo transnacional em nome de uma democracia de alta intensidade e de formas não capitalistas, mais solidárias e ecologicamente sustentáveis de produção econômica.

Para isso, propõe um modelo de democracia global apoiado em mecanismos de governança que devem ser organizados seguindo uma linha funcional (por exemplo, saúde, meio ambiente, comércio, etc.), e não territorial de identificação com os Estados-nação. As autoridades teriam uma jurisdição espacial de alcance geograficamente variável em razão das atividades que pretendem regular ou promover; seriam responsáveis perante as comunidades e os cidadãos cujos interesses estão mais diretamente afetados pela sua ação; [...] Em suma, o modelo radical de democracia para além fronteiras, nas suas duas vertentes, representa uma teoria normativa de democratização de “baixo para cima” da ordem mundial, que, atualizando o legado de distintas tradições (democracia direta, democracia participativa, democracia socialista, republicanismo cívico), encoraja nos cidadãos o sentido do pertencimento simultâneo a comunidades superpostas (locais, nacionais, globais) e promove a busca de novas formas de organização social, econômica e política movidas pelo princípio do autogoverno (GÓMEZ, 2000, p. 80).

Por fim, a corrente da democracia cosmopolita reivindica “um modelo de organização política no qual os cidadãos, qualquer que seja sua localização no mundo, têm voz, entrada e representação política nos assuntos internacionais, paralela e independente de seus

respectivos governos” (ARCHIGUGI e HELD, 1995, p. 13). Esta corrente se fundamenta no princípio da autonomia e pretende realizá-lo em todos os níveis, onde quer que haja exercício do poder político, local, nacional, regional e global, onde não haja limitação em relação aos atores (governos, organizações não governamentais, movimentos sociais e até mesmo indivíduos). Porém, ao contrário do liberal-internacionalismo, não estão em jogo aqui meras reformas pontuais, mas uma verdadeira reconstrução do atual modelo de governança global. Entre suas reivindicações estão:

[...] tornar mais representativas e responsáveis as organizações internacionais e o sistema das Nações Unidas, expandir e desenvolver formas regionais de governança, atribuir a uma Corte Internacional de Direitos Humanos jurisdição compulsória em escala global, construir uma força militar internacional responsável e efetiva, submeter à regulação e controle as instituições e operações do mercado capitalista global, etc (GÓMEZ, 2000, p. 83).

Evidentemente, as três correntes teóricas aqui apontadas não esgotam o campo teórico da governança global. O objetivo foi evidenciar que este campo ainda está em disputa. Sob muitos aspectos governança global é um conceito em busca de uma teoria que explique o impacto que a regulação global emergente significa em termos políticos e jurídicos e que responda as indagações normativas decorrentes.

Contudo, não obstante as significativas transformações apontadas acima, é importante observar os elementos de continuidade preservados nos novos mecanismos de governança. Com efeito, nem a dispersão e fragmentação da autoridade pública, nem a emergência da regulação privada deslocou os princípios basilares de uma administração burocrática racional. A governança permanece associada primordialmente com mecanismos de tomada de decisões estruturados em organizações de larga escala, relativamente permanentes, com alto grau de formalização de suas normas, com graus variados de hierarquia administrativa e gerenciadas de modo impessoal (SCHOLTE, 2000, p. 133). A integração do Estado em uma economia global competitiva, a descentralização, e a atividade de organizações internacionais e agências de regulação privadas em geral reproduziram, ao invés de desafiar, os princípios mais gerais de organização burocrática.

3 Governança e governança global: aspectos conceituais e teóricos

No primeiro capítulo, buscou-se evidenciar o longo processo de consolidação do sistema de Estados soberanos e do princípio da territorialidade como conceitos estruturantes da governança global. Nessa estrutura, todas as decisões que impliquem alocação autoritativa de valores são tomadas pelas comunidades políticas nacionais. O Estado-Nação dos séculos XIX e XX representou o momento culminante nesse processo de segmentação territorial das sociedades humanas, constituindo-se em um continente de poder, isto é, uma unidade política, administrativa, militar, econômica e cultural.

A política interna e a política internacional são orientadas por estatutos radicalmente diversos. Na primeira, o poder político é submetido a limites jurídicos, negativos e positivos, progressivamente mais rigorosos, a fim de adequar o exercício da autoridade aos imperativos normativos de legitimidade. O sistema de direitos fundamentais do Estado de Direito, nas democracias ocidentais, traduz a necessidade de relações cooperativas entre governantes e governados para o bom funcionamento do sistema político. Essa dependência do Estado em relação ao apoio dos cidadãos conduziu, como já se disse, a uma ampliação dramática da agenda política doméstica e a uma intervenção estatal cada vez mais maciça em todas os domínios da vida social. Dependente de relações cooperativas dos governados para sua própria legitimidade, os governos são estimulados a elevar as expectativas e a alimentar suas demandas por proteção e por direitos de cidadania. A política internacional, ao contrário, permanece como a representação da alegoria do “estado de natureza”. As relações entre as comunidades políticas se desenvolvem em um ambiente caracterizado pela anarquia, pelo relativo vazio institucional e pelo minimalismo de sua agenda.

A agenda das relações internacionais, com efeito, é absorvida na sua totalidade pelas preocupações com a segurança e a integridade territorial, vale dizer, pela definição das regras básicas de coexistência entre os povos. A vida política nacional e internacional, em tempos normais, exerce pouca influência recíproca. Os Estados conseguem, as mais das vezes, oferecer aos cidadãos proteção suficiente para assegurar sua legitimidade enquanto, por sua vez, os cidadãos restringem suas expectativas aos seus respectivos governos, nada reivindicando do sistema internacional. Noutras palavras, as funções de governança eram praticamente todas atribuídas aos Estados: a proteção da vida e da propriedade dos indivíduos contra a agressão física; o reforço do direito e dos contratos; a regulamentação dos mercados e da economia nacional; a prestação de serviços sociais básicos de saúde, educação e

assistência; a reprodução da cultura e cultivo dos valores éticos da sociedade; garantia de direitos essenciais e promoção da justiça distributiva.

Como todas essas funções de governança seriam desempenhadas no interior das organizações políticas nacionais, os contatos entre as comunidades políticas seria ocasionais e diriam respeito, as mais das vezes, à definição de amigos e inimigos, em termos schmittianos. Nesse esquema de governança, as comunidades humanas se constituem em enclaves nacionais de interação social (MULDOON, 2003, p. 5).

Quanto mais o Estado é dependente da opinião pública interna, mais complicada e improvável se torna a cooperação e solidariedade internacionais; quanto mais a política interna demanda legitimidade dos governos, mais as relações internacionais se pautam por um princípio de efetividade; enfim quanto mais os Estados concentram esforços a fim de promover a integração social e obviar os antagonismos dentro de suas fronteiras, mais a desintegração – a anarquia – se torna uma característica endêmica da sociedade internacional, e mais os antagonismos entre as comunidades políticas se exacerbam.

No segundo capítulo, porém, foram apontadas uma série de disjunções nessa representação tradicional e típica da estrutura de governança global. O princípio da autodeterminação, discutido no capítulo anterior, e o conseqüente movimento de descolonização dos povos africanos e asiáticos provocou dois efeitos contraditórios: por um lado, universalizou o princípio da territorialidade e, desse modo, globalizou o sistema de Estados-Nação soberanos e, nesse sentido, representa o momento da plenitude do projeto vestfaliano de codificação territorial do poder político; por outro lado, foi o ponto de partida da subversão desse mesmo projeto e exarcebação de suas aporias.

Com efeito, explicou-se que o crescimento no número de Estados deslocou o eixo de poder político, nos organismos políticos do sistema da ONU, em direção aos países em desenvolvimento e conduziu a uma ênfase progressiva na agenda da chamada “baixa política”, especialmente o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza. Especialmente na medida em que muitos desses novos Estados enfrentam problemas graves de viabilidade econômica e legitimação política, de que se seguem diversas crises de governança, chegando inclusive a situações extremas de colapso do aparelho governamental e guerras civis.

De resto, a agenda política internacional ampliou-se formidavelmente após a Segunda Guerra Mundial e, atualmente, compreende uma ampla variedade de temas até então reservada à competência interna dos Estados, desde comércio, meio-ambiente, direitos humanos, normas técnicas em uma infinidade de áreas, etc. Segundo Mark Zacher (2000, p. 86), os Estados “se encontram cada vez mais *emaranhados* em uma rede de interdependência

e de arranjos regulatórios ou de colaboração, da qual geralmente não se podem livrar”. Embora os princípios normativos da soberania jurídica internacional e da soberania vestfaliana continuem válidos e outorguem aos Estados a liberdade formal de se autodeterminarem, na prática eles nem sempre possuem o grau de autonomia para definirem por si mesmos suas políticas. Estas se encontram condicionadas a uma pluralidade de normas e regimes internacionais de que a maioria dos Estados participam. Nesse sentido, Zacher descreve o sistema internacional como “viscoso”, isto é, permeado por um tecido institucional espesso que limita e condiciona a movimentação, vale dizer, a ação política dos atores internacionais, na consecução de seus objetivos.

Alguns dos pilares que sustentavam a ordem internacional de Vestfália foram abalados, aparentemente de forma irreversível. Entre eles podem-se mencionar: (1) relação positiva, ou pelo menos razoável, de custo-benefício no emprego da força em política externa pelas grandes potências; (2) fluxos de interação social transnacional reduzidos, isto é, circulação controlada e controlável de bens, capital, informação, pessoas, e substâncias poluentes e contaminantes através de fronteiras; (3) baixos níveis de interdependência entre os Estados, que permitia que cada um deles pudesse externalizar os custos de suas ações políticas uns sobre os outros. Cada um dos Estados soberanos seria presumivelmente capaz de regular o fluxo de interações sociais que atravessa suas fronteiras, bem como oferecer resposta institucional às demandas de que seria alvo em razão desses fluxos. Seria capaz, enfim, de decidir autonomamente dentre um leque variado de opções políticas.

Nas últimas décadas, no entanto, assistiu-se a transformações notáveis na organização espacial e temporal das relações humanas, um fenômeno freqüentemente designado como “globalização”. Essa realidade desafia os pilares 1 e 3 da ordem internacional vestfaliana. Com efeito, a proliferação das armas de destruição maciça tornam os custos da guerra – materiais, humanos e políticos – proibitivos, ao menos para um conflito em larga escala entre grandes potências. De fato, o recurso à guerra parece cada vez mais uma opção disponível apenas a Estados menores e fracos e em conflitos de pequena monta (HANDEL, 1990). Por outro lado, a situação de interdependência complexa torna cada vez mais difícil para os Estados externalizar os custos de suas políticas, em matéria econômica e ambiental, e tende a inviabilizar comportamentos do tipo *beggar thy neighbor*. Além disso, o regime político de um Estado, a opressão e violações de direitos humanos praticadas por governos sobre suas populações, bem como as crises econômicas e políticas, as convulsões intestinas, entre outros fenômenos internos, não são mais irrelevantes para a sociedade internacional, não apenas pelo

efeito de contágio desestabilizador das regiões vizinhas, mas pela leva de refugiados que muitas vezes desencadeia.

Noutras palavras, o aumento dramático dos fluxos transnacionais de interação social e a situação de interdependência assim gerada faz com que uma série de novos riscos sejam percebidos como de alcance mundial. Questões de segurança internacional tais como o combate ao terrorismo, à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao tráfico de drogas, ao crime, organizado, à proliferação de armas de destruição em massa e desarmamento atravessam as jurisdições estatais e são transnacionais em escopo; questões sócio-econômicas relativas ao desenvolvimento e combate à pobreza extrema, à efetivação de direitos humanos, à proteção aos refugiados dependem fundamentalmente de esforços concertados da toda a sociedade internacional. No que se refere ao meio-ambiente, a conclusão não é diferente quando se trata de combater o aquecimento global, a emissão de gases poluentes, a perda de biodiversidade, a insegurança alimentar e as pandemias. Igualmente, no plano sócio-cultural, os fluxos migratórios exigem políticas coordenadas entre os Estados.

Nesse contexto, rompe-se a conexão entre território e questões políticas e com isso é a própria definição de comunidade política como uma coletividade que age politicamente sobre si mesma que se coloca em questão. Pois as decisões de uma comunidade podem produzir efeitos em outras comunidades e, inversamente, cada comunidade sofre o impacto e tem seu leque de escolhas políticas limitado e condicionado por decisões tomadas também alhures, e das quais não participaram diretamente. Algumas das forças e processos fundamentais que determinam as condições de vida no interior das sociedades nacionais encontram-se para além do controle individual dos Estados (HELD e MCGREW, 2001, p. 7).

Esse estreitamento das condições de interdependência provocado pela globalização altera significativamente o contexto da ação política, ao postular a necessidade normativa e a possibilidade histórica do exercício de uma governança para além dos Estados.

Governança global não é apenas um projeto inspirado em princípios normativos. Ao contrário, trata-se de uma realidade emergente. Admitir a existência de uma governança no âmbito internacional, ainda que incipiente, implica reconhecer que os Estados soberanos encontram-se atualmente imersos em uma vasta teia de organizações, instituições e regimes internacionais que exercem autoridade e regulam uma série de atividades, envolvendo também diversos atores, dentre os quais se destacam, por sua relativa novidade, organizações não-governamentais e as corporações multinacionais.

Nos tópicos seguintes, busca-se mapear a discussão teórica sobre essa nova e fugidia realidade da governança global e desenvolver conceitos capazes de guiar a pesquisa empírica.

3.1 O conceito de governança e sua genealogia

“Governança” é uma expressão de introdução relativamente recente no vocabulário de cientistas sociais, economistas e formuladores de políticas públicas, e seu uso é ainda pouco generalizado e bastante polissêmico. A expressão é de origem anglo-americana (*governance*), e não tem correspondente em outros idiomas. Em português a expressão correspondente a *governance* é “governança”, no Brasil, e “governação”, em Portugal. O francês também adaptou a expressão de modo literal, como *gouvernance*. Em países de língua hispânica até hoje não existe uma expressão equivalente, traduzindo-se, em geral, por “buen gobierno” ou “governabilidad”. Na Alemanha o termo aparece como sinônimo de “condução política” (*politische Steuerung*) (MAYNTZ, 1997).

Não há consenso entre acadêmicos sobre o que o termo deveria designar e os vários sentidos com que é encontrado na literatura estão associados a seus respectivos contextos de origem. Possui acepções diversas quando discutido por estudiosos de Relações Internacionais ou de Administração Pública, ou ainda de Administração de Empresas (nesse contexto designada de governança *corporativa*). Além disso, o conceito de governança passou por muitas e profundas transformações, à medida que o campo de debate se foi enriquecendo com novas contribuições teóricas e novos princípios normativos. Além disso, o termo pode assumir, dependendo do contexto, um significado analítico ou normativo, isto é, como *boa* governança. Sua elasticidade suscita críticas de alguns estudiosos, que questionam sua operacionalidade analítica, acusando-o de mero modismo intelectual.

Neste tópico, busca-se mapear os diversos significados com que esse termo aparece na literatura, aproveitando-se, inclusive, as contribuições dos críticos, a fim de construir uma definição com suficiente rigor analítico que a torne útil para a investigação.

O contexto no qual se desenvolveu o conceito de governança remonta às décadas de 1980 e 1990, e caracteriza-se pela discussão acerca do papel do Estado em economias de mercado, e, num plano mais abrangente, das relações entre a autoridade política e a sociedade civil, seja em países desenvolvidos, seja em países em desenvolvimento, seja ainda em países que apenas recentemente concluíram sua transição para economias de mercado, tais como os do leste europeu, seja, por fim, em países que passam por processos de reconstrução após conflitos ou guerras civis, como é o caso de alguns Estados africanos (SENARCLENS, 2001).

Durante a década de 1980, as teorias econômicas neoclássicas predominaram largamente, tanto no debate acadêmico, quanto nos discursos dos líderes políticos ocidentais.

A culpa pelo baixo desempenho da economia mundial durante toda essa década foi atribuída ao mal funcionamento do setor público. O diagnóstico foi o de uma crise causada pelo mal funcionamento do Estado, que se desdobra em três aspectos, identificados por Bresser Pereira (1996): (1) crise fiscal, (2) crise do modo de intervenção do Estado na ordem econômica e social e (3) crise do modelo burocrático de administração pública. A indisciplina fiscal e orçamentária conduziu ao excessivo endividamento do Estado e, conseqüentemente, à perda da capacidade de investimento, bem como à perda do crédito público, resultando na crise da dívida dos países em desenvolvimento e do leste europeu, durante a década de 80, e a crises inflacionárias agudas. Economias fechadas e autárquicas que serviam de base para as políticas sociais amplas e para os subsídios e programas de transferência de renda dos *Welfare States* da Europa ocidental, para as políticas de substituição de importações dos Estados desenvolvimentistas na América Latina e para o dirigismo socialista no leste europeu deixaram de ser efetivas. A saída apontava para a redução do tamanho do setor público (*rolling back the State*), e para a devolução da regulação econômica aos mecanismos de mercado. O setor público deve reduzir-se ao estritamente necessário à manutenção da ordem e da segurança públicas, à garantia da propriedade e dos contratos e à proteção aos investimentos.

Como se pode perceber, a reflexão dedicada à governança assumiu, durante a década de 1980, um tom acentuadamente negativo, onde o foco era neutralizar a interferência nociva do Estado na atividade econômica e assegurar que a burocracia não prejudicasse a performance dos mercados. Assim, os princípios dessa “governança negativa”, por assim dizer, orientavam-se para tornar a administração do setor público mais parecida com a da iniciativa privada, em busca da eficiência numa época de escassez de recursos. Sendo a preocupação principal eliminar a hipertrofia do setor público, a boa governança era entendida como a governança mínima e tinha por objetivos: (1) aumento dos controles financeiros; (2) desenvolvimento de instrumentos de racionalização orçamentária, técnicas de avaliação de custos e controle orçamentário; (3) aumento da eficiência administrativa, entendida como maximização dos recursos no custeio de políticas; (4) estabelecimento de metas e gestão por desempenho; (5) administração orientada para o mercado; (6) redução do tamanho das burocracias (*downsizing*), com redução das instâncias, graus de hierarquia e pessoal (BENTO, 2003).

Durante esse período, portanto, o conceito de governança permaneceu associado à capacidade financeira e administrativa do Estado de tomar decisões e efetivar políticas, mantendo-se dentro dos limites da austeridade orçamentária e da responsabilidade fiscal. Essa

concepção de governança passou a integrar os programas de ajuste estrutural que constituem as “condicionalidades econômicas” de instituições internacionais de fomento e ajuda financeira, em especial do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD), isto é, compromissos que os Estados assumem como condição para a concessão e continuidade de crédito e ajuda econômica, razão pela qual as reformas orientadas para a redução do setor público se disseminaram rapidamente, notadamente nos Estados economicamente fracos e endividados e, portanto, dependentes de ajuda externa e menos capazes de resistir à pressão internacional (BENTO, 2003).

A década de noventa, no entanto, assistiu à virada do pêndulo e ao renascimento das preocupações com a atividade do Estado como instituição essencial na promoção do desenvolvimento econômico, e da necessidade de uma governança em sentido *forte*. Diversas organizações internacionais passaram a adotar uma abordagem mais propositiva no que se refere ao papel das estruturas de governança na promoção do desenvolvimento.

Com efeito, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passou a definir governança como o exercício de autoridade política na gestão de recursos para o desenvolvimento econômico e social (OECD, 1993). No mesmo sentido, o FMI também formulou orientação no sentido de reconhecer a importância de bons mecanismos de governança para o crescimento econômico. Ao lado da liberação comercial, do câmbio e dos preços, as missões técnicas do Fundo passaram a assistir os países membros no fortalecimento de sua capacidade de desenhar e implementar políticas consistentes (IMF, 1997).

O significado atribuído à boa governança ganha, assim, novos aspectos. O discurso sobre boa governança nas organizações internacionais voltadas para o desenvolvimento afastase de sua ênfase inicial no desmantelamento do Estado (ALCÁNTARA, 1998). Em contraste com os programas de liberalização econômica da década de 80, os programas de ajuste estrutural da década de 90 destacam a necessidade de liderança política e capacidade gerencial do setor público, bem como de instituições democráticas e transparentes, de proteção aos direitos fundamentais, de um Estado de Direito que assegure o império da lei e a despersonalização do poder político, de acesso à justiça e de liberdades básicas (SENARCLENS, 2001). Não se trata agora de reduzir o Estado, mas de reformá-lo, a fim de adaptá-lo às suas novas (mas não menores) funções e melhorar a sua performance. Isso inclui o aprofundamento da democracia e a valorização dos atores não-estatais em papéis mais ativos e criativos (STOKER, 1998). À saúde financeira e à eficiência da gestão dos recursos são incorporadas as dimensões de cidadania, participação da sociedade civil, descentralização e responsabilização (*accountability*) de políticos e burocratas perante a população,

transparência do Estado, ética no serviço público, compromisso com a *res publica* e, muito particularmente, mecanismos de combate à corrupção. Outros objetivos são integrados à agenda estatal, para além da liberação comercial, ajuste fiscal e privatização, incluindo investimentos em educação, infra-estrutura e desenvolvimento tecnológico, proteção ao meio ambiente e aos direitos humanos (COSTA, 1998; VILAS, 2000; STIGLITZ, 1998).

No entanto, organizações internacionais voltadas para a promoção do desenvolvimento, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), não possuem competência para interferir em questões políticas internas. Com efeito, seus estatutos contêm, freqüentemente, proibição expressa nesse sentido. Desse modo, em seus relatórios e recomendações, estas organizações buscavam concentrar-se exclusivamente sobre as variáveis econômicas do desenvolvimento, evitando manifestar preferências sobre um determinado conjunto de instituições políticas (ALCÁNTARA, 1998). No entanto, semelhante abordagem não demorou a degenerar no economicismo. O conceito de governança permitiu a essas organizações enfrentar a relação entre instituições públicas e privadas na promoção do desenvolvimento.

De fato, o FMI, embora reconheça a dificuldade de separar aspectos econômicos de políticos, preocupa-se em delimitar o escopo de sua atuação aos aspectos mais propriamente econômicos da governança, em particular o gerenciamento de recursos públicos e o ambiente regulatório da atividade econômica privada. A linguagem proporcionada pela governança permite aos técnicos do Fundo avaliar a capacidade de um Estado de formular e implementar políticas econômicas adequadas, sem julgar a natureza do seu regime político ou das suas instituições internas ou sua política externa, nem tampouco influenciar a orientação ideológica ou comportamento político do governo (IMF, 1997).

Ao falar de “boa governança”, em vez de falar em termos superioridade de um dado conjunto de instituições políticas e administrativas, as agências internacionais de fomento puderam abordar temas sensíveis, de indisfarçável conteúdo político, sob uma linguagem aparentemente inofensiva e ideologicamente neutra, sobretudo de elevado nível técnico, afastando, desse modo, acusações de interferência em assuntos internos dos Estados (ALCÁNTARA, 1998).

Essa nova linguagem do Banco Mundial consolida-se no Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1997, intitulado “O Estado em um Mundo em Mudança” (“*The State in a Changing World*”). Todavia, o Relatório não faz o pêndulo voltar totalmente, de modo que preserva o entendimento de que as políticas que fazem do Estado o promotor direto

do desenvolvimento, a velha social-democracia e o Estado desenvolvimentista, não são mais praticáveis e reitera a visão de que Estados hipertrofiados, seja no mundo desenvolvido, seja nos países em desenvolvimento, encontram-se em crise fiscal, assim como fracassaram os dirigismos econômicos e os sistemas de governança de comando-e-controle típicos do leste europeu e da antiga União Soviética.

No entanto, o Banco Mundial reconhece, a partir de 1997, dois fatos novos que exigem uma reflexão mais propositiva acerca o papel do Estado e da governança. Em primeiro lugar, os decepcionantes resultados das reformas orientadas para o mercado praticadas durante as décadas de 1980 e 1990, especialmente quando comparados com o impressionante desempenho dos países do leste asiático – em particular a Coreia do Sul e Taiwan – cuja estratégia de desenvolvimento baseava-se no princípio oposto, de que o Estado tem uma atuação importante no incentivo ao setor produtivo. Em segundo lugar, reconhece que a ausência de um Estado forte e efetivo pode levar a colapsos na estrutura de governança e, no limite, a guerras civis, como nos casos da Libéria, de Ruanda e da Somália, com severas conseqüências humanitárias (WORLD BANK, 1997; ALCÁNTARA, 1998; STOKER, 1998). Esses dois fatores provam, na visão do BIRD, que um Estado efetivo não é um luxo, mas uma necessidade fundamental. Sem um Estado capaz de providenciar serviços essenciais, além de normas e instituições que permitam aos mercados funcionarem e prosperarem, o desenvolvimento econômico e social não é possível. Assim, Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial de 1997 é dedicado ao papel e à efetividade da governança estatal: o que o Estado deve fazer e como desempenhar melhor o seu papel em um mundo que se transforma rapidamente, em virtude da globalização, tornando-se mais complexo e mais dinâmico.

O Banco Mundial define governança de forma mais ampla, como os modos (processos, tradições e instituições) pelos quais a autoridade é exercida em uma dada sociedade. Compreende três aspectos distintos: (1) a forma do regime político; (2) os processos mediante os quais o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, a serviço do desenvolvimento; (3) capacidade governamental de desenhar fórmulas e implementar políticas e de desempenhar funções (WORLD BANK, 1999). Nessa definição, os aspectos políticos da governança ganham especial relevo, conforme indica o aspecto (1). A forma como governos são selecionados, monitorados e substituídos em processos pacíficos e o respeito de cidadãos e autoridades públicas pelas instituições é um fator de singular importância no desenvolvimento durável de uma sociedade. As crises de governança na África, que freqüentemente conduzem a guerras civis, derivam, em parte, da fragilidade desse processo.

O intento inicial de separar os aspectos da eficiência econômica dos demais aspectos de cunho político na avaliação de sistemas de governança revelou-se ingênuo teoricamente e inaplicável na prática (PAGDEN, 1998). Essa constatação levou a uma melhor compreensão da realidade complexa da governança em sociedades modernas. A utilização da autoridade política e dos recursos da sociedade na gestão saudável do desenvolvimento nacional engloba uma quantidade formidável de requisitos institucionais.

Desde então o Banco Mundial abandonou, no seu discurso sobre boa governança, sua pretensão de neutralidade política, imposta por seu estatuto, e passou a manifestar progressivo interesse pelas condições políticas e institucionais do desenvolvimento, por exemplo, a importância da legitimidade política, ou governabilidade, o que implica mecanismos de representação de interesses, participação da população e prestação de contas de políticos e burocratas, sem o que as reformas institucionais necessárias ao desenvolvimento não podem ser efetivadas ou consolidadas, e correm o risco de retrocesso (SENARCLENS, 2001). Às autoridades públicas compete criar o ambiente institucional que permita aos atores econômicos explorarem oportunidades, o que inclui o respeito pelo Estado de Direito, que inclui não apenas a existência de um ordenamento jurídico estável, previsível e confiável, mas também o respeito às liberdades fundamentais, aos Direitos Humanos e ao meio-ambiente. O desenvolvimento compreende também uma sábia gestão dos assuntos públicos, o investimento em educação, saúde e pesquisa científica. A instituição se mostra igualmente favorável ao fortalecimento da sociedade civil e às parcerias entre Estado e ONGs (SENARCLENS, 2001).

No entanto, o Banco Mundial conserva uma concepção instrumental de governança. Mesmo incorporando a necessidade de construir instituições sólidas, aqui compreendida a dimensão cívico-política, elas são valorizadas enquanto condicionalidades econômicas, ou seja, na medida em que tornam os mercados mais eficientes, favorecem o investimento, tornam mais estável e confiável o ambiente de negócios, estimulando, assim, o desenvolvimento econômico. Em contraste, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) trabalha com uma noção mais abrangente de desenvolvimento *humano*, para o qual a natureza das instituições civis e políticas não são instrumentais, mas constituem dimensões substantivas desse conceito (UNDP, 1997a; UNDP, 1997b). Desse modo, o PNUD privilegia menos em seus projetos os aspectos técnicos da gestão pública e foca-se mais sobre programas em áreas sensíveis tais como Direitos Humanos, acesso à justiça, reforma do Poder Judiciário e combate à corrupção.

Para o PNUD, governança está relacionada ao modo pelo qual as coletividades administram seus problemas comuns, em todos os níveis. Compreende mecanismos, processos e instituições pelos quais cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem direitos, definem obrigações e medeiam suas diferenças. Governança, para o PNUD, possui três “pernas”, ou três aspectos: econômico, político e administrativo. Governança econômica inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; governança política compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas; governança administrativa diz respeito às atividades de implementação dessas políticas (UNDP, 1997a; UNDP, 1997b).

3.2 Governança como teoria

Enquanto conceito, pode-se falar de governança em três contextos distintos, posto que interligados entre si, e em cada um dos quais sofre intensa contestação. Governança pode ser entendida ao mesmo tempo como um programa de pesquisa, um fenômeno empírico e uma proposta, vale dizer, um conjunto de princípios normativos, ou ainda, na linguagem dos críticos, um discurso utilizado para justificar ou legitimar reformas institucionais.

Enquanto programa de pesquisa, governança designa um campo de debate, profissional e acadêmico, de âmbito internacional, que busca analisar o papel das instituições na resolução de problemas coletivos. Governança aparece associada, na economia, às teorias institucionalistas, e à teoria dos sistemas, na ciência política. Como fenômeno empírico, o termo governança é utilizado para descrever o conjunto das transformações recentes envolvendo as burocracias estatais ao redor do mundo. Refere-se ao conjunto de inovações gerenciais visando adaptar as administrações públicas aos novos desafios colocados pelas sociedades contemporâneas, relacionados algumas vezes com a globalização, outras à evolução das tecnologias de comunicações, ou ainda à fragmentação social provocada pela crise do modo fordista de produção. Enquanto proposta, ou discurso, governança compreende um conjunto de princípios normativos que visam melhorar a performance das instituições públicas e, de um modo geral, tornar a gestão dos problemas sociais mais eficiente. Nesse sentido, o conceito de governança aparece adjetivado, como *boa* governança, e costuma aparecer em discursos de líderes políticos ou em relatórios de organizações internacionais, que advertem sobre a necessidade de tornar as instituições mais transparentes, responsáveis e participativas.

Em todos esses três contextos de origem, o conceito contemporâneo de governança constitui uma reação contra a abordagem tradicional e suas deficiências, as quais podem ser sintetizadas em três pontos essenciais: (1) uma ênfase excessiva na ação do Estado; (2) a restrição da análise às variáveis políticas internas e às instituições nacionais; e (3) atenção praticamente exclusiva aos resultados (*outputs*) e aos impactos (*outcomes*) dos arranjos governativos, isto é, em sua eficiência, em detrimento dos *inputs* e da legitimidade do *processo* governativo (MAYNTZ, 1997).

Quanto ao primeiro ponto, com efeito, parte significativa da literatura define governança como uma característica da burocracia estatal, sua capacidade de tomar decisões ou de efetivar políticas, o conjunto de instrumentos financeiros, administrativos e gerenciais do Estado. Tende-se a identificar, assim, governança com *governo*. A literatura mais atual, contudo, caracteriza a governança como um fenômeno mais amplo. Trata-se de um conceito que pertence ao domínio sócio-político e está relacionado com a capacidade de atores sociais se organizarem para tomar decisões, resolverem seus problemas e administrarem os assuntos que dizem respeito a todos eles. O governo estatal é apenas uma de suas manifestações e uma das várias instituições envolvidas nessas atividades.

Com efeito, nos debates contemporâneos sobre governança, uma atenção maior é dedicada às interações entre instituições públicas e privadas, deslocando-se o foco da capacidade de planejamento, controle e direção estatal. A essência do argumento é que a governança de sociedades modernas, caracterizadas pela complexidade, pela diversidade e pelo dinamismo, é uma combinação de diversas formas e mecanismos de coordenação social – ao invés de repousar sobre uma única instituição ou organização que tudo governa – e que envolve toda sorte de atores sociais, tanto públicos quanto privados. Essas interações entre atores sociais que constituem os diversos modos de governança são respostas da sociedade a novos e persistentes desafios (KOOIMAN, 2003, p. 11).

Portanto, arranjos governativos irão variar conforme a natureza do problema a enfrentar, de setor para setor da prática social, e conforme o nível de comunidade envolvido, do local ao global. Na concepção de governança partilhada aqui neste trabalho, não existe nenhuma instituição, ator ou organização que possua recursos cognitivos, materiais ou organizacionais para enfrentar todas as questões que exigem ações governativas, ou que seja superior a qualquer outra em todos os aspectos e em todas as situações. Dessa forma, a polêmica acerca da superioridade do Estado ou do mercado como mecanismos de coordenação social e alocação de valores carece de sentido.

Para o Instituto de Governança do Canadá, governança é processo pelo qual sociedades ou organizações tomam suas decisões importantes, determinam que atores se envolvam nesse processo e como eles prestarão contas ao conjunto da sociedade. Estruturalmente, um sistema qualquer de governança é constituído por acordos, normas e procedimentos que definem quem tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilização de seus principais protagonistas. Dito de outro modo, governança tem a ver com os aspectos mais estratégicos da regulação, as decisões mais abrangentes sobre papéis, procedimentos e regras do jogo. Refere-se às perguntas: *quem faz o quê? E como?* (CANADA INSTITUTE ON GOVERNANCE, 2003)

Em sociedades complexas, heterogêneas e dinâmicas, cada questão de governança desenvolve-se em um contexto determinado e colocam em jogo interações de um tipo particular. Em cada situação específica, determinados atores podem estar em situação privilegiada para lidar com um dado problema ou serem mais aptos a explorar uma oportunidade, preferencialmente a outros. Cada contexto exigirá conhecimentos, recursos e capacidades que estarão disponíveis a certos atores, mais do que a outros. A pergunta sobre qual o melhor desenho institucional para se resolver de forma ótima um determinado problema é, pois, uma questão empírica e contextual. Noutras palavras, cada problema ou oportunidade pode exigir arranjos institucionais diversos para seu enfrentamento e uma coordenação de esforços de diversos atores, desempenhando papéis, assumindo tarefas e compartilhando responsabilidades. A tarefa da governança consiste em encontrar desenhos institucionais ótimos, que conjuguem de forma produtiva os conhecimentos técnicos e políticos que, em sociedades complexas, diversas e dinâmicas, encontram-se disseminado por diversos atores. Na execução de semelhante tarefa, a abordagem da governança, enquanto teoria, concentra-se sobre as interações entre atores sociais e políticos que ocorrem em um contexto específico e indaga sobre a forma de as fazer convergir para um objetivo público (KOOIMAN, 2003, p. 9).

Não existem, por conseguinte, fórmulas prontas, nem soluções *a priori*. O verdadeiro problema consiste em como assegurar que problemas sociais sejam resolvidos, oportunidades sejam aproveitadas e expectativas normativas satisfeitas mediante um desenho institucional adequado. A ênfase é na construção de instituições capazes de mobilizar os atores sociais – tanto da burocracia estatal, quanto do mercado, quanto da sociedade civil – e guiar os seus comportamentos em direção a um resultado desejado. Governança, portanto, diz respeito à interação entre atores sociais, sejam eles indivíduos ou organizações, para alcançar objetivos

coletivos, sejam eles a resolução de problemas ou a satisfação de expectativas sociais, ou a criação de oportunidades, com a mediação de instituições.

Na verdade, desde meados dos anos 80, o debate teórico vem sendo progressivamente dominado por conceitos como cooperação, parceria e rede, enquanto modalidades de interação distintas da forma tradicional de comando-e-controle, típica da governança hierárquica estatal (MAYNTS, 1997; STOKER, 1998).

Em situações de alta complexidade e dinamismo, em que os recursos materiais e cognitivos encontram-se dispersos por vários atores, a capacidade do Estado de regular, decidir e implementar políticas sozinho é limitado (KOOIMAN, 2003). Nesses casos, a constituição de parcerias que aproveitem os recursos e os saberes estratégicos de atores não-estatais pode ser essencial para a racionalidade e efetividade da governança. Essa linha de investigação contribuiu para a contestação daquilo que era a base mesma do paradigma estatal de governança: o pressuposto de que o Estado, com sua capacidade de tomar decisões coercitivas, constitui o centro político da sociedade, isto é, o centro das decisões relativas ao interesse público. Questiona, com efeito, se as sociedades modernas possuem um centro de controle eficaz, e chama atenção para formas alternativas de governança *social*, isto é, para interações entre atores não-estatais que se coordenam em arranjos governativos horizontais e não hierárquicos, a fim de resolver problemas e explorar oportunidades em uma sociedade policêntrica.

No centro desse novo campo de debate se encontram mecanismos de negociação e auto-regulação sistêmica, em que o Estado não exerce controle direto ou função de liderança. Essa perspectiva destaca a intensificação do fenômeno do associativismo e a multiplicação no número de organizações da sociedade civil, cuja participação é crescente na prestação de serviços, na execução de tarefas e na participação na tomada de decisões estratégicas em matéria de políticas públicas, compartilhando responsabilidades em atividades tradicionalmente restritas a atores governamentais. As parcerias entre atores públicos e privados, sejam empresas, sejam organizações da sociedade civil, constituem, atualmente, parte do dia-a-dia dos mecanismos de governança modernos. O Estado, como instituição e ator, perde em muitos contextos a sua tradicional centralidade e passa a compartilhar funções com outros atores e instituições (STOKER, 1998).

A segunda deficiência encontra-se estreitamente associada à primeira. Além de rechaçar a idéia de que a governança é uma atividade exclusivamente estatal, a literatura contemporânea critica a ênfase demasiada nos arranjos governativos nacionais, ignorando a

necessária articulação entre os vários níveis de comunidade, da família e da administração local até às organizações internacionais (STOKER, 1998).

Com efeito, parte importante da literatura sobre governança emprega o termo no contexto de inovações gerenciais em matéria de política urbana e prestação de serviços. Osborne e Gaebler escreveram um *best seller* no qual compilam experiências inovadoras em gestão pública, as quais, na opinião dos autores, traduziriam uma ruptura paradigmática, em matéria de govenança. A obra de Osborne e Gaebler, cujo título bastante significativo é “Reinventando o Governo”, sustenta que a função dos governos em estruturas de governança consiste em “dirigir” politicamente – vale-se inclusive da etimologia da expressão “governo” que, originária do grego, está ligada à condução de embarcações – isto é, conceber estratégias e não executar tarefas, que devem ser delegadas, sempre que possível, a outros atores. Noutras palavras, a função dos governos é garantir que os serviços sejam prestados, e não prestá-los diretamente. Nesse sentido, propõem que as burocracias públicas utilizem de forma racional e eficiente um leque maior de ferramentas gerenciais, as quais, em geral, se servem de atores não-estatais na execução de tarefas cotidianas da administração, mediante subcontratação, delegação, descentralização, parceria e terceirização, enquanto ao governo compete a função de regulador (OSBORNE e GAEBLER, 1995).

A literatura especializada em integração europeia foi pioneira em referir-se à articulação entre as instituições comunitárias e nacionais como uma questão de governança, superando, dessa forma, a vinculação do termo às questões políticas internas. A noção de governança em múltiplos níveis (*multi-level governance*) permite analisar arranjos governativos constituídos por várias camadas de estruturas de decisão, local, nacional e regional/comunitária, articuladas entre si de forma complexa (SMOUTS, 2001). Um dos grandes desafios nesse caso, no que tange à governança, é como organizar as agendas em cada nível e definir o papel a ser desempenhado por cada ator ou instituição. O princípio da subsidiariedade pode ser considerado a grande contribuição da experiência de integração europeia para a teoria sobre governança. Segundo esse princípio, a atuação das estruturas de governança será proporcional à dimensão da tarefas e dos objetivos que se quer alcançar.

Não demorou para que a problemática fosse transplantada para o nível mundial, enquanto governança do sistema internacional. As reflexões sobre as instituições internacionais em termos de governança seguiram dois caminhos. Um deles investiga o funcionamento das instituições internacionais, a maneira como as organizações internacionais estão estruturadas, o modo como as decisões são tomadas e a relação dessas instituições e organizações com os governos nacionais. Outra linha de investigação conecta a questão da

governança aos novos desafios gerados pela globalização, que pressionam as instituições do sistema internacional, em termos de sua eficiência e/ou legitimidade. O enfrentamento de problemas e oportunidades colocados pela progressiva interdependência gerada pela globalização implica a criação de novas estruturas de decisão e exercício de autoridade, e todos os níveis de comunidade, dentro e fora do Estado, acima e abaixo do Estado. Arranjos governativos globais seriam necessários a fim de promoverem ordem e justiça no contexto da globalização. No primeiro caso, o estudo da governança aproxima-se da teoria dos regimes internacionais; no segundo, a idéia de governança aponta para os estudos sobre uma nova ordem mundial (SMOUTS, 2001).

Como se pode observar, a literatura mais recente sobre governança caracteriza-se pelo deslocamento da abordagem centrada exclusivamente no Estado e vem ampliando progressivamente o foco para incluir a atuação de atores não-estatais, por um lado, e a interpenetração entre os diversos níveis de comunidade, local, nacional, regional e global, por outro.

Essa perda de centralidade do Estado manifesta-se, portanto, de dois modos. Em primeiro lugar, *horizontalmente*, à medida em que passa a compartilhar funções de governança, vale dizer, decisões, tarefas e responsabilidades, com outros atores, oriundos do mercado, da sociedade civil e mesmo da família. Ao mesmo tempo, os esforços de coordenação social autônoma e espontânea por parte de tais atores não-estatais passam a ser melhor observadas e compreendidas como manifestações autênticas de governança. Some-se a isso o fato de que, em sociedades modernas, caracterizadas pela complexidade, pela diversidade e pelo dinamismo, os problemas e oportunidades sociais exigem arranjos co-governativos envolvendo soma de esforços entre atores de vários contextos institucionais. Em segundo lugar, *verticalmente*, à medida em que o Estado passa a compartilhar decisões também com estruturas de governança situadas aquém dele, localmente, e além dele, no espaço internacional regional e mundial e à medida que um número crescente de questões implicam a articulação, cooperação e mesmo sobreposição e competição entre esses diversos níveis.

Ambos os aspectos se combinam, uma vez que atores não-estatais participam em todos os níveis de governança, fazendo sentido falar de um mercado global ou de uma sociedade civil transnacional.

Falar de governança como um conceito analiticamente distinto de governo significa que em sociedades modernas, caracterizadas pela complexidade, diversidade e dinamismo, os mecanismos de coordenação social com vistas à resolução de problemas e à criação de

oportunidades não estão restritos às estruturas burocráticas estatais. O Estado, pelo contrário, é um dos atores que desempenham funções governativas – ator extremamente importante, cuja capacidade de impor decisões pela força não tem substituto – mas não o único e, conforme o contexto, nem mesmo o principal. Outros atores, oriundos do mercado e da sociedade civil também participam e são essenciais. De resto, parte crescente dos modos de governança envolve uma constelação de atores sociais – burocracia pública, corporações privadas e organizações não-governamentais – que atuam complementarmente, em diversas formas de parceria, constituindo dessa forma uma governança *em rede* (JESSOP, 1998; ALCÁNTARA, 1998; STOKER, 1998).

Em suma, governança refere-se a um fenômeno amplo, que pode envolver toda sorte de instituições e atores. Não se reduz ao Estado nem a à administração pública, mas compreende também o setor produtivo e a sociedade civil, em todos os níveis de comunidade. Num nível mais elevado de generalidade, governança pode ser entendida como ***a totalidade dos meios e processos institucionalizados de interação e coordenação social, com o objetivo de resolver problemas coletivos, satisfazer expectativas ou criar oportunidades.***

Desdobramentos desse conceito:

(1) governança tem a ver com a capacidade de tomar decisões e implementá-las em qualquer nível de comunidade. Trata-se da capacidade de conseguir que as coisas sejam feitas (FINKELSTEIN, 1995). Compreende a totalidade dos *processos de tomada de decisão*, os *instrumentos e instituições* disponíveis para a gestão efetiva dos problemas e das oportunidades, e *atores* encarregados das ações governativas.

(2) Nessa atividade, o governo é uma instituição essencial, mas não é a única. Sua participação nem sempre será imprescindível e seu papel dependerá da natureza do problema a resolver. Os instrumentos, instituições e atores são contingentes, contextuais e orientados por problemas.

Algumas lições foram aprendidas a partir dos equívocos das abordagens anteriores sobre governança (ALCÁNTARA, 1998)

(1) Não existem mecanismos de governança bons *a priori* e aplicáveis em qualquer contexto. A solução de problemas com satisfação das expectativas daqueles neles imersos, que é do que se trata a governança e é seu parâmetro de avaliação, exige soluções situacionais e locais.

(2) O desenvolvimento de mecanismos adequados de governança exige renunciar à ingenuidade de soluções “técnicas”. Todo problema possui componentes políticos e só poderá

ser adequadamente solucionado a partir de um processo aberto que permita acomodar as visões e os interesses conflitantes.

(3) Em terceiro lugar, a reflexão contemporânea sobre governança evita traçar contornos pouco realistas entre Estado, mercado e sociedade civil. Todas essas instituições participam da governança, na medida em que são essenciais na resolução de problemas e no aproveitamento de oportunidades.

(4) Por fim, é importante evitar separações artificiais entre a governança nacional e a governança internacional. Em sociedades complexas, o enfrentamento de situações que exigem estruturas de ação governativa podem exigir a articulação entre vários níveis de decisão, do global ao local.

3.3 Governança e instituições

As instituições sempre ocuparam uma posição de destaque nas pesquisas em Ciências Sociais. No entanto, nas últimas duas décadas, elas têm recebido uma atenção renovada dos estudiosos, interessados no papel que as instituições desempenham na regulação do comportamento de atores sociais, sejam indivíduos ou organizações, sejam públicos ou privados, tanto no âmbito político interno, quanto no plano internacional. Esse programa de pesquisa, denominado de “novo institucionalismo” tornou-se excepcionalmente profícuo e revelou aspectos importantes das relações entre as instituições e os mecanismos de governança.

Apesar disso, não se verificou a convergência das várias perspectivas sobre instituições. Ao contrário, várias teorias oferecem análises alternativas sobre seu papel e sua dinâmica. Não existe, com efeito, nem mesmo uma definição consensual de instituições. Em algumas abordagens econômicas, elas são entendidas como as regras do jogo em uma sociedade ou, mais precisamente, normas que estruturam, moldam, condicionam e limitam o comportamento humano (NORTH, 2004, p. 3). Elas podem ser formais, tais como as normas jurídicas sancionáveis, ou informais, como convenções, hábitos ou códigos de conduta; podem ser intencionalmente estabelecidos e alterados mediante uma decisão, ou podem resultar de um costume e evoluir espontaneamente.

Em perspectivas mais sociológicas, no entanto, as instituições são definidas como estruturas cognitivas, normativas e regulativas que proporcionam estabilidade e significado para o comportamento social. Trata-se do processo social através do qual atores sociais compartilham uma dada definição da realidade, definição esta que se torna, assim, válida

independentemente da consciência individual dos atores sociais. As instituições, nesse contexto, são responsáveis por definir “como as coisas são”, ou “como as coisas devem ser feitas” (AOKI, 2002).

Não cabe aqui revisar a bibliografia notavelmente extensa sobre o tema, nem discorrer de forma exaustiva sobre as diversas abordagens teóricas. Do ponto de vista da governança, é suficiente perceber que as duas definições de instituição acima apresentadas – enquanto regras do jogo e enquanto sistema compartilhado de símbolos – convergem respectivamente com a classificação das análises institucionalistas em duas categorias: a primeira reúne aquelas linhas de investigação que compreendem o papel das instituições segundo uma “lógica de conseqüências”; a segunda agrupa as tendências que avaliam as instituições sob a “lógica da pertinência” (*appropriateness*).

A *lógica das conseqüências* avalia o comportamento dos atores sociais e seu resultado como produtos de um cálculo utilitário racional, elaborado com a finalidade de maximizar um dado conjunto de preferências inexplicadas. Como exemplos desse tipo de análise estão a teoria da escolha racional, a abordagem baseada em contratos do tipo agente-principal e, no campo das relações internacionais, a teoria dos jogos.

De acordo com as teorias da escolha racional, o indivíduo é considerado um sujeito racional e autônomo que, deliberando sobre contextos e oportunidades por ele percebidos, constrói um leque de preferências e interesses pessoais que orientam a sua conduta. As instituições definem e limitam o leque de escolhas e oportunidades à disposição dos atores sociais. As ações dos atores sociais são orientadas para a escolha racional entre bens de modo a maximizar a sua utilidade individual. Em decorrência, um desenho institucional estabelece uma estrutura de incentivos, positivos e negativos, para as interações sociais, seja no campo político, seja no econômico ou no cultural.

Essa perspectiva do indivíduo racional que age segundo um cálculo utilitário de seu próprio interesse, em face de oportunidades e normas postas pelo ambiente institucional e pelos diversos contextos de interação social é utilizada tanto na compreensão do comportamento dos agentes econômicos como dos atores políticos. Noutras palavras, a ação de atores sociais, sejam indivíduos, sejam organizações, é interpretada como estratégica, racional e finalista, orientada para a maximização do próprio interesse, segundo as oportunidades oferecidas por um dado desenho institucional.

Instituições são indispensáveis uma vez que reduzem a complexidade e a incerteza das interações humanas, tornando-as mais previsíveis e possibilitado, dessa forma, a convergência de expectativas recíprocas. Seu principal papel é, portanto, o de estabelecer uma estrutura de

interação social estável, ainda que não necessariamente eficiente (NORTH, 2004, p. 6). Um arcabouço institucional *eficiente*, por outro lado, é aquele que estabelece uma estrutura de incentivos tal que produza uma convergência entre as oportunidades de ganho individual com objetivos socialmente desejáveis. Noutras palavras, que faça coincidir o interesse público com o particular. Com efeito, através das instituições é possível punir comportamentos nocivos ao interesse público – tornando-os desvantajosos do ponto de vista de um ator racional – bem como recompensar os que vão ao encontro dele. Instituições mal planejadas ou ausência de instituições fortes produzem o efeito contrário: permitem que atores aumentem suas vantagens individuais às expensas de outros, externalizando os custos da sua conduta.

Uma outra linha de análise, comum na economia, considera as instituições importantes porque elas desempenham a função de reduzir *custos de transação*. Ao garantir a estabilidade, a transparência e a efetividade das “regras do jogo”, as instituições fornecem uma base informacional necessária para que os agentes sociais interajam em uma relação recíproca de confiança. Indivíduos preocupados em maximizar a própria utilidade consideram vantajoso cooperar ou assumir compromissos entre si quando podem facilmente e com baixo custo antecipar o resultado dessas interações. Instituições fortes dão segurança aos agentes econômicos de que os compromissos serão mantido e as regras do jogo respeitadas, diminuindo assim o risco moral (*moral hazard*), isto é, o perigo de traição ou trapaça. Instituições instáveis ou ineficientes, sejam políticas ou econômicas, estimulam comportamentos oportunistas e parasitários, aumentam os riscos de frustração de expectativas, tornando mais arriscado e, conseqüentemente, mais caro assumir compromissos.

A abordagem do “novo institucionalismo” preocupa-se em analisar sistemas de governança na concepção e implementação de um desenho institucional tal que ofereça incentivos e oportunidades aos indivíduos para preferir, no seu cálculo racional, agir de acordo com o interesse público. Assegurar mediante regras a coincidência do interesse individual com o social: esse é o desafio institucional da governança.

A abordagem do agente-principal (*agent-principal*) recepciona a metodologia da teoria da escolha racional a fim de enfrentar a questão da prestação de contas (*accountability*) das instituições de governança perante os atores sociais afetados por suas decisões (*stakeholders*). Num sistema em que a regulação de determinados interesses é delegada por seus titulares a autoridades, normalmente por mandato, estabelecem-se relações do tipo agente-principal, onde o principal é o titular do interesse e o agente é o encarregado de zelar por ele. O problema consiste em que as informações disponíveis são *assimétricas*, isto é, o principal não possui informações suficientes sobre a conduta do agente para decidir racionalmente se deve

puni-lo ou recompensá-lo. O dilema do institucionalismo adotado na abordagem do agente-principal reside na possibilidade do principal fiscalizar a atividade do agente, proporcionando os estímulos corretos para a que o agente zele fielmente pelos seus interesses. Przeworski (1998, p. 46) chama a atenção para três categorias básicas de relações agente-principal: a que existe entre os agentes econômicos e o Estado, entre burocratas e políticos e entre os políticos e os cidadãos. Em cada uma delas o primeiro termo representa o agente enquanto o segundo é o principal. O primeiro realiza tarefas e cuida dos interesses ou objetivos desejados pelo segundo. E cada uma dela coloca problemas específicos de controle, prestação de contas e de estímulos que devem ser viabilizados institucionalmente. A questão da prestação de contas (*accountability*) é essencial na governança e é, de longe, seu aspecto mais debatido.

March e Olsen (1989, p. 16) apontam três deficiências das teorias da escolha racional e, em geral, da lógica das conseqüências. Em primeiro lugar, nessas análises, ao menos em sua formulação mais comum, as preferências dos atores sociais são assumidas como *estáveis*, isto é, presumem que suas preferências atuais serão mantidas em situações futuras. Em segundo lugar, que essas preferências são *consistentes*, ou seja, que uma vez antecipando as conseqüências esperadas das várias alternativas de ação disponíveis e comparando os resultados com os objetivos pretendidos, a escolha pela melhor via de ação será clara. Em terceiro lugar, nas teorias da escolha racional, e em outras que assumam a lógica das conseqüências, as preferências são *exógenas*, isto é, as preferências dos atores sociais são tidas como dadas e prévias e, portanto, independentes do processo de escolha. Na verdade, a forma como os atores sociais constroem suas preferências e, eventualmente, as modificam, são externas à teoria.

A *lógica da pertinência*, por outro lado, analisa a ação social enquanto produto de princípios, símbolos, códigos de conduta, papéis e identidades que determinam o comportamento *apropriado* ou *conveniente* em um determinado contexto, tendo em vista a identidade ou o papel desempenhado pelo ator em questão. Neste enfoque, o que está em jogo não é a maximização do auto-interesse pelos atores sociais, mas sua capacidade de responder a expectativas ou assumir um papel, no sentido de lograr aceitação, ou preservar sua reputação perante um grupo de referência. Exemplos dessa abordagem podem ser encontrados em algumas correntes sociológicas, tal como no conceito de fato social de Durkheim. Essa linha de investigação reage contra as teorias da escolha racional e a psicologia behaviorista que lhes serve de fundamento, ao explicar os resultados políticos de um arcabouço institucional. De acordo com March e Olsen (1989), as ações humanas procuram *satisfazer* expectativas construídas e não necessariamente *maximizar* utilidades. As expectativas são

construídas em um contexto definido por estruturas culturais, sócio-econômicas e políticas, as quais definem identidades e atribuem papéis. Segundo os autores, as escolhas não são tão claramente definidas quanto supõem os teóricos da decisão e a maximização de resultados é apenas uma parte do que as instituições se tratam. Instituições vêm à existência a partir de um processo de legitimação de normas e códigos de conduta que correspondem a padrões sociais e culturais de comportamento.

Conforme salienta Krasner (2001, p. 16), essas duas formas de encarar o comportamento social não são excludentes, mas seu poder explicativo e sua utilidade podem variar segundo o contexto. Em contextos em que as normas são claras e os mecanismos de reforço são eficientes, ou em que os papéis sociais são bem definidos e, por outro lado, as conseqüências das várias alternativas de ação não podem ser facilmente previstas, é plausível que comportamentos baseados em uma lógica de pertinência predominem. Ao contrário, se as normas e identidades sociais não são claras, ou se os mecanismos de reforço dessas normas e identidades são pouco eficazes, e se, por outro lado, os resultados das várias alternativas de ação podem ser antecipados com exatidão, é natural que a lógica das conseqüências prevaleça no comportamento dos atores.

De fato, a multiplicidade de teorias institucionalistas é uma vantagem e não um obstáculo para a análise de sistemas de governança, pois não é plausível que uma única metodologia possa dar conta das enormes variações nos contextos de interações de comunidades locais, governos nacionais, parcerias público-privadas e regimes internacionais. Conforme salienta Kooiman (2003), algumas abordagens encontram-se melhor equipadas para lidar com questões institucionais de pequena escala, ao passo que outras lidam de forma privilegiada com análises de macroprocessos políticos. Da mesma forma, algumas concentram-se sobre as instituições formais, enquanto outras valorizam a influência das instituições informais.

3.3.1 O Estado como instituição

A perspectiva da governança, lembra Stoker (1998), se baseia, em parte, em uma reação contra ao formalismo que até recentemente predominou na tradição jurídico-constitucional ao estudar das instituições. Propõe uma menor atenção às definições formais e uma concentração maior na realidade do aparelho do Estado e de seu funcionamento. As vastas burocracias contemporâneas, envolvidas com uma ampla e variada gama de atividades e serviços não constitui um sistema uniforme e coerente, mas por uma realidade complexa e

fragmentada, permeada por interações por vezes conflitiva entre os seus setores e com outros atores externos. A imagem do Estado como instituição homogênea, governada por normas uniformes, tal como representada pelo tipo ideal burocrático de Weber, deve ser substituída por uma imagem do Estado como uma estrutura descontínua e fragmentada, compreendendo uma série de componentes com atributos variados e diferentes graus de autonomia, e cujos procedimentos combinam de forma complexa decisões conscientes e repetição mecânica de rotinas, normas formais e praxes informais.

O que se denomina freqüentemente de “boa gestão pública” consiste essencialmente em dotar o Estado de ferramentas gerenciais eficazes para lidar com problemas sociais complexos, mas, ao mesmo tempo, flexíveis o bastante para acompanhar a dinâmica e a diversidade sociais.

Não se deve supor, no entanto, que o modelo vertical e burocrático de administração esteja completamente superado, muito pelo contrário. Os instrumentos de comando-e-controle tipicamente estatais são ainda essenciais (KOOIMAN, 2003).

Deve-se, em parte, a Max Weber a caracterização do Estado enquanto uma estrutura de governança hierárquica, ou seja, burocrática, vertical e racionalizada. Para o autor, a organização burocrática operacionaliza uma administração legitimada sobre formas racionais-legais de exercício do poder.

A burocracia, entendida como tipo ideal, funciona com as seguintes características principais apontadas por Weber (1999, p. 198-204): (1) competências oficiais fixas, organizadas segundo regras gerais, o que significa que as várias atividades para o desempenho das várias tarefas da administração são previamente fixadas administrativamente o mesmo sucedendo-se relativamente aos poderes necessários ao desempenho de cada uma; (2) vige o princípio da hierarquia dos cargos e da seqüência de instâncias, relacionados entre si pelo sistema de comando e controle de cima para baixo e responsabilização sucessiva de baixo para cima; (3) os funcionários são em geral especializados e são contratados mediante processos impessoais de escolha; (4) uma vez escolhido, o funcionário ingressa num plano de carreira prévia e estatutariamente estabelecida, ascendendo, em geral, não por critérios de desempenho mas segundo critérios corporativos como o tempo de serviço, ou, quando muito, por avaliações internas; (5) os funcionários tendem à estabilidade e à vitaliciedade de seus cargos, que exercem como profissão, em troca de salário, e não por diletantismo, como atividade acessória ou honorífica.

Essas são apenas algumas das características da administração burocrática moderna salientadas na análise weberiana, de resto bastante conhecida. Cumpre salientar, ainda, que,

plenamente desenvolvida, a organização burocrática possui uma superioridade técnica em relação a qualquer outra forma de dominação, em especial a patrimonialista.

No entanto, desde meados da década de sessenta as abordagens da governança do Estado deixaram de enfatizar a sua capacidade de direção e planejamento da economia, através de redistribuição direta de renda e da produção de bens e serviços para o mercado, e concentraram-se em sua atividade *regulatória*, orientada para a correção de falhas do mercado, tais como monopólios, externalidades, carência de informação e provisão insuficiente de bens públicos de infra-estrutura (MAYNTZ, 1997; MAJONE, 1999).

Com efeito, a partir dos anos setenta, tornou-se opinião comum entre os analistas que a boa governança exige novas formas de intervenção, menos diretas, menos custosas e mais eficazes, baseadas na regulação. Regular significa estabelecer regras onde o mercado, no livre jogo competitivo, não logra assegurar o comportamento mais racional considerado o sistema capitalista em seu conjunto. O conceito de regulação encontra-se conectado com a idéia de um governo facilitador e catalisador da economia, vale dizer, um Estado voltado para a otimização da eficiência e competitividade dos mercados nacionais.

A mudança nas funções do Estado, de produtor para regulador, acarreta transformações profundas em sua estrutura: novos instrumentos de gestão, novos âmbitos de conflito político, novos atores, novas instituições, novas formas de responsabilização e nova cultura político-administrativa.

Com relação aos novos instrumentos de gestão, a passagem do Estado redistribuidor para o Estado regulador significou a substituição das velhas formas de intervenção tais como a transferência direta de renda, a fixação de preços, o controle da entrada de mercadorias e o controle dos níveis de produção, por outros que impliquem menores custos, que sejam mais voltados para o mercado, que utilizem e maximizem os instrumentos de auto-regulação (MAJONE, 1999; KOOIMAN, 2003).

Nesse sentido, Osborne e Gaebler (1995) argumentam que o Estado, na medida em que se compromete em prestar diretamente bens e serviços para o mercado através de uma ampla, pesada e dispendiosa burocracia, tende a se paralisar, perder sua capacidade de decidir, de formular políticas e estratégias de longo prazo, de indicar os rumos da sociedade, uma vez que se encontra absorvido por problemas cotidianos da administração. Os autores sugerem que a governança estatal bem sucedida delega a entidades descentralizadas, ou a atores privados, as tarefas de execução, a fim de concentrar-se naquilo que constitui a capacidade própria do Estado, isto é, lidar com questões complexas, que exigem planejamento, coordenação e controle. Caberia ao Estado, em primeiro lugar a formulação de uma estratégia

de desenvolvimento e a regulação dos mercados, ambas atividades que não podem ser desempenhadas por agentes privados. “A obrigação do governo não é prestar serviços ao público, mas garantir que eles sejam prestados” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 40).

Trata-se de uma abordagem que se coaduna com o conceito de governança sócio-política apresentado anteriormente. O Estado aprende a partilhar funções e responsabilidades e a contar com um leque mais variado de arranjos institucionais, que incluem parcerias público-privadas, parcerias com ONGs, mecanismos de auto-regulação, mecanismos de controle social, etc. Ao mesmo tempo, reserva sua agenda para aquelas tarefas complexas, que excedem a capacidade material ou organizacional dos atores não-estatais e que demandam o exercício de seu poder exclusivo de aprovar normas vinculativas e de utilizar poder coercitivo.

Em tais tarefas o Estado é insubstituível, pois a aplicação de coerção e a capacidade de tomar decisões obrigatórias exigem poderes formais de *representação* da comunidade política, ou seja, legitimidade para agir em nome dos interesses da sociedade, o que somente as estruturas políticas estatais possuem. Portanto, não se trata, do ponto de vista da governança, do desaparecimento do Estado, nem de diminuição de sua importância, mas antes de transformação em suas funções e modos de atuação.

3.3.2 O mercado como instituição

O mercado é a instituição através da qual as transações econômicas são realizadas. Seu princípio organizativo é o da alocação descentralizada de valores, cujas normas são, em sua maioria, criadas e efetivadas pelos próprios atores econômicos. Seu *ethos* normativo é o da eficiência, entendida como a capacidade de reduzir ao máximo os custos de transação e de maximizar o próprio interesse (FRIEDRICHS, 2003).

Desde o início, a literatura sobre governança valoriza abordagens amistosas em relação ao papel dos mercados. Essa abordagem é também incentivada nas análises feitas pelas organizações internacionais, como o Banco Mundial, o FMI, a OCDE e PNUD.

Abordagens orientadas para o mercado analisam o seu papel, enquanto instituição de governança, na promoção do desenvolvimento econômico, criando condições para a produção de mercadorias e serviços, inovação tecnológica, oferta de empregos e geração de renda. A intervenção governamental na atividade econômica é encarada com cautela, embora se reconheça, em geral, sua importância na criação de uma arquitetura institucional de incentivos e recompensas para o bom desempenho organizacional e para a performance individual.

No entanto, a literatura adverte que, ao adotar uma abordagem de governança orientada para o mercado, é necessário tomar em conta as circunstâncias culturais ou institucionais onde é aplicada. De fato, reformas agressivas ou apressadas orientadas para o mercado, no contexto de sociedades em transição de regime político ou econômico, ou em reconstrução pós-conflito, que não possuam uma preparação institucional adequada, podem resultar em prejuízo para o desenvolvimento, cujos efeitos afetam principalmente os mais pobres, as mulheres, o meio-ambiente e as gerações futuras (WORLD BANK, 1997).

De resto, convém lembrar que o mercado não é fenômeno da natureza, mas uma construção social, vale dizer, uma *instituição*, bastante delicada, cujo funcionamento requer uma série de normas e práticas sociais que assegurem a concorrência, a legalidade, a transparência, o acesso à justiça, as liberdades individuais, a proteção ao consumidor e ao meio-ambiente, a igualdade jurídica de todos os cidadãos e o acesso aos meios de formação e capacitação profissional. Apenas reunidas essas severas condições é que o mercado pode realizar plenamente seu potencial como mecanismo de governança, através do qual indivíduos e organizações podem produzir e se desenvolver. Reformas orientadas para o mercado devem caminhar *pari passu* com a realização dessas condições (UNDP, 1997a).

Com efeito, assim como o Estado, o mercado não é um todo unitário e homogêneo. Na verdade, seria mais exato utilizar o termo no plural: existem vários mercados. Contudo, não existe mercado para tudo, isto é, para todos os produtos e serviços de que a sociedade necessita, nem em todos os momentos, nem em todos os lugares. Somente no contexto institucional de um mercado competitivo é que a atividade dos atores privados pode se tornar superiormente eficiente. Para tanto, o setor público pode desempenhar uma função de estimular a atividade empreendedora e protegendo a concorrência.

3.3.3 A sociedade civil como instituição

Sociedade civil é um conceito que já foi objeto de inúmeras interpretações, as quais contribuíram para que a expressão lograsse um potencial quase inesgotável de ressignificação. A revivescência do conceito de sociedade civil ocorre por ocasião dos eventos políticos relacionados a 1989 no leste europeu e nos movimentos para redemocratização na América Latina, onde sua utilização adquiriu uma conotação positiva identificada com a luta dos novos movimentos sociais que desde a década de setenta vêm lutando por participação e aprofundamento da democracia (VIEIRA, 1998, p. 44). Compreende uma vasta e heterogênea gama de atores, desde ONGs, movimentos sociais, organizações comunitárias de base, grupos

familiares e tribais, grupos religiosos, entidades filantrópicas, fundações, partidos políticos, clubes esportivos ou recreativos, cooperativas, instituições de pesquisa, entre outras. A caracterização de alguns atores como entidades da sociedade civil é controversa. A família, por exemplo, é uma instituição à parte? E o que dizer da mídia e da imprensa? Segundo Lizst Vieira (1998, p. 61) partidos políticos, cooperativas e sindicatos devem ser excluídos do rol de entidades da sociedade civil.

A sociedade civil constitui uma instituição cuja lógica a distingue tanto do mercado, quanto da administração pública, constituindo-se num espaço sócio-político, no interior do qual ocorre a formação racional da vontade do público, mediante processos de argumentação e persuasão, nos quais a diversidade social pode se manifestar. O mercado e o Estado são, de acordo com Habermas (1997), as principais instituições do sistema econômico e do sistema administrativo respectivamente, mas ambos valem-se da racionalidade instrumental, orientada para o agir estratégico, regendo-se, respectivamente, pelo código positivo do lucro e pelo código negativo da sanção. No “Mundo da Vida” vigoram os princípios da ação comunicativa, orientada para o entendimento livre de constrangimento de qualquer natureza outra que não a das regras do discurso. Cohen e Arato (1999, p. 427-9), utilizando o marco conceitual e normativo habermasiano, constroem um conceito de sociedade civil baseado no mundo da vida. O mundo da vida possui uma dimensão institucional constituída pelas estruturas de integração social, de formação da personalidade e identidade individual e de preservação da cultura. *É essa dimensão institucional do mundo da vida que pode ser equiparada ao conceito de sociedade civil.* Desse modo, o conceito de sociedade civil abrange todos aqueles movimentos sociais, associações e instituições que, originando-se na esfera pública ou na esfera privada, não importa, tem por objetivo produzir integração social segundo uma racionalidade comunicativa, contrapondo-se dessa maneira às intrusões originárias dos subsistemas econômico e estatal.

Assim, Cohen e Arato (1999, p. 15-6) buscam construir a partir da evolução teórica do conceito e da evolução histórica dos movimentos sociais um marco analítico de sociedade civil onde se possa situar a luta por novas formas de solidariedade, integração social e democratização das instituições políticas, para além do Estado e do mercado. Com efeito, os novos movimentos sociais que surgiram a partir da década de sessenta (feministas, ecológicos, homossexuais, de defesa de direitos humanos e da paz mundial, movimentos contraculturais, etc.) possuem características distintas dos movimentos sociais anteriores surgidos no contexto de sociedades industriais. A primeira delas é o seu radicalismo auto-limitado, isto é, não assumem pretensões messiânicas, nem tentam construir formas de vida e

discursos totalizantes para falar em nome da sociedade inteira, nem se consideram sujeitos da história, buscando apenas afirmar sua autonomia e identidade frente ao Estado e ao mercado, recusando a burocratização e a mercadorização. A segunda diz respeito à natureza dos valores que reivindicam, os quais não podem ser reduzidos a uma expressão econômica. Suas reivindicações não são por distribuição de riqueza.

Sistemas democráticos de governança existem na medida em que consensos orientados pelo estatuto da racionalidade comunicativa têm a possibilidade de influenciar as decisões das instituições do Estado, em especial do parlamento e da administração pública. Quando organizações da sociedade civil atuam no sentido de pressionar a agenda estatal, elas constituem aquilo que se denomina de “esfera pública”. Essa esfera pública informal, isto é, não regulada por processos deliberativos formais, de que é titular o conjunto dos cidadãos, funciona como “contexto de descoberta” de problemas que demandam solução.

A formação da opinião, desatrelada das decisões, realiza-se numa rede pública e inclusiva de esferas públicas subculturais que se sobrepõem umas às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais são fluidas. As estruturas de tal esfera pública pluralista formam-se de modo mais ou menos espontâneo, num quadro garantido pelos direitos humanos. E através das esferas públicas que se organizam no interior de associações movimentam-se os fluxos comunicacionais, em princípio ilimitados, formando os componentes da esfera pública geral. Tomados em sua totalidade, eles formam um complexo “selvagem” que não se deixa organizar completamente. Devido à sua estrutura anárquica, a esfera pública geral está muito mais exposta aos efeitos da repressão e da exclusão do poder social – distribuído desigualmente – da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida, do que as esferas públicas organizadas do complexo parlamentar, que são reguladas por processos. De outro lado, porém, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação isento de limitações, no qual é possível captar melhor novos problemas, conduzir discursos expressivos de auto-entendimento e articular, de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades. A formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública não desvirtuada pelo poder (HABERMAS, 1997, p. 32-3).

Ao que tudo indica, Habermas está preocupado em preservar um espaço de linguagem compartilhada, não especializada, a partir da qual o público possa demandar legitimidade da atuação sistêmica, em especial da regulação por parte do subsistema administrativo. O mundo da vida precisa ser permanentemente defendido contra a colonização por parte dos subsistemas, que tentam nele introduzir suas lógicas e linguagens específicas. Dessa defesa depende a recuperação e continuidade do projeto emancipatório da modernidade e constitui-se na luta política mais importante das sociedades contemporâneas (VIEIRA, 2001, p. 75).

Através desse conceito procedimental de democracia centrado no discurso é possível ampliar o grau de abertura cognitiva do sistema às influências de seu entorno, impondo-lhe

uma necessidade cada vez maior de hetero-legitimação, ao contrário das teorias sistêmicas que defendem que o sistema se legitima pela eficácia da regulação que produz (*outputs*), ou das teorias da escolha racional, que pressupõem indivíduos com preferências pré-formadas. Trata-se da única forma, segundo Habermas, de influenciar o poder do Estado, exigindo que suas decisões se legitimem segundo os fundamentos normativos de um procedimento democrático, vale dizer, segundo argumentos com pretensão de validade, racionais, públicos e permanentemente expostos à crítica (AVRITZER, 1994, p. 28).

Com efeito, os atores da esfera pública introduzem temas na agenda de discussão e contribuem ativamente na argumentação e formação da opinião pública, mas sua atividade se desenvolve, através de seus fluxos comunicacionais, num contexto periférico ou intermediário, relativamente ao contexto nuclear onde as políticas são de fato decididas e implementadas. Embora a legitimidade das decisões dependa fundamentalmente dos processos de formação democrática da opinião na esfera pública periférica, esta deve atravessar as comportas mais ou menos estreitas que conduzem ao núcleo. Constitui-se numa “caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco. Nessa medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade” (HABERMAS, 1997, p. 91).

Com efeito, segundo Habermas (1997, p. 105-6):

[...] é preciso lembrar que, na esfera pública, ao menos na esfera pública liberal, os atores não podem exercer poder político, apenas influência [...] essa influência pública e política tem que passar antes pelo filtro dos *processos* institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se numa legislação legítima, antes que a opinião pública, concretamente generalizada, possa se transformar numa convicção *testada* sob o ponto de vista da generalização de interesses e capaz de tomar decisões legítimas. [...] A política continua sendo o destinatário de todos os problemas de integração não resolvidos; porém, a orientação política muitas vezes tem que seguir o caminho indireto e respeitar, como vimos, o modo característico de operação de sistemas de funções e de outros domínios altamente organizados. Isso faz com que os movimentos democráticos oriundos da sociedade civil renunciem às aspirações de uma sociedade auto-organizada em sua totalidade, aspirações que estavam na base das idéias marxistas de revolução social. Diretamente, a sociedade só pode transformar-se a si mesma; porém ela pode influir indiretamente na autotransformação do sistema político constituído como um Estado de direito. Quanto ao mais, ela também pode influenciar a programação desse sistema.

Aparentemente, Habermas reconhece a importância do subsistema administrativo continuar operando com seu código especializado, que é condição de uma intervenção eficaz, sob pena de gerar problemas de legitimação que decorreriam de uma regulação leiga mal orientada. Essa influência transforma-se em poder administrativo apenas mediatamente, após

atravessar as comportas e os filtros dos procedimentos institucionalizados de formação democrática da opinião, nos debates parlamentares.

Organizações da sociedade civil servem como catalizadores da interação política e social e mobilizam indivíduos e grupos para a participação nas atividades econômicas, políticas e sociais. Nesse sentido, sociedade civil é um importante contrapeso para o poder econômico do mercado e para o poder burocrático do Estado, e um fator de equilíbrio entre eles, uma vez que nem todas as questões de governança podem ser adequadamente enfrentadas mediante medidas autoritativas de comando e controle, nem mediante estímulos econômico que criem oportunidades de ganho.

A sociedade civil contribui para fortalecer as instituições públicas e também o setor privado. Ela canaliza as aspirações de grupos sociais e as traduz em reivindicações, no sentido de influenciar as políticas públicas. E as organizações da sociedade civil contribuem para o desenvolvimento econômico, ajudando a distribuir os seus benefícios de forma mais equitativa e oferecendo oportunidades de capacitação profissional, para indivíduos melhorarem seu padrão de vida. De acordo com Vieira (1998, p. 49), “Essas instituições mediadoras [da sociedade civil] cumprem o papel de institucionalizar princípios éticos que não podem ser produzidos nem pela ação estratégica do mercado nem pelo exercício de poder de Estado”. E esses princípios éticos e de solidariedade social que a sociedade civil contribui para disseminar são extremamente importantes para a efetividade da ação do Estado e para o bom funcionamento do mercado, vale dizer, são essenciais tanto para a ordem e coesão social, quanto para o desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, os estudos de Robert Putnam sobre capital social evidenciam que as redes de atores da sociedade civil têm papel fundamental na constituição de um ambiente de confiança recíproca e solidariedade, que ajudam a elidir os dilemas de ação coletiva, reduzindo as margens para o comportamento oportunista multiplicando as subjetividades mais engajadas na vida comunitária. Uma sociedade civil forte contribui ainda para reduzir custos de transação, ampliando o fluxo de informações entre os atores sociais e, com isso, transmitindo conhecimento sobre a reputação e a credibilidade de indivíduos e organizações, o que sem dúvida se traduz em maior efetividade das instituições, reforçando sua “lógica de pertinência”. A sociedade civil possui, portanto, um papel essencial na governança de sociedades modernas, ao permitir que as relações econômicas, políticas e sociais se dêem em bases mais confiáveis (BAQUERO, 2001).

Em suma:

Do ponto de vista da governança, convém que Estado, mercado e sociedade civil desempenhem papéis em arranjos governativos que sejam compatíveis com suas respectivas características, enquanto instituições. Nesse sentido, a tabela a seguir destaca quatro características que, sem prejuízo de outras que poderiam ser adicionadas, são especialmente importantes ao se avaliar um dado desenho institucional ou sistema de governança. Sua elaboração deve-se a uma combinação de vários autores, mas mais especialmente a Friedrich (2003) e Kooiman (2003).

Instituição	Estado	Mercado	Sociedade Civil
Princípio organizacional	Alocação autoritativa de valores	Alocação descentralizada de valores	Exercício de influência sobre alocação de valores
Principais atores	Governos; organizações internacionais	Empresas; consumidores; sindicatos	ONGs, movimentos sociais, associações comunitárias
<i>Ethos</i> normativo ou princípio legitimador	Representação política	Eficiência econômica	Defesa de valores substantivos
Aspecto da sociedade a que é mais responsiva	Complexidade	Dinamismo	Diversidade

Por conseguinte, no que se refere ao princípio de organização, o Estado é a instituição especializada em tomar decisões autoritativas sobre alocação de valores, na verdade, a única capaz de semelhante decisão, que vincula todos os membros da comunidade política. O mercado, em contraste, rege-se por um mecanismo de alocação descentralizada no qual cada agente econômico dela participa, ao distribuir a oferta e a demanda, que equilibra o sistema de preços. A sociedade civil, por sua vez, não visa alocar valores diretamente. Na verdade, ela não possui, ao contrário das duas instituições anteriores, um princípio organizacional formal. Ao invés, baseia-se na livre associação de indivíduos, cujo intuito é tão apenas influenciar, indireta e informalmente, os mecanismos de alocação de valores, de maneira a responder a princípios morais e políticos substantivos. Seja em relação ao Estado, ao pressionar a agenda governamental e legislativa, reivindicando políticas públicas; seja em relação ao mercado, ao fortalecer o capital social, reforçando os laços comunitários de confiança, responsabilidade e solidariedade, com impacto sobre os custos de transação.

O princípio organizacional de cada instituição repousa sobre um *ethos* normativo correspondente, que define parâmetros de atuação fora dos quais não poderia ser considerada legítima. A capacidade do Estado de, enquanto ator de governança, impor decisões verticalmente baseia-se, em parte, no princípio da representação política. Nesse sentido, seu poder hierárquico legitima-se graças a um mecanismo de delegação de autoridade do corpo dos cidadãos ao governante. Este se compromete a exercer o poder a bem da sociedade, *em seu nome*, e dentro dos limites constitucionais da delegação. As teorias jusnaturalistas do contrato social ilustram precisamente a relação de representação, ou mandato, entre governantes e governados, como fundamento da autoridade política. O mercado, por outro lado, baseia-se em um mecanismo horizontal de alocação de valores, estruturado, idealmente, na livre concorrência e no equilíbrio dinâmico entre oferta e demanda. A legitimidade desse mecanismo de alocação decorre da sua eficiência superior. Por fim, a sociedade civil retira seu fundamento de legitimidade não de uma relação de representação – de fato, as instituições da sociedade civil não possuem representatividade formal – nem da eficiência, que não reivindicam, mas de seu compromisso para com valores substantivos. As entidades da sociedade civil realizam projetos e exercem pressão política pela efetivação de determinados valores válidos substantivamente, isto é, que traduzem alguma dimensão de justiça ou moralidade, seja o aprofundamento da democracia ou da participação, seja a efetivação de direitos humanos ou a proteção de minorias, seja ainda a preservação ambiental.

Por fim, cada instituição responde melhor a determinadas demandas de governança, sendo relativamente insensíveis, ou incapazes de lidar com outras. O Estado é a instituição mais capacitada para lidar com questões de governança marcadas pela complexidade, de uma forma representativa. O mercado não está em condições de lidar com questões complexas, dada a tendência dos atores econômicos de externalizarem custos e não se preocuparem com as conseqüências não-econômicas de suas ações. Por outro lado, o mercado é a instituição dominante quando se trata de responder a demandas por governança colocados pelo dinamismo das sociedades modernas. Os atores do mercado são mais aptos que os da sociedade civil e muito mais aptos que as burocracias governamentais a reagirem rapidamente às transformações sociais e a desafios que exigem inovação. A sociedade civil, porém, é a instituição mais capaz de traduzir a diversidade social. O mercado tende a ser indiferente em relação ao pluralismo, ao passo que o Estado tende a ignorar minorias. A sociedade civil é a instituição que capta melhor o pluralismo das sociedades contemporâneas, servindo como caixa de ressonância dos problemas sociais e das aspirações políticas dos diversos grupos de interesse.

A compreensão das diferenças de natureza e dos limites entre os diferentes princípios organizacionais, seus respectivos fundamentos normativos e responsividade é de crucial importância, do ponto de vista da governança, a fim de evitar a colonização recíproca entre as instituições. Isso significa, por exemplo, que a sociedade civil carece de legitimidade para desempenhar funções de governança para as quais é necessário um *ethos normativo* baseado na representação política, tais como tomar decisões vinculativas. O mesmo se aplica ao Estado, cujo princípio organizacional não o torna recomendável para desempenhar funções de governança em contextos onde a eficiência econômica e não a representação é o valor mais relevante. Enfim, o mercado também não é adequado, por si só, para lidar com questões que escapem à lógica econômica, às quais, portanto, não é muito responsivo.

3.6 Governança global

3.6.1 Definição

A idéia de governança foi lançada na teoria das relações internacionais no final da década de oitenta. De lá para cá, ao invés de precisar progressivamente seu significado e delimitar o seu uso, seu conteúdo semântico se expandiu e adquiriu diversos significados na literatura, ora com pretensões mais modestas, aproximando-se do conceito de regimes, ora mais ambicioso, equiparando-se ao conceito de ordem mundial (SMOUTS, 2001).

Hewson e Sinclair (1999), em sua tentativa de mapear as diferentes estratégias conceituais no tocante à governança global, distinguem vários significados, que competem entre si.

O primeiro significado, o mais comum, refere-se às transformações provocadas pela globalização no campo político. Nesse sentido, vários teóricos da governança global consideram-na uma realidade emergente e analisam, cada qual de sua perspectiva própria, a natureza e o alcance das transformações contemporâneas.

Assim, James Rosenau (2000) enfatiza, através do conceito de “governança sem governo”, os deslocamentos das relações de autoridade e sua realocação em múltiplos níveis. Conforme observa Latham (1999, p. 28), Rosenau altera o sentido de governança global, que deixa de se referir simplesmente à governança *do* global – a atividade de regimes e organizações internacionais – para significar a governança *no* global, isto é, a reorganização das relações de autoridade em um mundo globalizado. Se o antigo paradigma supunha entidades soberanas interagindo em um ambiente anárquico, o novo paradigma, ou

“ontologia” como denomina Rosenau, parte de uma tensão permanente entre as forças da globalização e da localização, e das dinâmicas resultantes de integração e fragmentação das relações sociais. Essa governança no global, portanto, não deve ser considerada apenas como mais uma camada de instituições, situada acima dos governos, mas o resultado da fragmentação da autoridade que se dispersa e se desloca, tanto para baixo, em direção a formas de governo subnacional e local, quanto para cima, em direção a estruturas de governança regional e mundial, quanto ainda para os lados, em direção a atores do mercado e da sociedade civil.

Por conseguinte, para Rosenau, a globalização não acarreta a diminuição da autoridade política, mas sua redistribuição, entre diversos níveis de comunidade e entre diversos atores e instituições. As múltiplas esferas de autoridades assim constituídas não são totalmente consistentes com as fronteiras nacionais e estão sujeitas a um fluxo constante. Elas existem onde quer que atores sejam capazes de tomar decisões e lograr obediência às mesmas. É a efetividade, entendida como a capacidade de ser obedecido, que constitui e ao mesmo tempo determina os limites de uma dada esfera de autoridade.

James Rosenau (2000) é considerado pela literatura o autor pioneiro a propor um novo programa de pesquisa, com o intuito de refletir de forma sistemática sobre as relações internacionais em termos de governança e de encarar os problemas políticos globais como problemas de governança. Em um capítulo introdutório de uma obra que se tornou clássica, “Governança sem governo”, Rosenau distingue as duas realidades, governo e governança, e fundamenta, dessa forma, a possibilidade de pensar a governança da sociedade internacional, não obstante a sua proverbial anarquia, isto é, ausência de uma autoridade política mundial.

Entre a noção recém introduzida de “governança” e a categoria tradicional de governo (enquanto aparelho estatal) não existiria diferença de natureza, mas apenas de campo: a primeira é mais ampla que a segunda. As estruturas governamentais do Estado são apenas uma das muitas manifestações que a governança pode assumir e os governos apenas um dos atores envolvidos nesse processo.

Essa linha de pesquisa se consolida em 1995, com o lançamento da revista “*Global Governance*”, publicada em cooperação com o Conselho Acadêmico do Sistema das Nações Unidas e com a Universidade das Nações Unidas. Em seu primeiro número, Rosenau (1995) desenvolve o seu conceito. Governança global, entende o autor, compreende a totalidade dos sistemas de regras, de controle e de gestão, com repercussões internacionais que podem existir em um momento dado, em qualquer plano, desde a família até às organizações internacionais, assim como os inumeráveis sistemas de normas produzidos a partir da proliferação de redes

em um mundo cada vez mais interdependente. De forma semelhante, para Oran Young (2000, p. 221) governança designa o estabelecimento e funcionamento de regras do jogo, destinadas a definir práticas sociais, a atribuir papéis e a conduzir a interação dos diferentes atores e as diferentes dimensões da atividade humana, a fim de solucionar controvérsias e facilitar a cooperação.

Apesar das muitas críticas ao conceito, acusado de ser demasiado amplo, pouco operacional e que, portanto, dificultava a investigação, confundindo mais que esclarecendo, os teóricos da governança global não recuaram da perspectiva segundo a qual existe governança onde quer que esforços de coordenação social sejam empreendidos a fim de exercer autoridade, regular práticas sociais ou resolver problemas em áreas de interesse público.

No terceiro número da mesma revista, com efeito, Lawrence Filkenstein oferece uma definição de governança global ainda mais abrangente, porém não como uma estrutura ou sistema de normas, como Rosenau, mas como uma *atividade*. Governança global, segundo Finkelstein, consiste em fazer em escala internacional o que os governos fazem em escala nacional, isto é, regular relações, com a especificidade de que tais relações transcendem fronteiras nacionais e deve fazê-lo na ausência de prerrogativas soberanas (FINKELSTEIN, 1995, p.369). Nesse sentido, sua perspectiva aproxima-se da de Czempiel (2000, p. 335), que utiliza a noção de governança global a fim de enfatizar a capacidade que possuem os protagonistas sociais de alcançar objetivos comuns, ainda que não disponham de competências formais ou de instituições apropriadas, especificamente concebidas para tanto.

Nessa conceitualização, Finkelstein sugere que os mecanismos de governança global realizam a mesmo tipo de atividade desempenhado por outros sistemas de governança, locais ou nacionais, isto é, alocação de recursos, definição e implementação de políticas, solução de controvérsias, com a diferença de que tais atividades são realizadas com envolvimento de atores diferentes, com estruturas diferentes e em escala diferente do que é usualmente observado (JOHNSON, 2003). O objetivo de Finkelstein é, aparentemente, deslocar a ênfase do princípio da territorialidade e minimizar as diferenças entre a política internacional e a política interna.

Com efeito, Finkelstein (1995) não hesita em estabelecer analogia entre a governança global e a governança dos Estados, isto é, os governos nacionais. Enquanto muitos autores, entre os quais Rosenau (2000) e Keohane (2002c), advertem seriamente contra os riscos da “analogia doméstica” – ou seja a idéia de que a governança global é a reprodução em escala mundial das instituições que exercem a governança nos Estados: executivo, legislativo e judiciário – Finkelstein insiste categoricamente que a governança é uma atividade e, enquanto

tal, é exercida internamente pelos governos e, na política internacional, por diversas estruturas e atores, mas cuja natureza e objetivos são essencialmente os mesmos. Portanto, para Finkelstein, governança consiste em governar, sem o recurso a uma autoridade soberana, relações que transcendem as fronteiras nacionais. É fazer internacionalmente o que os governos fazem internamente. Embora estruturados de formas diferentes – uma estrutura centralizada de governo, que detém o monopólio da coerção, no caso dos Estados; ou uma rede horizontal de organizações e regimes, no plano internacional – a atividade de governança que ambas exercem é idêntica em natureza e funções.

Quanto à amplitude do conceito, Finkelstein (1995, p. 370-1) observa que ele corresponde à amplitude da agenda internacional contemporânea, numa época de interdependência e de dissolução progressiva dos limites entre política interna e internacional. No caso da governança global, essa atividade compreende: (1) criação e disseminação de conhecimento; (2) formulação e promulgação de princípios e a promoção do consenso acerca da ordem internacional ou regional, além de questões específicas da agenda internacional; (3) esforços para influenciar a conduta interna dos Estados; (4) resolução ou mediação de conflitos; (4) formação e aplicação de regimes; (5) regulação; (6) alocação de recursos; (7) provisão de programas de assistência humanitária e de ajuda ao desenvolvimento; (8) manutenção da paz e da segurança internacionais.

De um modo ou de outro, a questão da governança, quando inserida no contexto das relações internacionais, diz respeito, precisamente, ao problema de como exercer autoridade e obter obediência, tomar decisões e efetivá-las, na ausência de um governo mundial e, portanto, de mecanismos de governança hierárquica, de comando, controle e sanção (ROSENAU, 2000, p. 19). Portanto, aqui mais do que em qualquer outro contexto institucional, um conceito amplo de governança é necessário. No início do presente capítulo, foi apresentada a definição que serve de norte do presente estudo: governança compreende a totalidade dos mecanismos de coordenação social que visam resolver problemas e explorar oportunidades. Essa definição parece estar mais ou menos de acordo com a maior parte da literatura sobre o tema. Diante da inadequação da “analogia doméstica”, conforme advertem Keohane e Nye (2002, p. 208), ou seja, a aplicação à ordem internacional de conceitos específicos da ordem interna, a distinção entre governança e governo se torna ainda mais significativa.

A literatura utiliza o conceito de governança para chamar atenção também para o fato de que um número significativo de decisões relativas ao interesse coletivo, vale dizer, políticas, são tomadas e efetivadas através de canais não institucionalizados e informais. Isso

é ainda mais verdadeiro no âmbito das relações internacionais. Falar de governança como um conceito distinto de governo implica reconhecer que o sistema político precisa desempenhar funções e oferecer resposta às expectativas sociais, mesmo que esse sistema não possua organizações e instituições perfeitamente funcionais. Trata-se de um conceito mais amplo, que compreende o governo mas que também inclui as atividades de outros atores e de outras instituições: existe governança onde quer que decisões relativas ao interesse público sejam tomadas e/ou efetivadas. De acordo com a definição de Czempiel (2000, p. 335), governança é a “capacidade de fazer coisas” (*the capacity to get things done*) ainda que “sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas”.

Para James Rosenau, governança é o exercício sistemático de autoridade, visando definir políticas e perseguir objetivos, o que ocorre em todos os níveis de atividade humana, do local ao internacional. Pode envolver atores públicos ou privados; regras formais ou práticas costumeiras e hábitos informais, não se confundindo, portanto, com a noção de governo, que pressupõe o monopólio do uso legítimo da coerção. Para que haja governança não é necessária uma autoridade em condições de efetivar decisões coercitivamente sobre todos. Pode-se formular normas e implementar políticas mediante arranjos institucionais não hierárquicos e práticas dotadas de um alto grau de informalidade.

Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto *governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, *governança* é um fenômeno mais amplo que *governo*; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas [ênfase no original] (ROSENAU, 2000, p. 15-6).

Segundo Hedley Bull, o caráter anárquico da sociedade internacional não obsta a que a ordem exista e seja mantida, desde que seus membros sejam capazes de identificar interesses comuns, formular normas reconhecendo direitos e deveres recíprocos e desenvolver instituições capazes de dar eficácia às normas (BULL, 2002, 65 a 69). Portanto, para aqueles interessados no funcionamento da sociedade internacional, o problema é saber como é possível a manutenção da ordem e uma governança na ausência de uma autoridade comum, conforme salienta Rosenau (2002, p. 19):

Admitida uma ordem que exista sem uma autoridade central capaz de impor decisões em escala global, segue-se que a primeira tarefa da investigação consistirá em explorar a medida em que as funções habitualmente associadas à governança são executadas, na política mundial, sem instituições governamentais.

Governança global, portanto, de acordo com a fórmula de Rosenau (2000, p. 16), é “ordem mais intencionalidade”. É o conjunto das decisões e entendimentos, algumas carregadas de tensões políticas, outras marcadamente técnicas e burocráticas, mas todas produto da convergência de interesses e expectativas de diversos atores, que sustentam a ordem mundial.

O interesse pela governança global surge no momento em que se constata que muitas das questões fundamentais que afetam a vida das comunidades nacionais estão fora do alcance decisório dos Estados-Nação. Enquanto conceito analítico, refere-se ao processo de coordenação social com o propósito de administrar problemas coletivos, no qual o Estado já não está só, mas se vê preso num emaranhado extremamente complexo de regimes, instituições e organizações internacionais, tanto públicas como privadas. Não obstante permaneça um ator chave e, de resto, insubstituível no presente momento histórico, seu papel não será sempre o mais essencial (HELD e MCGREW, 2002, p. 7-8). Brühl e Rittberger (2001) definem governança global como o produto (*output*) de uma rede não-hierárquica de instituições não apenas intergovernamentais, mas também transnacionais que regula o comportamento dos atores. A grande diferença da governança global, em relação à governança internacional que prevaleceu até antes da Segunda Guerra Mundial, segundo os autores, é o crescente envolvimento de atores não-estatais na elaboração e monitoramento das normas e regimes internacionais.

Com efeito, uma segunda perspectiva sobre governança global dá destaque à emergência – atual ou potencial – de uma sociedade civil global. Em crítica às abordagens estatocêntricas, essa linha de análise aponta o surgimento de novos atores na cena internacional como a principal ruptura da ordem mundial neste início de século. Outras análises refere-se à governança global a fim de descrever a emergência e a influência crescente de uma nova elite técnica transnacional, seja ela representada pela burocracia das organizações internacionais ou por comunidades epistêmicas transnacionais, cujas opiniões, especializadas e legitimadas pelo domínio do saber científico relevante, refletem-se nos discursos de políticos, burocratas e ativistas e influenciam as decisões tanto dos governos, quanto das Organizações Internacionais.

Uma terceira utilização do conceito de governança global aplica-o no contexto da teoria dos regimes internacionais, visando superar algumas de suas deficiências, em particular sua fragmentação em áreas temáticas [*issue-area*] das relações internacionais. Nesse sentido, Zacher observa que a proliferação de regimes internacionais nas mais diversas áreas – meio ambiente, segurança, comércio, direitos humanos – transformou a regulação mundial em uma “colcha de retalhos”, com freqüente sobreposição entre normas e lacunas normativas, ao invés de formar um sistema planejado e organizado. O resultado é a falta de transparência, déficits de participação e a virtual ausência de mecanismos e critérios de responsabilização pelas decisões (*accountability*). A proposta dessa abordagem consiste em substituir a pluralidade dos regimes funcionalmente diferenciados por um sistema de governança que preencha os espaços entre eles, interligando-os de acordo com princípios estabelecidos em um processo político, conferindo-lhes coerência, unidade de objetivos e preenchendo eventuais lacunas jurisdicionais. Pensar os regimes como componentes de uma estrutura mais ampla de governança global, que exerça a coordenação dos vários marcos regulatórios, constituindo-se em um autêntico *sistema*, é o desafio que se propõe.

Um quarto uso do conceito de governança global está relacionado à agenda de reforma das organizações internacionais. Nesse contexto, o fim da Guerra-Fria é considerado o marco inicial de uma nova fase das relações internacionais, o que pede por ajuste nas organizações criadas e organizadas ainda sob a ordem do pós-Segunda Guerra. Em particular, os reformistas levantam as expectativas em relação à intervenção humanitária e à justiça penal internacional, à maior participação da sociedade civil e à maior integração das organizações que atuam no campo econômico a fim de exercer governança sobre os mercados globalizados. De um modo geral, as propostas de reforma das Nações Unidas, ou de outras Organizações Internacionais, possuem um acentuado teor social-democrata e sustentam a ampliação do papel dessas instituições, no sentido de prover “bens públicos globais”, bem como seu enraizamento na sociedade civil.

Nesse sentido, ainda em 1995, veio a público o relatório da Comissão sobre Governança Global, denominado “Nossa Comunidade Global” (*Our Global Neighborhood*), no qual essa mesma perspectiva é compartilhada. A Comissão, um *think tank* criado em 1992 e composta por personalidades de renome na política mundial como Ingvar Carlsu, Willy Brandt, Jacques Delors, Sadako Ogata e Oscar Arias, propunha-se a refletir sistematicamente sobre os possíveis desdobramentos da ordem internacional pós-Guerra-Fria, e sobre a necessidade de reformar as instituições internacionais em matéria de segurança, desenvolvimento econômico, proteção do meio-ambiente e efetivação dos direitos humanos.

Nesse sentido, o relatório contém uma série de recomendações que, em conjunto, correspondem a um sistema de governança global para o século XXI.

A definição de governança apresentado no relatório converge para os apresentados anteriormente, no sentido da amplitude e da sua independência em relação à noção de governo no âmbito nacional. Governança, segundo a Comissão, é a soma de todos os meios pelos quais indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo, mediante o qual interesses diversos e conflitantes podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser empreendidas. Inclui instituições formais e regimes dotados de força executiva, mas também arranjos informais aos quais os atores ou aderiram, ou perceberam como de seu interesse corroborar (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2) .

Quatro objetivos merecem destaque no Relatório: (1) enraizar as organizações internacionais nos elementos da sociedade civil; (2) redefinição de segurança em sentido mais amplo, como segurança para os indivíduos em vez de segurança militar para os Estados; (3) aumentar a transparência das instituições de Bretton Woods, bem como do Conselho de Segurança, através da maior participação dos atores não-estatais; (4) dar mais voz àqueles atores mais excluídos da participação, em especial às mulheres.

Parte da literatura, no entanto, critica severamente essa abordagem por sua excessiva amplitude, e propõe uma estratégia conceitual alternativa. Afirmam os críticos que o conceito de governança global, enquanto ferramenta analítica, está associado a várias perspectivas teóricas diferentes, bem como a diferentes agendas de pesquisa. Não existe convergência teórica no que se refere às origens, causas ou características dessa governança, nem tampouco quanto ao conjunto de fenômenos que devem ser abarcados sob esse denominador comum. Embora possua a vantagem de chamar a atenção para as transformações contemporâneas da política internacional, o preço a pagar é a perda de qualquer contorno coerente do conceito, bem como o sincretismo teórico e o esgaçamento de sua aplicabilidade que, na verdade, acaba por incluir virtualmente tudo. Não existe, portanto, uma entidade empírica correspondente ao termo governança global. Trata-se de uma construção conceitual com que se busca dar coerência e significado às profundas transformações nas relações internacionais, ligadas ao surgimento de novos atores, novas agendas e novas instâncias de decisão que passam a ser consideradas como uma manifestação concreta de uma governança global emergente. (SPÄTH, 2003)

Como alternativa a esse excesso de abertura, Friedrich (2003) propõe um outro esquema conceitual, baseando-se na classificação weberiana da vida social em três esferas:

política, econômica e societária. Projetada no sistema internacional, a esfera política é dominada pela atividade governamental e das organizações intergovernamentais. O autor denomina de *internacionlismo burocrático* a atividade dessas organizações e das Nações Unidas, que determinam sua própria agenda, tomam decisões e interferem na vida política interna dos Estados-membros. A esfera econômica internacional é dominada pelas grandes corporações transnacionais. Friedrich utiliza o termo *oligopólio transnacional* para designar a atividade reguladora do mercado mundial pelos seus próprios agentes. A nenhuma dessas duas realidades faz sentido aplicar o termo governança, o qual deve ser alocado para designar as atividades da esfera societária. É ao analisar as atividades da sociedade civil transnacional que o conceito de governança explora totalmente seu potencial de significado, enquanto ferramenta inovadora para o discurso analítico e normativo.

Governança refere-se, portanto, segundo Friedrich, não a todo exercício de autoridade no âmbito internacional ou com impacto além das fronteiras nacionais, mas compreende apenas a atividade política, no espaço transnacional, de atores da sociedade civil, excluídos os atores econômicos e estatais. Nesse contexto, continua o autor, a governança global é um conceito político no sentido derivativo de *parapolítica e metapolítica*. Com efeito, a governança global corresponde a uma atividade parapolítica, pois refere-se à continuação da atividade política fora das esferas tradicionais, governamentais e intergovernamentais. É metapolítica, porque a agenda da governança global consiste em endereçar demandas e exercer influência sobre as agendas e as atividades das demais esferas, econômica e política (governamental), discutindo seus papéis e suas relações recíprocas. Como parapolítica, a governança global distingue-se da política internacional tradicional estatocêntrica; enquanto metapolítica, ela é compreensiva de todas as modalidades de política, incluindo a praticada entre Estados (FRIEDRICH, 2003).

Nessa perspectiva teórica, o conceito de governança global representa o mundo como uma arena de múltiplos níveis de governança, no qual atores societários, econômicos e políticos (estatais) interagem de forma não hierárquica, em nível local, nacional, regional e global. Para Smouts (2004), o traço característico da governança global é a multiplicidade de atores, que permite pensar a gestão dos assuntos internacionais não como uma atividade interestatal, mas como um processo de interação e negociação entre grupos heterogêneos. Governança implica um novo marco conceitual, mais apropriado para analisar fenômenos da política internacional que se opõem à anarquia e à política do poder, mas que, para além dos regimes, não decorrem apenas de normas e instituições formais. Ao contrário, inclui mecanismos informais, racionalidades múltiplas, arranjos institucionais inesperados e *ad hoc*

e nunca um modelo ou estrutura pronta. Noutras palavras, trata-se de um jogo permanente de interações e em permanente processo de ajuste.

Essa linha de investigação é preferida por militantes de movimentos sociais e de organizações não-governamentais, pois privilegia como problemática as novas formas de interações políticas no campo das relações internacionais que envolvem novos atores não-estatais, em arranjos institucionais informais, horizontais e sobrepostos entre si, em relação de complementaridade, cooperação ou competição.

Que tipos de atores estão em cena, que interações estão em jogo, qual é o jogo, que tipos de ação coletiva elas põem em marcha, quais os mecanismos de solução de controvérsias, como se constrói uma questão de política internacional e como ela ingressa na sua agenda, são algumas das questões que as teorias tradicionais das relações internacionais não enfrentam de forma satisfatória (SMOUTS, 1998). No entanto, nem tudo é positivo na participação dos atores não-estatais na política mundial. O dilema a que a aparição de novos atores, compartilhando funções de governança, constituindo assim redes decisórias híbridas, ou mesmo exercendo autoridade privada em mecanismos de autogovernança, dá lugar é o da falta de transparência em relação ao *locus* da autoridade e, portanto, da responsabilidade pelas decisões (STOKER, 1998; HELD e KOENIG-ARCHIBUGI, 2005; KEOHANE, 2005).

Uma outra crítica feita ao conceito de governança diz respeito não ao seu caráter excessivamente aberto, mas a um suposto viés *tecnocrático*. A perspectiva da governança, acusam os críticos, responde bastante bem aos aspectos técnicos da regulação, mas apresenta sérios déficits em responder a demandas que vão mais além das políticas setoriais, da coordenação horizontal ou negociação de interesses, exigindo algum tipo de coordenação vertical, segundo princípios normativos decididos de forma plural e participativa. Noutras palavras, segundo alguns autores, a governança global emergente possui caráter eminentemente tecnocrático, de sorte que seu princípio de legitimação reside muito mais na eficiência da regulação do que na representatividade ou no caráter democrático do procedimento.

Nesse sentido, Romano Prodi, em discurso para o parlamento europeu na qualidade de Presidente da Comissão Europeia, afirmou: “No final das contas, o que importa [para os povos da União Europeia] não é *quem* soluciona os problemas, mas que de fato eles estejam sendo solucionados” (PRODI *apud* WOODS, 2002, p. 35). Argumentam, portanto, em favor de uma governança mais independente e orientada por *experts*, a fim de evitar sua captura por interesses e pressões políticas.

No entanto, rebatem os críticos, o conceito de governança não pode excluir formas tradicionais de decisão política, como a política parlamentar, nem a alocação autoritativa de valores mediante deliberação por órgãos representativos, nem tampouco pode dispensar o princípio segundo o qual as políticas devem ser decididas e implementadas por autoridades responsáveis perante o público. Por conseguinte, o maior inconveniente da governança global, nessa linha de raciocínio, é seu utopismo tecnocrático e sua pretensão de exercer autoridade e regular completamente à margem das relações de poder e mediante exclusão da política. Noutras palavras, seu excesso de confiança na possibilidade de transpor mecanismos gerenciais típicos do setor privado para o interior de mecanismos de decisão política (KAZANCIGIL, 1998).

De fato, o conceito de governança global insere-se numa linha evolutiva que se inicia com o debate em torno das teorias funcionalistas. Predominam na literatura abordagens “*problem solving*”: problemas de integração funcional absorvem ainda o essencial da agenda de pesquisa (SMOUTS, 2004, p. 145). As teorias funcionalistas descrevem as sociedades modernas como constituídas por um conjunto denso e complexo de redes e regimes de cooperação funcional, desprovidas de um centro político capaz de regular por sobre os subsistemas sociais e coordenar verticalmente o conjunto da sociedade. Isso é verdade tanto nas sociedades nacionais, quanto, principalmente, na sociedade internacional, cujas diferenças, de resto, tendem a se apagar progressivamente. De acordo com Luhmann, globalização pode ser definida precisamente como o processo de transformação de fronteiras territoriais em fronteiras funcionais. Baseado em teorias funcionalistas, a literatura sobre governança está mais preocupada com a qualidade ou eficiência dos resultados, mais do que com a capacidade legitimadora do processo. Trata-se de tornar os mecanismos de regulação internacionais mais racionais, capazes de decidir com base em critérios técnicos e que possam funcionar, tanto quanto possível, independentemente das políticas externas dos governos nacionais. Mesmo o destaque conferido aos novos atores na constituição de uma governança em rede é avaliado em função da performance que esses novos atores agregam aos mecanismos de regulação. A participação de atores não-estatais é considerada importante mais pelo seu conhecimento estratégico e experiência, as mais das vezes superiores aos das burocracias governamentais, e pelo seu entusiasmo e, portanto, pelo ganho de eficiência que tais atores representam, e não pelo desejo de tornar as instituições mais participativas ou plurais.

As definições de governança global apresentadas apontam todas para um deslocamento da autoridade, das estruturas políticas nacionais para esferas de decisão situadas

além e aquém delas, reforçando a importância das e a interpenetração entre as vidas políticas internacional e local. Com efeito, as instituições internacionais vêm se tornando cada vez mais presentes, em seu impacto sobre a vida cotidiana, ao mesmo tempo em que um número progressivamente maior de questões locais vêm exigir respostas globais, em um mundo marcado pela interdependência. O objetivo deste estudo consiste em analisar em que medida essa governança global provoca uma transnacionalização da atividade política e regulatória, ao desenvolver um tecido institucional cada vez mais espesso ou, nas palavras de Zacher (2001, p. 86), mais “viscoso”, mais intrusivo no dia-a-dia das pessoas, mais permanentes, mais amplos em seu alcance e escopo funcional, maiores em sua estrutura, e mais complexos em sua arquitetura, mais diferenciadas e numerosas e mais burocratizadas. Essa rede de normas, regimes e instituições internacionais a que se dá o nome de governança global não aponta todavia para um governo mundial, nem para o fim do Estado-Nação, mas sem dúvida traduz um deslocamento do eixo da política.

Os tópicos seguintes buscam especificar as características dessa governança global emergente.

3.6.2 Características da governança global

Pode-se falar de um processo de governança onde quer que haja exercício de autoridade, capaz de formular normas ou elaborar ou implementar políticas (ROSENAU, 1995). Conforme já se observou, embora o sistema de governança presente na sociedade internacional contemporânea seja bastante diferente do estatocentrismo predominante até à ordem do pós-Segunda Guerra, está ainda longe de constituir um sistema unitário e perfeitamente coerente, muito menos um governo mundial.

David Held e Anthony McGrew (2002, p. 9), apontam alguns traços caracterizadores da arquitetura institucional da governança global.

Em primeiro lugar, trata-se de uma *governança em múltiplos níveis*. Com efeito, a emergência de uma governança global implica um deslocamento e uma reorganização da autoridade. Vários níveis estruturais de tomada de decisão e ação política e regulatória se sobrepõem, constituindo *camadas* de governança.

Por um lado, pode-se distinguir quatro camadas sobrepostas de governança, conforme o nível de comunidade envolvido. Existe uma estrutura de governança *mundial*, constituída por todas as estruturas de governança de escopo intercontinental. Como principais exemplos, pode-se citar o sistema da ONU, seus programas e agências especializada, bem como por

outras organizações intergovernamentais. Sob essa estrutura mais ampla encontra-se uma camada de governança *regional*, representada pelos blocos de integração continentais, tais como União Européia, o MERCOSUL, o NAFTA, a União Africana, o Acordo de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, etc. Há ainda o nível *nacional* de governança, constituído pelos governos dos Estados e, finalmente, o nível subnacional ou *local*, constituído pelos governos provinciais ou municipais, organizações comunitárias de base e por organizações não-governamentais de âmbito local.

Já no que diz respeito aos atores envolvidos, é possível distinguir outras três camadas de governança, que se podem verificar em todos os níveis de comunidade mencionados acima. Em primeiro lugar, há a já conhecida *governança intergovernamental*, cujos atores envolvidos são, predominantemente, Estados, e que compreendem as organizações e regimes por eles criadas e mantidas. Há também uma estrutura *transnacional de governança*, cuja participação é crescente, e que envolve, como principais atores, as organizações não-governamentais e corporações multinacionais, os quais participam da elaboração de regulação e implementação de políticas, seja como parceiros, seja por atuação independente. Por fim, pode-se mencionar ainda uma camada de *governança transgovernamental*, menos estudadas, que compreendem as redes e organizações criadas e mantidas por setores específicos das burocracias governamentais. São exemplos desta última, o Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária, a INTERPOL, a Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) e a Organização Internacional das Comissões de Seguros. Conforme se verá adiante, dessas organizações não participam governos, mas sim seus departamentos, ministérios e agências.

A governança global é o resultado da articulação entre esses diversos níveis, no enfrentamento de questões que tenham repercussão global. Uma das questões fundamentais da governança global está em determinar a agenda das diversas infra-estruturas de governança, isto é, que questões devem ser tratadas em cada nível, por um lado, e que regulações exigem coordenação entre dois ou mais níveis, e, ainda, de que modo estes vários níveis se articulam entre si. No entanto, há pouco consenso sobre essa questão. Ao contrário, o que se observa com mais frequência é a sobreposição entre os diversos níveis. Problemas e oportunidades são percebidos e são objetos de deliberação desde o nível local ao internacional simultaneamente, algumas vezes em relação de complementaridade, mas também em competição, ou mesmo em contradição entre si. Isso se torna particularmente evidente em situações onde há conflito entre normas ou marcos regulatórios oriundos de fonte diversa. Qual nível de governança – internacional, regional, nacional ou local; transnacional ou

intergovernamental – deve ter precedência em caso de antinomia e com que mecanismos a questão deve ser resolvida? O convívio entre as várias impõe, por conseguinte, o desenvolvimento de princípios de meta-governança.

A União Européia é certamente o melhor exemplo de um esquema de governança regional – o único do gênero dotado de supranacionalidade – onde a articulação entre os âmbitos comunitário e nacional é mediada judicialmente, e orientada, do ponto de vista normativo, pelo princípio meta-governativo da *subsidiariedade*. Por esse princípio, a escolha do nível de governança em que será empreendida a ação, desde o nível comunitário até ao nível local, deve ser proporcional ao objetivo pretendido, de sorte que o âmbito europeu de governança atuará somente quando o problema em questão não puder ser tratado mais adequadamente no nível local.

Uma segunda característica da governança global é o *pluralismo*. Isto é, não há um único centro de poder. A governança global é fragmentada entre centenas de participantes, cujo poder é marcado pela assimetria e cujas normas e instituições são irredutíveis a um único fundamento de validade (HELD e MCGREW, 2002, p. 9). James Rosenau (2002, p. 71; 2003) cunhou a expressão “fragemração” (*fragemration*) para designar as forças contraditórias que o processo de globalização pôs em marcha. As tensões podem ser sintetizadas nas tendências opostas de globalização, centralização e integração, por um lado; e localização, descentralização e fragmentação, por outro. Roland Robertson (1999) designou esse mesmo fenômeno pela expressão “glocalização”. Governança global é uma realidade também atravessada por essa tensão entre o local e o mundial. É uma expressão sintética, afirma Rosenau, que compreende todos os esforços, em todos os níveis de comunidade, e em todos os setores da prática social, para estruturar o exercício da autoridade de forma coerente.

No entanto, ela não aponta para a unificação de todos os arranjos governativos sob uma estrutura de autoridade universal. Ao contrário, o desenvolvimento da governança global tem sido marcado por e conduzido a uma fragmentação crescente da autoridade, resultando em um sistema poliárquico, constituído por uma miríade de instituições, organizações e regimes, em cada canto do planeta e em cada âmbito da vida social, cada qual com sua própria esfera de decisão, as quais não são harmonizadas nem coordenadas por um arranjo superior. Enquanto os governos são formados por uma estrutura unitária e coerente, com competências distribuídas formalmente pelas constituições, os mecanismos de governança global são melhor compreendidos como funções do sistema político, as quais podem ser desempenhadas segundo uma variedade de procedimentos, em diferentes lugares e momentos, por um vasto número de organizações concomitantemente.

Em virtude do caráter poliárquico da governança global, é comum a sobreposição de atores desempenhando funções de governança, assim como são grandes e frequentes as interseções entre suas atividades, contribuindo para conferir-lhe um caráter *reticular*, ou seja, de uma densa teia de normas e de decisões muitas vezes inextricável.

Tomando-se como exemplo a biotecnologia, observa-se a intervenção de diversos atores e regimes internacionais, tais como a Organização Internacional da Propriedade Intelectual (OMPI), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a OMC que, concomitantemente, desenvolvem definições e normas substantivas sobre seu desenvolvimento e utilização, nem sempre congruentes entre si. Desenvolvimento econômico é outro assunto que consta das agendas de organizações tão diferentes quanto a Assembleia Geral da Nações Unidas, o G7, o Fórum Econômico Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), o Banco Mundial (BIRD) e da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Cada um desses atores possui seu enfoque e seus próprios princípios normativos sobre essa questão. A Organização Mundial do Comércio, por exemplo, possui uma agenda potencialmente em expansão, que é pressionada a incluir cláusulas ambientais e sociais na regulamentação do comércio internacional, as quais poderiam interferir e sobrepor-se às agendas de outros atores, tais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), respectivamente. Tudo isso para ficar apenas em organizações intergovernamentais de nível mundial, ou regimes internacionais mantidos basicamente por Estados, abstraindo-se as organizações regionais e as organizações não-governamentais que também buscam participação na definição da agenda da governança global, nos mesmos temas.

Como uma terceira característica, trata-se de uma governança de *geometria variável*, ou seja, a capacidade regulatória, os recursos, a infra-estrutura variam consideravelmente de um ator ou conjunto de atores para outro, e de uma temática para outra, dependendo da sua importância política relativa (HELD e MCGREW, 2002, p. 9). Compare-se, por exemplo, os recursos disponíveis e a capacidade de efetivar políticas do G7 e do G20, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Fundo Ambiental Global (GEF). Além disso, devido ao dinamismo crescente das sociedades contemporâneas, a arquitetura institucional da governança global varia não apenas de uma

organização ou estrutura para outra, ou de um área temática para outra, mas também evolui no tempo, conforme se altera a correlação de forças entre seus atores, ou conforme se modifiquem os conhecimentos, atitudes ou percepções dos problemas por parte deles, ou ainda quando novas demandas surgem, ou novos atores entrem em cena. Qualquer transformação, enfim, do contexto político modifica as interações sociais que constituem os modos de governança. Assim, por exemplo, enquanto a OMC é uma estrutura de governança que tem logrado uma aceitabilidade cada vez maior para as suas decisões, ganhando, assim, credibilidade e prestígio, a OIT assiste à perda progressiva de sua relevância à medida que a obediência às suas resoluções diminui.

Convém salientar ainda que não existem normas substantivas de Direito Administrativo válidas no âmbito internacional, do que se segue que os princípios organizativos dos diversos mecanismos de governança variam extraordinariamente. Essas diferenças serão classificadas mais adiante. Basta mencionar, por enquanto, que se a maior parte dos mecanismos de governança ainda são dominados pelos Estados, há alguns, em número crescente, que são compostos por arranjos híbridos de co-governança, envolvendo Estados e atores privados, em geral organizações não-governamentais. Em outros setores, vigoram regimes elaborados por iniciativa exclusiva de atores privados. Mesmo entre as organizações intergovernamentais, varia muito o mecanismo de decisão adotado. Em algumas a decisão é tomada por maioria; em outras exige-se a unanimidade; em outras ainda o peso dos participantes varia conforme sua participação econômica na organização, como no Banco Mundial, ou no FMI; pode acontecer também de alguns Estados terem poder de veto nas decisões da organização, como é o caso do Conselho de Segurança. O grau de autonomia da organização frente à política externa dos Estados que a compõem varia consideravelmente, bem como sua abertura à participação de atores externos. Algumas manifestam preocupação com princípios democráticos, de transparência e *accountability*, enquanto outras trabalham na obscuridade.

A quarta característica é consequência das anteriores: *a governança global é estruturalmente complexa*, composta por diversas agências e redes de atores muitas vezes com jurisdições sobrepostas, seja porque a matéria da regulação é a mesma, seja porque exercem alguma forma de autoridade sobre um mesmo território (HELD e MCGREW, 2002, p. 9). Por outro lado, observa-se uma multiplicidade de formas híbridas de governança com atores públicos e privados combinando-se em graus diversos na formulação de normas e na implementação de políticas. No entanto, o Estado, longe de ser posto de lado no sistema, permanece *como ator estratégico* para a coordenação das diversas infra-estruturas de

governança e conferir legitimidade à regulação elaborada para além dele, nos níveis regional e mundial.

Uma outra característica que poderia ser acrescentada à descrição de Held e McGrew é a *assimetria de poder* da governança global contemporânea. Trata-se do que Robert Keohane (2002) denomina de “modelo de clube” (*club model*) de governança. Com efeito, as diferenças de recursos e de poder decisório já apontadas permitem a alguns atores especializarem-se na elaboração da governança (*governance makers*), tais como os Estados membros do G7, o FMI, o Banco Mundial ou o Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária, ao passo que a outros não restou senão especializar-se em implementar políticas e normas de cuja concepção tiveram pouca ou nenhuma participação (*governance takers*), entre os quais inclui-se a maioria dos Estados e das organizações não-governamentais. Essa característica está na origem dos movimentos políticos recentes e de uma ampla bibliografia que denunciam o caráter antidemocrático da governança global, sua falta de transparência e a ausência de mecanismos de responsabilização pública (*accountability*).

Em seu conjunto, as características da governança global evidenciam aquilo que Hedley Bull (cf. BULL, 2002) apontou como uma das tendências de evolução da ordem mundial, e que designou de “neomedievalismo”. Com efeito, as várias camadas de poder sobrepostas, as ambigüidades na determinação das competências e das jurisdições, a indefinição no que se refere aos limites entre o público e o privado são características que guardam similaridade com as instituições da Europa feudal. A governança global revela-se como uma “colcha de retalhos” de jurisdições sobrepostas, gerando muitas vezes ambigüidades e incertezas sobre a real localização da autoridade e da responsabilidade política sobre uma determinada questão a ser regulada.

Disso resulta o deslocamento parcial do poder político dos Estados para outros centros de autoridade supra-estatais e subestatais, por um lado, e de instituições públicas para instituições quase-públicas ou privadas, por outro. Conforme salientam Held e McGrew (2003, p. 11), apesar de boa parte da atividade da governança global ocorrer dentro e através de organizações internacionais formalmente estabelecidas, aspectos significativos da formulação e implementação de políticas públicas globais vem ocorrendo no interior de redes políticas transgovernamentais (como o Clube de Paris ou o Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária), trisetoriais (isto é, que envolve a participação de governos, corporações econômicas privadas e organizações não-governamentais) e transnacionais (como a Cruz Vermelha ou os Médicos Sem Fronteiras). Tais redes de atores políticos podem ser *ad hoc* ou institucionalizados e vêm se tornando progressivamente mais importantes na formulação das

agendas políticas, na disseminação de conhecimento técnico, na elaboração de normas e na implementação de programas. Algumas delas têm natureza marcadamente tecnocrática, outras, no entanto, tornam-se canais de transmissão dos interesses de corporações privadas ou de organizações da sociedade civil mundial. O crescimento dessas redes é o resultado, por um lado, do aumento explosivo de questões políticas a exigir decisão pela sociedade internacional, questões não mais apenas geopolíticas, como tradicionalmente, mas também econômicas, sociais e ambientais; por outro lado, do aumento da complexidade técnica que envolve tais questões (HELD e MCGREW, 2002, p. 11).

3.6.3 Demanda por governança global

Segundo Reus-Smit (1998, p. 5), em qualquer nível de comunidade um sistema de governança necessita desempenhar três funções essenciais, sem prejuízo de outras tarefas que esse sistema eventualmente assuma em um dado momento histórico. Em primeiro lugar, sistemas de governança desempenham a função vital de garantir a segurança dos membros da comunidade contra agressões internas ou externas. A segunda função básica é de natureza econômica, ou seja, um sistema de governança deve assegurar aos membros da comunidade a satisfação de suas necessidades materiais e a maximização de seu bem-estar e prosperidade. Finalmente, sistemas de governança preenchem uma função cívico-política, ao promover a distribuição dos valores sociais segundo procedimentos considerados justos e legítimos pela comunidade, reforçando assim o seu sistema de valores e sua identidade coletiva.

Conforme foi mencionado acima, uma vez que as coletividades humanas encontram-se organizadas em comunidades políticas nacionais, é ao Estado que a demanda por governança, em todas essas três funções essenciais, é dirigida, ao menos em princípio. No entanto, os governos nacionais freqüentemente falham em desempenhar suas funções de governança, fazendo emergir, dessa forma, eventualmente, uma demanda pela atuação de estruturas de governança situadas além do Estado.

Portanto, o Estado é o ponto de partida para o surgimento de uma *demanda* por governança global. Com efeito, esta é suscitada sempre que o Estado falha em satisfazer expectativas sociais, causando problemas de legitimação (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 46-7). Koenig-Archibugi distingue três causas gerais para a inefetividade dos sistemas de governança nacionais: (1) interdependência; (2) carência de recursos; (3) falta de disposição política.

No primeiro caso, a ação governativa dos Estados é dificultada por uma situação de interdependência. Os governos não conseguem desempenhar determinadas tarefas em virtude da interferência de fatores exógenos, além do controle das instituições estatais. Conforme definido no início do presente capítulo, a globalização pode ser entendida como um processo de intensificação dos fluxos transfronteiriços de interação social – envolvendo bens, capital, pessoas, idéias, símbolos, informação e substâncias poluentes ou contaminantes – e que acarreta o adensamento correspondente nas relações de interdependência complexa, ou ao menos a percepção subjetiva dessas relações por parte dos atores internacionais. À medida que os Estados perdem, em graus variáveis, sua capacidade para regular esses fluxos – ou, na nomenclatura de Krasner, sofrem uma diminuição em sua soberania interdependente – e, portanto, vêem solapada sua capacidade de desempenhar as funções de governança relativamente aos problemas e oportunidades gerados pela globalização, surge um estímulo para a emergência de uma governança global. Além disso, a interdependência gera conflitos entre marcos regulatórios nacionais, na medida em que as opções de política regulatória de um governo acarretam custos e externalidades sobre outros.

Segundo Cary Coglianese (2000), a intensidade crescente das interações globais, e a conseqüente interdependência, traz uma série de desafios para a governança. O autor sintetiza em três tipos os problemas que acompanham o processo de globalização e que pedem por uma ação governativa internacional: (1) problemas de coordenação; (2) problemas globais e (3) problemas de valores básicos, tais como os direitos humanos.

Coordenar os fluxos globais através das fronteiras nacionais é, com efeito, um primeiro desafio que a interdependência coloca, do ponto de vista da governança. Mecanismos de coordenação em geral implicam medidas de padronização normativa relativamente às trocas comerciais, financeiras, de informações, pessoas, substâncias contaminantes, etc., quer mediante o compromisso conjunto de harmonização das legislações internas, quer através da adoção de normas internacionais.

Coglianese (2000, p. 300) compara os problemas de coordenação à decisão sobre qual lado da rodovia os motoristas devem usar, a fim de evitar colisões de veículos que andam em sentido contrário. Analogicamente, marcos regulatórios nacionais divergentes podem chocar-se e acabar por inibir os fluxos que, do contrário, os agentes sociais e econômicos prefeririam manter ou ampliar. Não custa lembrar que as mais antigas manifestações de governança global, ainda no século XIX, visavam lidar com problemas de coordenação desse tipo. É o caso da uniformização do horário mundial, na Conferência Internacional sobre o Tempo de Paris, em 1912. É também o caso da União Postal Universal, cujo papel é promover a

cooperação entre serviços postais e estabelecer normas sobre a circulação internacional de postagem e ainda da União Telegráfica Internacional, mais tarde sucedida pela União Internacional das Telecomunicações, encarregadas de coordenar os serviços de telecomunicações internacionais, bem como o seu desenvolvimento tecnológico.

Com efeito, a adoção de padrões tecnológicos universais são funções importantes dos organismos de coordenação internacionais, porque viabilizam sua *inter-operatividade*, isto é, a possibilidade de uma tecnologia desenvolvida em um país funcionar igualmente bem em outro. Dessa forma, permite-se uma difusão maior de novas tecnologias e novos aparelhos. Se diferentes países adotam padrões tecnológicos distintos, o comércio dos produtos oriundos dessas tecnologias se torna mais incerto e custoso. A ISO (Organização Internacional de Normalização) busca desenvolver padrões técnicos para a qualidade, confiabilidade, segurança e inter-operatividade de produtos e serviços.

Problemas de coordenação são particularmente evidentes quando se trata do comércio internacional. Os marcos regulatórios nacionais podem estabelecer padrões diferentes de qualidade, tanto em relação à performance ou segurança do produto, quanto em relação ao processo de fabricação, procedimentos de teste, etc. Os fornecedores devem então adaptar-se aos diversos níveis de exigência, se quiserem ter acesso aos respectivos mercados. Com efeito, em relação ao processo de elaboração do produto ou da prestação de um serviço, firmas que operam em países com pouca ou nenhuma regulação em matéria ambiental ou trabalhista adquirem uma vantagem competitiva injusta em relação a outras firmas situadas em outros países que são obrigadas a ajustar seus processos a padrões ambientais e sociais exigentes. O mesmo ocorre quando determinados agentes econômicos vêm-se obrigados a competir no mercado internacional com outros agentes que recebem subsídios ou outros auxílios de seus governos (COGLIANESE, 2000, p. 301-2).

Tais discrepâncias elevam os *custos de transação* e provocam distorções no comércio internacional, levando à ineficiência na alocação do capital global. A OMC é o principal mecanismo de governança global encarregado de coordenar as várias políticas comerciais nacionais.

Outras Organizações Internacionais buscam promover a coordenação normativa em suas áreas temáticas. O Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária e o SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*) são duas instituições que desenvolvem políticas de coordenação em matéria financeira. Outro exemplo é o ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), que assumiu a administração, em âmbito

global, de vários aspectos relacionados ao uso da internet. Da mesma forma a OIAC (Organização Internacional de Aviação Civil) regula sua área temática respectiva.

Muitas dessas organizações tomam medidas controversas, de elevado teor político e muitas contam ainda com seu sistema próprio de solução de controvérsias, não obstante sejam de caráter privado, ou híbridas, isto é, reunindo representantes das burocracias nacionais e de organizações privadas ou organizações não-governamentais.

Um segundo tipo de problema de governança associado à interdependência diz respeito à emergência de riscos e oportunidades que só podem ser adequadamente enfrentados através dos esforços conjuntos da sociedade internacional. Nesses casos, a ação (ou omissão) individual dos governos geram *externalidades* impostas aos demais e, portanto, uma repartição desigual dos ônus (COGLIANESE, 2000, p. 305).

Assim, os problemas de segurança internacional, como o combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas, à proliferação de armas de destruição em massa e o incentivo ao desarmamento, a proteção e repatriamento de refugiados, dizem respeito à sociedade internacional como um todo. Medidas de segurança adotadas por um Estado individualmente podem comprometer a segurança de outras comunidades políticas. Alguns Estados podem se aproveitar dos esforços de outros e não fazer a sua parte (*free-riding*). Questões sócio-econômicas, relativas ao desenvolvimento e ao combate à pobreza extrema, e, no que tange ao meio ambiente, o combate ao aquecimento global, à emissão de gases poluentes, à insegurança alimentar e às pandemias, bem como a conservação das reservas de biodiversidade exigem esforços concertados da toda a sociedade internacional. Da mesma forma, no plano sócio-cultural, a conservação do patrimônio histórico e artístico contra depredação e degradação, bem ainda a preservação de conhecimentos e culturas tradicionais ameaçadas pela modernização, põem em jogo interesses que são globais, e que podem ser séria e irremediavelmente comprometidos, se ficarem sujeitos exclusivamente à discricção política dos Estados.

Nesse campo, centenas de atores, organizações e regimes atuam concomitantemente em diversos níveis de governança. Na área de segurança internacional, o Conselho de Segurança e a CIJ (Corte Internacional de Justiça) são os principais órgãos das Nações Unidas. Ainda no sistema da ONU, convém mencionar a atividade do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Fora do sistema da ONU, a OPAQ (Organização para a Proibição de Armas Químicas) e a Campanha Internacional para Banir as Minas Terrestres são algumas das organizações atuantes. Na área de meio ambiente, convém destacar as atividades do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), o

Fundo Ambiental Global, a Agência Internacional de Energia Atômica, a Organização Meteorológica Mundial, além de regimes internacionais como a Convenção sobre Diversidade Biológica e o Protocolo de Kyoto. É com relação à proteção ambiental que se pode encontrar um número expressivo de organizações não-governamentais bastante atuantes, entre as quais podem-se mencionar o *Greenpeace* e o WWF (*Worldwide Fund for Nature*). Problemas concernentes à economia global também compõem a agenda de uma série de organizações internacionais. Um dos órgãos das Nações Unidas é precisamente o Conselho Econômico e Social. Além dele, pode-se mencionar, ainda no sistema das Nações Unidas, programas como o (PNUD) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento), e agências especializadas, como a UNIDO e a OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual), entre outras. Fora do sistema da ONU é importante destacar o papel do FMI, do Banco Mundial, da OMC, do Comitê da Basiléia sobre Supervisão Bancária, do G7, entre dezenas de outras organizações. Enfim, em se tratando da proteção e promoção cultural, convém destacar o trabalho da UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), da OMT (Organização Mundial do Turismo) e do COI (Comitê Olímpico Internacional) apenas a título de exemplo.

A terceira questão de governança colocada pela progressiva interdependência diz respeito à oportunidade de universalização de valores fundamentais, o que implica um nível básico de respeito aos direitos humanos e uma justiça global mínima. A intensificação progressiva das relações de interdependência complexa fazem diminuir a impermeabilidade entre a ordem interna e a ordem internacional e, por conseguinte, fazem com que desordens internas facilmente se espalhem, tornando-se desordens internacionais. De fato, cresce a percepção, no meio acadêmico e profissional, de que instabilidades políticas e sociais, guerras civis, desrespeito sistemático aos direitos humanos, miséria extrema e estagnação econômica são problemas conectados entre si e são ameaças latentes à paz e a segurança internacionais (COGLIANESE, 2000, p. 305).

O sistema da ONU mantém diversos programas e agências especializadas envolvidas com a promoção e proteção aos Direitos Humanos. Entre os primeiros destacam-se o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, o Fundo das Nações Unidas para População, o Programa Mundial para a Alimentação (*World Food Programme*). Entre as agências especializadas que desenvolvem atividades relacionadas aos Direitos Humanos as mais importantes são OMS (Organização Mundial da Saúde), a FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e

Alimentação) e a OIT (Organização Internacional do Trabalho). Fora do sistema da ONU, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha é a mais conhecida organização de proteção humanitária, mas é igualmente importante destacar o papel outorgado ao recém instituído TPI (Tribunal Penal Internacional). É sem dúvida na área de proteção aos Direitos Humanos que também se pode encontrar um número maior de organizações não governamentais atuantes. Basta mencionar a tradicional participação da Anistia Internacional, da *Human Rights Watch*, da *Save the Children*, da Médicos Sem Fronteiras, ou da Oxfam.

A classificação temática das organizações é esquemática, sem dúvida, uma vez que os problemas econômicos, ambientais, de Direitos Humanos e de Segurança estão intimamente relacionados, de modo que as organizações e regimes de governança global atuam em muitas frentes. A Cruz Vermelha e o TPI, por exemplo, atuam na interseção dos problemas de segurança internacional e de Direitos Humanos. Outras organizações como a OIT e a FAO participam da discussão de problemas econômicos, e assim sucessivamente.

Um segundo fator capaz de gerar uma demanda por governança internacional, além da interdependência, é a *carência de recursos*. Governos podem apresentar uma performance deficiente porque seus recursos materiais, organizacionais e cognitivos não estão à altura das funções de governança em questão. Fatores como escassa infra-estrutura, ausência de um marco institucional sólido, de uma cultura do serviço público ou falta de pessoal capacitado, além da economia pouco desenvolvida conduzem com frequência a crises de governança desse tipo.

Por fim, como um terceiro fator, o Estado pode falhar no desempenho das tarefas de governança devido à falta de disposição do próprio governo. Nesse caso, os atores políticos podem não perceber os problemas ou simplesmente não ter interesse ou estímulos para enfrentá-los.

No caso da interdependência, trata-se de um problema de *coordenação* de equilíbrios múltiplos, com distribuição justa dos benefícios e custos da regulação estatal, ou de realizar um *pool* de soberanias, a fim de enfrentar um problema comum, além do alcance dos Estados individualmente. Nos casos de carência, trata-se de uma questão de falta de *capacidade*, ao passo que no último caso (ausência de disposição política) está-se diante de um problema de falta de *motivação*. Cada um deles gerará problemas de governança distintos e pedirão por instrumentos e por ações governantivas no nível global também específicos. Convém destacar, ainda, que essas três causas podem aparecer combinadas entre si. O quadro abaixo mostra, a partir da combinação das três causas apontadas por Koenig-Archibugi (2002, p. 48), os diversos cenários de falha do Estado no desempenho das suas funções, os problemas de

governança daí resultantes e a correspondente tarefa da governança global. A tabela é baseada no esquema original do autor, com exceção das duas últimas linhas, acrescentadas no presente estudo, e que prevêm os casos de colapso do Estado e a conseqüente demanda por uma intervenção da sociedade internacional.

Interdependência	Recursos	Disposição política	Problema de governança	Tarefa da governança global
Ausente	Presentes	Presente	Não há	Não há
Presente	Presentes	Presente	Equilíbrios Múltiplos; conflito de marcos reguladores	Coordenação; harmonização normativa; negociação de normas internacionais
Presente	Presentes	Condicional	<i>Free-riding</i>	Monitoramento; Aplicação de sanções
Ausente	Ausentes	Presente	Carência de recursos	Assistência; substituição
Presente	Ausentes	Presente	Carência de recursos com externalidades	Assistência; substituição
Ausente	Presentes	Ausente	Governos disfuncionais	Persuasão; pressão; aplicação de sanções; intervenção; substituição
Presente	Presentes	Ausente	Governos disfuncionais com externalidades	Persuasão; pressão; aplicação de sanções; intervenção; substituição
Ausente	Ausentes	Ausente	Colapso do Estado	Intervenção; substituição
Presente	Ausentes	Ausente	Colapso do Estado com externalidades	Intervenção; substituição

Na primeira situação, os recursos, quaisquer que sejam a sua natureza, encontram-se disponíveis e os atores estão dispostos a resolverem o problema em questão. Como não há interdependência que exija coordenação de políticas, nenhuma necessidade de governança global emerge. Trata-se de um problema local que pode ser resolvido localmente. Cada Estado exerce a competente regulação em sua própria esfera de autoridade.

No segundo caso, porém, a interdependência pode colocar em contato os marcos regulatórios de vários Estados, criando assim incentivos para a padronização ou harmonização normativa. Ações governativas individuais descoordenadas podem produzir resultados sub-

ótimos do ponto de vista dos interesses envolvidos, produzindo externalidades negativas ou elevando os custos de transação. A dificuldade maior em arranjos governativos que exigem coordenação de políticas consiste em eleger a solução adequada, dentre um leque de alternativas. Como cada solução pode proporcionar vantagens e custos diferenciados aos diversos atores envolvidos, a tarefa da governança é institucionalizar procedimentos de negociação e troca de informações. É o caso típico da adoção de padrões técnicos: todos têm interesse na adoção de um padrão tecnológico uniforme, mas cada participante pressiona para os outros adotem o seu próprio padrão (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 47).

Na terceira situação indicada na tabela, a interdependência torna a cooperação internacional desejável, mas essa cooperação é incerta devido ao risco de deserção de um ou mais atores. O risco dos atores não cumprirem a sua parte depende, em geral, do grau de conhecimento que cada um têm sobre a expectativa de comportamento dos demais. A teoria dos jogos dedica-se a analisar situações desse tipo. O caráter anárquico do sistema internacional, ou seja, a impossibilidade estrutural de efetivação coercitiva de decisões, estimula a trapaça ou a exploração por um dos atores dos esforços dos demais. Questões ambientais, tais como a redução na emissão de poluentes ou a utilização de energia renovável são exemplos típicos dessa situação. Outros exemplos podem ser a diminuição dos subsídios para a agricultura ou outras atividades econômicas, a erradicação de programas de armas de destruição em massa, o aumento da ajuda para o desenvolvimento e, de um modo geral, medidas de provisão de bens públicos globais. Nesses casos, a tarefa da governança global parece depender fundamentalmente da possibilidade de *monitoramento e punição* do Estado que não colabora. Não obstante tratar-se de uma tarefa extremamente difícil de ser desempenhada, pela própria estrutura do sistema de Estados soberanos, organizações dotadas de mecanismos de solução de controvérsias autônomos e cujas decisões se baseiem em normas aceitas pelos participantes, podem obter êxito em lograr obediência. A OMC pode ser mencionada como um exemplo bem sucedido de aplicação de sanções no âmbito internacional.

No quarto e no quinto cenários, o Estado não possui recursos suficientes para fornecer uma solução para o problema a que são chamados a resolver. Na ausência de relações de interdependência, os problemas em questão não afetam diretamente outros Estados, em casos como catástrofes naturais – terremotos, secas e enchentes – pobreza extrema, desnutrição, etc. Em uma situação de interdependência, porém, problemas internos podem prejudicar os interesses de outros Estados, tais como epidemias, tráfico de drogas e terrorismo. Em ambos os casos, a tarefa da governança global tem consistido em uma de duas coisas: em primeiro

lugar, a *assistência*, mediante transferência de recursos, treinamento, conhecimento e tecnologias para capacitar o Estado em dificuldades; em segundo lugar, a *substituição*, isto é, tomar o lugar do Estado na resolução de tais problemas, principalmente através de ONGs humanitárias, que fornecem alimentos, ou medicamentos, ou outra ajuda qualquer diretamente à população afetada. As organizações intergovernamentais praticam ambas as estratégias, freqüentemente atuando em parceria com ONGs.

O sexto e sétimo cenários aplicam-se a governos autoritários, ou extremamente corruptos, repressivos, ou que praticam violações sistemáticas de direitos humanos, ou que não são politicamente responsáveis perante o público. São os que, enfim, não demonstram seriamente nenhum compromisso para com a legitimidade perante a sua população, nem, por isso, se consideram obrigados a desempenhar uma função qualquer de governança. Tais governos, portanto, não podem ser reputados confiáveis como parceiros numa cooperação. Em alguns casos, a ilegitimidade dos governos ou as violações de direitos humanos praticadas não afetam diretamente a segurança de outros Estados. Em situações de interdependência, porém, como quando políticas repressivas se traduzem em genocídio, ou extermínio de populações, gerando levas de refugiados, ou quando o governo pratica ou ameaça praticar hostilidades contra outros Estados, o seu impacto sobre a segurança internacional se faz sentir. Em ambas as situações, no entanto, governos e organizações intergovernamentais podem buscar conter as políticas do governo “delinqüente” utilizando as armas da *persuasão* e da *pressão* internacional, a fim de chamá-lo a suas responsabilidades. Essa pressão pode vir na forma de manifestações de preocupação e censura pública até às medidas mais sérias de embargo econômico. Em último caso, em situações extremas de genocídio ou outras ações criminosas de autoridades públicas, caberia à comunidade internacional o recurso à intervenção militar. Por outro lado, a *substituição* é a estratégia das organizações não-governamentais, as quais buscam estabelecer mecanismos paralelos de provisão de bens públicos que o Estado em questão não se dispõe a prestar.

As duas últimas situações dizem respeito à situação extrema de *colapso do Estado*, já anteriormente debatida. Nesses cenários, o governo perdeu sua capacidade de controle do território ou de manutenção da ordem interna, com a sua população vivendo em situação de anarquia ou de guerra civil. Embora seja concebível que o problema se restrinja ao Estado colapsado, o mais comum é que o problema represente uma ameaça para a segurança internacional, no mínimo regionalmente, em virtude da chegada de refugiados do conflito, bem como pelo risco de seu contágio para as regiões vizinhas, além. A tarefa da governança global, nesses casos, consiste na *intervenção* a fim de restabelecer a autoridade legítima e

conter a violência. Trata-se de uma tarefa que só pode ser desempenhada pelos demais governos e por organizações intergovernamentais. O Conselho de Segurança das Nações Unidas e a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) são as principais organizações internacionais de caráter militar. Às organizações não-governamentais compete a *substituição*, principalmente mediante a prestação de ajuda humanitária. A dificuldade maior nesse caso consiste em vencer as hesitações da sociedade internacional em mobilizar apoio explícito para medidas drásticas e custosas desse tipo.

Convém acrescentar que, por outro lado, nem sempre uma demanda por governança global será satisfeita adequadamente pela sociedade internacional, isto é, no sentido de uma resposta eficiente e rápida. Na verdade, freqüentemente ela não é satisfeita em absoluto. Nesse sentido, a *interdependência* parece ser a variável essencial para uma correspondente *oferta* de governança. De fato, é plausível afirmar que a presteza e eficiência com que os recursos materiais, políticos e humanos da governança global serão mobilizados variam na proporção em que os interesses econômicos e políticos das grandes potências forem alguma forma afetados. Por outro lado, Estados com pouca importância estratégica dificilmente conseguem atrair a atenção da comunidade internacional para seus problemas. Uma literatura crescente vem apontando o caráter altamente *seletivo* da governança global. Embora o multilateralismo seja freqüentemente apontado como o melhor dos mecanismos de governança, vez que se baseia supostamente na responsabilidade (*accountability*) e na representatividade, dois problemas costumam ser apontados pelos estudiosos. Primeiro, que nem todos os Estados aceitam que seus interesses sejam mais bem atendidos através de instituições “multilaterais”, como a OMC, o FMI, o Banco Mundial ou o Conselho de Segurança. Argumentam que as nações poderosas podem valer-se do multilateralismo como meio para melhor promover seus interesses, porém agindo unilateralmente quando lhes convém, ao passo que o impõem às nações mais fracas, freqüentemente sub-representadas e mal servidas por essas organizações. Em segundo lugar, a opinião pública internacional questiona cada vez mais o caráter representativo, democrático, publicamente responsável e transparente das instituições multilaterais, e mesmo sua honestidade e competência (WOODS, 2002, p. 29-30).

3.6.4 Arquitetura institucional da governança global

Após definir as principais características da governança global emergente e as principais questões acerca do seu funcionamento, cabe agora descrever seus principais instrumentos bem como os diversos arranjos institucionais utilizados.

Não custa repetir que não basta que exista uma demanda qualquer de governança para que automaticamente estruturas de governança surjam para oferecer resposta. Em se tratando de governança global isso é ainda mais verdadeiro: parte significativa da governança existente além do Estado é exercida de forma precária, em muitos casos, virtualmente inexistente, e tem suas tarefas desempenhadas por instituições inadequadas. Quais são as variáveis que determinam a emergência e a continuidade de uma estrutura de governança global, quais as suas chances de efetividade independente das relações de poder, e porque determinados mecanismos são mais efetivos que outros, ou porque determinados temas da política internacional são mais institucionalizados, enquanto que outros parecem resistir a toda forma de institucionalização são questões fundamentais que, todavia, pertencem mais propriamente ao campo de debate da teoria das relações internacionais, e serão discutidas no capítulo seguinte.

Interessa, no presente tópico, desenvolver um marco conceitual que permita analisar, do ponto de vista empírico, bem como do normativo, os instrumentos, as ferramentas institucionais à disposição dos atores de governança que permitem ligar a demanda por governança a uma resposta, isto é, à ação governativa. Para se compreender melhor essa dimensão instrumental da governança global, convém esclarecer que cada regime, organização ou ator realiza ou participa da realização de uma ação governativa. As estruturas de governança visam praticar ações governativas em resposta a uma demanda, vale dizer, a um problema ou oportunidade.

As ações governativas podem ser classificadas em três tipos, de acordo com Koenig-Archibugi (2002, p. 51): (1) *legislativa*, que envolve elaboração de normas e formulação de políticas; (2) *executiva*, responsável pela implementação de políticas e efetivação de decisões, inclusive normas; (3) *judicial*, que se refere à resolução de controvérsias. Essas três modalidades de ação governativa são praticadas em todos os níveis de governança e a governança global não constitui exceção.

No entanto, é com relação à governança global que se pode observar uma variação institucional notável, tanto entre as estruturas que praticam modalidades diferentes de ação governativa, quanto entre estruturas que praticam ações em princípio muito semelhantes em

suas áreas temáticas respectivas. Com efeito, no que se refere à arquitetura institucional da governança global, foi dito que uma de suas características principais é a geometria variável, isto é, a pluralidade de arranjos institucionais constituindo uma rede de coexistência e interação entre diversos mecanismos de governança, bastante diversos entre si em características tais como o uso de instrumentos jurídicos formais (*hard law*) ou práticas informais de exercício de autoridade (*soft law*); o papel desempenhado pelo conhecimento técnico; a disponibilidade de recursos financeiros e de mecanismos de reforço (*enforcement mechanisms*), entre outros aspectos (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 50).

No presente tópico serão apresentadas algumas variáveis com as quais é possível mapear as variações institucionais dos modos de governança global.

Koenig-Archibugi (2002, p. 50-2) constrói uma classificação baseada em três características, detectáveis nos diversos arranjos institucionais da governança global. Naturalmente, outras classificações são possíveis, baseadas em outros elementos. No entanto, segundo o autor, esta permite uma visão mais panorâmica das principais questões já suscitadas no item anterior. As três dimensões institucionais consideradas são: (1) *grau de delegação*; (2) *caráter estatocêntrico*; (3) *inclusividade*. As três dimensões institucionais possuem caráter de tipos ideais que combinados fornecem um quadro dentro do qual é possível posicionar cada arranjo concreto de governança.

Quanto ao grau de delegação envolvido, importa avaliar o grau de independência ou discricionariedade que o agente delegado (*agent*) possui, em sua própria esfera de autoridade, relativamente aos agentes delegantes (*principals*). No que tange às estruturas de governança global, é necessário analisar em que medida atores e organizações transnacionais ou internacionais podem atuar de forma independente do controle dos governos nacionais.

Coglianesse (2000, p. 310), ao avaliar as alternativas institucionais a disposição dos Estados para lidar com problemas de coordenação, com problemas globais, ou com questões envolvendo valores básicos do sistema internacional, distingue: (1) o *reconhecimento mútuo*; (2) a adoção de *normas consensuais*; (3) a delegação propriamente dita.

O reconhecimento mútuo envolve a aceitação de princípios de coordenação pelos governos nacionais, segundo os quais estes se comprometem a reconhecer reciprocamente, sob determinadas circunstâncias, as políticas e normas adotadas internamente. Tais princípios seriam aplicáveis, naturalmente, nas hipóteses de transações entre indivíduos, empresas ou outras organizações de países diferentes, e determinariam as normas aplicáveis em cada caso. Noutras palavras, cada país reconhece como válido o direito interno dos demais. Pela adoção de normas consensuais, por outro lado, os Estados se comprometem a não apenas reconhecer

as normas domésticas uns dos outros, mas efetivamente criam normas internacionais, mediante acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais.

Estes dois casos não envolvem propriamente delegação, uma vez que o poder para reconhecer ou para consentir em um acordo internacional permanece sob a esfera de autoridade nacional. Noutras palavras, cada Estado deve dar o seu aceite às normas substantivas contidas no acordo para que elas lhe sejam aplicáveis. Isso é verdade ainda que no processo de negociação de tais normas os Estados precisem ceder posições – de sorte que o seu conteúdo não corresponderá à melhor escolha possível do ponto de vista do interesse nacional e refletirá, tendencialmente, as preferências dos Estados mais poderosos – pois cada governo tem liberdade formal em consentir ou não na celebração do acordo. Até aí o que se têm são os instrumentos clássicos do Direito Internacional.

Na delegação, todavia, os governos nacionais transferem autoridade a uma organização ou regime internacional capaz de decidir sobre ações específicas. A organização, nesse caso, decide a título próprio: os Estados consentem apenas sobre o procedimento de tomada de decisão, dispensando a negociação em linguagem diplomática do conteúdo das decisões. Assim, organizações internacionais propiciam um fórum para a cooperação internacional continuada.

As relações de delegação de autoridade desenvolvem-se em um *continuum*, isto é, comporta diversos graus. Estruturas de governança podem operar com graus mínimos, médio e máximos de autoridade delegada (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 51).

Relativamente à função legislativa, o grau de delegação é mínimo quando as decisões sobre elaboração de normas ou implementação de políticas são tomadas mediante mecanismos de negociação diplomática, ou em órgãos plenários que decidem por unanimidade. Quando esse órgão plenário pode tomar decisões por maioria, já existe algum grau de delegação, uma vez que os governos que participam do procedimento estão dispostos a aceitar as decisões do órgão ainda que lhes sejam contrárias. Por outro lado, organismos não-plenários, isto é, em que nem todos os governos se encontram representados diretamente traduzem um grau bastante razoável de delegação – pode-se dizer um nível médio. Porém, a delegação atinge níveis máximos quando as decisões são tomadas por uma agência internacional independente, ou seja, que não sofra interferência direta dos governos.

Em relação às funções executivas, referentes à implementação de políticas, a delegação é *mínima* quando essa responsabilidade permanece a cargo dos governos nacionais; *média* quando fica a cargo de órgãos não-plenários e *máxima* quando é exercida por agências internacionais independentes ou organizações não-governamentais.

Em se tratando de solução de disputas, por fim, o grau de delegação é baixo quando o conflito é solucionado diretamente pelos Estados envolvidos, através de mecanismos diplomáticos. É médio, quando resolvido por mediação de um terceiro Estado. Alto, quando a disputa é solucionada mediante arbitragem, com um terceiro governo funcionando como juiz. E máximo quando o conflito pertence à jurisdição de uma corte independente.

Essa variável permite classificar empiricamente os modos de governança global em algum ponto entre os extremos da *plena soberania vestfaliana* até à *supranacionalidade*, conforme a tabela abaixo.

Grau delegação	Mais baixo			Mais alto	
Função Legislativa	Acordos diplomáticos; órgãos plenários que decidem por unanimidade	Órgãos plenários que decidem por maioria	Órgãos não-plenários	Agências independentes	
Função Executiva	Governos nacionais		Órgãos não-plenários	Agências Independentes	
Função Judicial	Diplomacia	Mediação	Arbitragem	Tribunais independentes	

O dilema da delegação, do ponto de vista da governança, consiste em como os governos, na qualidade de *principals* podem controlar as atividades dos *agents*, assegurando que seus interesses sejam resguardados. Com efeito, em muitos casos tensões emergem entre os interesses da organização internacional que recebe autoridade para decidir e os interesses dos Estados, de quem tal autoridade foi concedida. Assim sendo, atos de delegação de autoridade decisória dos Estados para atores internacionais ou transnacionais são freqüentemente acompanhados de mecanismos de controle, a fim de evitar que o poder delegado seja usado contra os interesses dos atores delegantes o que, eventualmente prejudicaria o mecanismo de cooperação, tornando-o ilegítimo e ineficiente.

Coglianese (2000, p 315). distingue quatro categorias de controle: (1) delineamento; (2) monitoramento; (3) compartilhamento; (4) reversibilidade. *Delineamento* refere-se a esquemas ou princípios estabelecidos para a jurisdição ou atuação da organização ou regime, ou seja, a especificação de seu escopo, objetivos, tarefas e funções. *Monitoramento* compreende procedimentos de acompanhamento das decisões e atividades da organização, a

fim de assegurar sua transparência, ou que suas decisões sejam precedidas de análises e estudos que possam ampará-las. *Compartilhamento*, por sua vez, diz respeito às formas de representação dos Estados na tomada de decisões da organização. Por fim, *reversibilidade* pode ser entendida como uma válvula de escape, através da qual Estados podem decidir retirar-se da jurisdição de uma organização ou regime internacional, em determinadas circunstâncias, revogando dessa forma a delegação concedida.

Esses quatro mecanismos podem aparecer isolados ou em conjunto para cada arranjo governativo específico. O desenho institucional dos controles dá a medida da amplitude da delegação e, por conseguinte, o grau de autonomia decisória, discricionariedade e independência de um sistema de governança global. Dessa forma, o delineamento das funções de uma organização internacional pode ser detalhado ou limitado a princípios gerais; o monitoramento de suas atividades pode ser extensivo ou superficial; os procedimentos de decisão podem exigir sessões plenárias ou decisões por unanimidade, ou admitir decisões por maioria, através de um órgão não-plenário ou mesmo de um secretariado; as condições de reversibilidade podem ser facilmente satisfeitas ou serem extremamente exigentes.

O *caráter estatocêntrico* de um dado sistema de governança é a segunda variável a ser considerada, e refere-se à natureza dos atores que dele participam. Entende-se por ator participante todos os indivíduos ou organizações que efetivamente contribuem para a tomada de decisão (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 53).

Dois aspectos devem ser aqui considerados. Em primeiro lugar, trata-se de avaliar se os atores que participam de um dado arranjo governativo se restringem aos governos nacionais, ou se incluem outros atores tais como empresas multinationais e organizações não-governamentais. Em segundo lugar, é importante analisar o tipo de interação que existe entre os atores de governança, isto é, o papel desempenhado por cada um deles.

Nesse sentido, verifica-se que o caráter estatocêntrico ou não de um dado mecanismo de governança também se desenvolve num *continuum* que vai desde o (1) *estatocentrismo puro*, que admite a participação apenas de governos nacionais, excluída toda participação de atores externos, empresas e ONGs, passando pelas (2) organizações que admitem a *participação consultiva* de atores externos, (3) *parcerias* público-privadas, (4) governança privada com *supervisão estatal* até aos (5) *regimes privados* independentes de supervisão pública. Cumpre salientar ainda que os arranjos governativos nos quais atores não estatais têm direito a voz e voto são menos estatocêntricos do que aqueles em que sua participação se limita a um *status* consultivo ou de mera execução de tarefas (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002).

Sob esse aspecto, os modos de governança podem ser classificados em algum ponto entre o *intergovernamentalismo* e o *transnacionalismo*. Por outro lado, a transferência de tarefas dos governos e organismos intergovernamentais para atores e regimes não-estatais pode ser caracterizado como uma espécie de delegação *horizontal*. Esta contrasta com a delegação *vertical* descrita acima, isto é, a transferência de competência decisória dos governos para organizações intergovernamentais.

Finalmente, a terceira variável aqui tomada em conta na caracterização de sistemas de governança é o seu grau de *inclusividade* e tem relação com o procedimento de tomada de decisões. Em determinados desenhos institucionais esse procedimento é aberto a um número maior de participantes, ao passo que em outros o poder decisório é concentrado em alguns poucos atores. Além disso, em alguns casos, o poder é distribuído de forma homogênea entre os atores, enquanto em outros o valor da participação de cada um no processo é ponderado. Desse modo, a inclusividade compreende dois aspectos. O primeiro é o *acesso*: arranjos governativos são mais inclusivos quando seus procedimentos de decisão orientam-se para os destinatários da decisão (*stakeholders*), portanto admitem a participação de todos aqueles cujos interesses sejam potencialmente afetados pela decisão em questão. Ao contrário, é pouco inclusiva a organização orientada para os atores que a suportam materialmente (*shareholders*), e somente participam da decisão os atores que contribuem para o financiamento econômico da organização. O segundo aspecto é o *peso* atribuído aos participantes. Sistemas de governança são mais inclusivos quando neles prevalece a regra da isonomia e menos quando o peso da participação é proporcional à importância dos atores na manutenção (as mais das vezes econômica) da organização, ou quando atribui poder de veto a alguns deles. Mais uma vez, essa variável permite classificar os modos de governança em algum ponto entre o exercício de *hegemonia* e o *multilateralismo* (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 52).

Tomadas em conjunto, as variáveis apresentadas acima – delegação, estatocentrismo e inclusividade – permitem situar os diversos arranjos empíricos de governança relativamente a três importantes aspectos de suas respectivas estruturas, a saber, a autonomia da *agenda*, a natureza dos *atores* envolvidos e o caráter do *procedimento*.

	Mínimo	Máximo
Delegação	Plena soberania vestfaliana	Supra-nacionalismo
Estatocentrismo	Transnacionalismo	Intergovernamentalismo
Inclusividade	Hegemonia	Multilateralismo

Assim, a UPU (União Postal Internacional) que regulamenta o fluxo transfronteiriço de correspondência pode ser caracterizada como um sistema de governança marcado pelo estatocentrismo, alta inclusividade e baixa delegação. Dela fazem parte exclusivamente Estados, atualmente em torno de 189, apesar de que em 2004 foi criado no âmbito da UPU um comitê consultivo, constituído por representantes de organizações não-governamentais, representando usuários, empresas de serviços de entregas que utilizam serviço postal, além de outras categorias de interessados. O direito a voto é paritário, e todas as decisões são tomadas por consenso, em reuniões realizadas a cada cinco anos.

Como exemplo de um mecanismo de governança marcado pela alta delegação e baixa inclusividade pode ser mencionado o Fundo Monetário Internacional. Enquanto vigorou o sistema de Bretton Woods, o FMI era responsável pela administração do regime internacional de câmbio fixo em relação ao dólar e em viabilizar empréstimos de curto prazo a países com dificuldades em sua balança de pagamentos. A partir da década de oitenta, com a crise da dívida externa em diversos Estados, o Fundo se especializou em supervisionar as políticas econômicas dos Estados sob sua tutela e, conseqüentemente, em desenhar pacotes de ajustes estruturais que combinam financiamentos de longo prazo com severas condicionalidades macro-econômicas. A atuação do FMI tem se caracterizado, até ao presente momento, pela impermeabilidade à atuação de atores não-estatais, o que a torna uma organização estatocêntrica. Além disso, seu procedimento deve ser considerado pouco inclusivo em relação a outras Organizações Internacionais, em primeiro lugar porque pelas normas da instituição o poder de criar e modificar normas, vale dizer, o poder de voto, é distribuído proporcionalmente à contribuição financeira de cada país à organização, o que atribui aos Estados economicamente mais fortes um maior poder formal de decisão. Em segundo lugar, porque determinadas decisões do FMI exigem aprovação por maiorias especiais, que não podem ser alcançadas sem o concurso dos países dominantes.

Considerações semelhantes podem ser reproduzidas em relação ao Conselho de Segurança. Trata-se de um órgão com significativa autonomia, uma vez que é constituído por apenas quinze membros, sendo que somente dez são eleitos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, e que, não obstante, é competente para tomar decisões em questões de segurança em nome de toda a comunidade internacional. Com exceção de algumas organizações humanitárias, o CS não costuma dialogar ou trabalhar em conjunto com atores externos. Seu caráter pouco inclusivo se manifesta no poder de veto dos cinco membros permanentes. Quanto mais que o CS deve aprovar qualquer proposta de alteração da Carta das Nações Unidas, o que confere, de certa forma, aos Estados com assento permanente e poder de veto, um controle sobre o conjunto da organização.

Quanto à Organização Mundial do Comércio, é preciso tomar em linha de conta que se trata de um mecanismo de governança complexo, que exerce tanto funções legislativas quanto executivas e judiciais. Noutras palavras, a OMC possui estruturas de tomada de decisões encarregadas de criar normas sobre comércio internacional e também de monitorar os acordos multilaterais, aplicando sanções e solucionando controvérsias. A principal estrutura decisória responsável pela atividade legislativa da instituição é a Conferência Ministerial, realizada a cada dois anos, pelo menos. A Conferência Ministerial é competente para definir a agenda da organização e para formular normas aditivas aos acordos multilaterais de comércio. Trata-se de um mecanismo de governança de baixa delegação, uma vez que dela participam todos os membros da OMC. Além disso, suas decisões requerem, em geral, ou unanimidade, ou maiorias sólidas de dois terços ou três quartos, conforme o caso, para serem aprovadas.

No entanto, o grau de delegação é maior nos comitês temáticos, que discutem assuntos específicos, como propriedade intelectual.

Com relação à sua função judicial, no entanto, é que se observa o maior grau de autonomia decisória, relativamente às políticas dos governos nacionais. O mecanismo de solução de disputas da OMC é, portanto, um mecanismo de governança altamente delegado, constituído por painéis, cujas decisões revestem-se de um elevado nível técnico e jurídico.

No mais, a OMC pode ser considerada uma organização de alta inclusividade, uma vez que o poder formal de decisão é compartilhado segundo uma regra isonômica e é aberta à participação de quaisquer governos que pratiquem uma economia de mercado. Todavia, trata-se de uma organização estatocêntrica, pois a qualidade de participante só é admitida para Estados.

Um exemplo de uma estrutura de governança transnacional e de alta delegação, é o Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. O ICANN é o órgão mundial

responsável por estabelecer regras do uso da Internet e é responsável pela distribuição de números de “Protocolo de Internet” (IP), pelo controle do sistema de nomes de domínios e pela administração da rede de servidores. O Sistema de Nomes de Domínio (*Domain Name System* – DNS) ajuda os usuários a encontrar seus pontos de destino na Internet. O DNS converte o nome de domínio digitado para o endereço IP correspondente e conecta o internauta ao local da Internet que ele deseja acessar. O DNS também permite o funcionamento correto da função de e-mail, fazendo com que as mensagens cheguem aos seus destinatários. Esses serviços eram originalmente prestados pela *Internet Assigned Numbers Authority*, uma agência do governo americano que, posteriormente, se desinteressou pela atuação direta e terceirizou a atividade. À medida que o uso da nova tecnologia se globalizou, também sua regulação tornou-se transnacional. É o melhor exemplo da emergência de exercício de autoridade privada no sistema internacional. Trata-se, com efeito, de uma estrutura de governança com pouca participação governamental e uma atuação mais efetiva de empresas.

Exercendo função judicial, o instituto da arbitragem comercial internacional compreende uma rede transnacional de organizações que permitem às empresas solucionar suas disputas sem recorrer às cortes nacionais. São órgãos em geral altamente especializados por ramos de atividade. Frequentemente aplicam normas reconhecidas internacionalmente, uma autêntica *lex mercatoria*, preterindo dessa forma as legislações nacionais. A eficácia das decisões não é problema, não obstante a ausência de mecanismos de coerção, uma vez que uma série de mecanismos privados tais como a exclusão da empresa em futuras arbitragens ou mesmo o prejuízo para sua reputação no mercado internacional asseguram a obediência. A Câmara de Comércio Internacional é a instituição mais conhecida, mas uma centena de outras organizações oferecem serviços equivalentes, inclusive escritórios de advocacia, competindo no mercado global de arbitragem comercial. Por conseguinte, trata-se de um mecanismo de governança caracterizado pela alta delegação e pelo transnacionalismo.

Há, ainda, casos intermediários, em que governos, ONGs e Empresas atuam em conjunto, para regular um determinado setor do interesse público. A Organização Internacional do Trabalho é um exemplo. A OIT é uma agência especializada pertencente ao sistema das Nações Unidas, que visa fomentar a justiça social e a efetivação dos direitos humanos e laborais internacionalmente reconhecidos. Suas normas revestem a forma de convenções e têm caráter de recomendação aos governos. O órgão executivo da OIT, o Conselho de Administração, reúne-se a cada três anos em sua sede, Genebra, e é competente para tomar decisões sobre a política da organização e para definir a sua agenda. O Conselho

de Administração é constituído por 28 membros governamentais, 14 representantes de empregadores e 14 representantes de empregados, eleitos de forma independente. Convém salientar, todavia, que os dez Estados mais industrializados possuem assento permanente no Conselho, o que compromete, em princípio, sua inclusividade.

A ISO é outro caso em que atores estatais e não-estatais participam de um mesmo arranjo governativo. Trata-se, com efeito, de um mecanismo de co-governança, que reúne, na qualidade de membros, organizações de normatização técnica de cerca de 117 países, sendo que alguns são departamentos da burocracia estatal, mas em outros casos são organizações privadas, ou mesmo organizações mistas.

Com efeito, não são raros arranjos governativos que reúnem não representantes de governos diretamente, mas setores específicos das burocracias ou de instituições políticas estatais. É o caso do Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária, o qual congrega representantes dos bancos centrais de países que respondem por cerca de 85% das movimentações financeiras globais. Sua função consiste em definir normas que tornem mais consistentes e transparentes os sistemas financeiros internacionais. Outro exemplo é a União Inter-Parlamentar, que reúne representantes de cerca de 140 legislativos nacionais, a fim de trocar experiências e promover os direitos humanos e as instituições democráticas representativas.

Os exemplos oferecidos acima mostram, ainda que de forma superficial, que as variáveis de grau de delegação, caráter estatocêntrico e inclusividade são úteis para a compreensão dos mecanismos de governança global existentes e podem guiar a pesquisa empírica.

4 Governança global como abordagem teórica das relações internacionais

4.1 A teoria realista das relações internacionais

Até à Segunda Guerra Mundial, a maior parte da reflexão sobre relações internacionais era dominada pela racionalidade jurídica e mesmo pela ética. O esforço para constituir uma ciência autônoma das relações internacionais, com um objeto e metodologia próprios, independentes da moral e do Direito Internacional, ocupou acadêmicos e profissionais da diplomacia, durante as décadas de 1930 e 1940, a exemplo de outras ciências.

A crítica mais penetrante das concepções mais otimistas da política internacional foi elaborada pelo historiador e jornalista britânico Edward Hallet Carr. Sua obra principal, “*Vinte anos de crise: 1919 – 1939*”, é considerado um dos maiores clássicos no estudo das relações internacionais e um dos marcos fundadores da disciplina. Escrevendo às vésperas da Segunda Guerra Mundial e inspirado nos sucessivos fracassos da Liga das Nações durante a década de 1930, Carr chama de *utópicos* os acadêmicos e profissionais da diplomacia que apostavam idealisticamente na capacidade das organizações internacionais, do direito internacional e da “opinião pública do mundo civilizado” (isto é, das democracias constitucionais) de prevenir guerras e solucionar pacificamente os conflitos.

A crença de que a opinião pública julgará corretamente qualquer questão racionalmente apresentada, combinada com a presunção de que ela agirá de acordo com esse julgamento correto, é um fundamento essencial do credo liberal. [...] O otimismo do século dezanove baseou-se na tripla convicção de que a busca do bem era questão de raciocínio correto, de que a difusão do conhecimento logo tornaria possível a qualquer um pensar corretamente sobre este importante assunto, e de que qualquer um que pensasse corretamente iria necessariamente agir corretamente (CARR, 2001, p. 36).

São as idéias desses intelectuais utópicos as responsáveis pela não percepção da crise internacional do período entre-guerras. Carr critica, em especial, a crença liberal em uma “natural harmonia dos interesses”. “Politicamente, a doutrina da identidade de interesses em geral tomou a forma de um pressuposto de que as nações possuem um interesse idêntico na paz, e de que toda nação que deseje perturbar a paz é, portanto, irracional e imoral” (CARR, 2001, p. 70).

Carr observa que a tese da natural harmonia dos interesses (um interesse universal na paz, na solução pacífica dos conflitos e no desenvolvimento), era advogado pelas nações que se beneficiavam da situação política que então prevalecia e a utilizavam contra as nações

revisionistas. “O interesse comum na paz mascara o fato de que algumas nações desejam manter o *status quo* sem terem de lutar por ele, e outras, mudar o *status quo* sem precisarem lutar para isso” (CARR, 2001, p. 71).

Num nível abstrato, todos estão interessados na paz, porém, num nível mais concreto, há a divergência de interesses sobre como deve ser organizado o sistema internacional. Os que se beneficiam do atual estado de coisas querem mantê-lo, ao passo que os que se sentem por ele prejudicados procuram alterá-lo em seu benefício.

Não será difícil demonstrar que o utópico, quando prega a doutrina da harmonia dos interesses, inocente e inconscientemente estará [...] vestindo seu próprio interesse com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo. [...] As teorias da moral internacional são, pela mesma razão e em virtude do mesmo processo, o produto das nações ou grupo de nações dominantes (CARR, 2001, p. 100 e 105).

A tese da natural harmonia dos interesses na paz impedia os líderes políticos de enxergarem esse conflito fundamental. Com efeito, sob a capa ilusória da natural harmonia dos interesses ocultava-se uma série de opções políticas que claramente estruturava uma hierarquia de poder e riqueza no sistema internacional, beneficiando determinadas nações em prejuízo de outras.

Uma delas era uma economia política baseada no livre comércio e a livre circulação de pessoas. O livre comércio, argumenta Carr, tende a beneficiar os Estados já industrializados e economicamente fortes, especialmente na ausência de uma competição muito acirrada, ao passo que os Estados fracos, que têm a pretensão de se modernizar e desenvolver, buscarão políticas de industrialização baseadas no protecionismo estatal contra a concorrência estrangeira, sob pena de se verem reduzidos à condição de satélites das potências maiores.

O *laissez faire*, tanto nas relações comerciais internacionais, quanto nas relações entre capital e trabalho, é o paraíso do economicamente forte. O controle estatal, seja sob a forma de legislação protetora, ou de tarifas protecionistas, é a arma de legítima defesa invocada pelo economicamente fraco. O cheque de interesses é real e inevitável e a natureza do problema é totalmente distorcida por uma tentativa de esconder isso (CARR, 2001, p. 80).

Enquanto a Grã-Bretanha permaneceu como uma potência militarmente hegemônica e a única nação fortemente industrializada, o que durou até ao terceiro quarto do século XIX, pode dizer-se que todos se beneficiavam da sua prosperidade e de sua força. A *pax Britannica* proporcionava ordem e desenvolvimento para o conjunto do sistema de Estados. Contudo, à medida que a supremacia inglesa erodiu-se dando lugar à competição das nações

industrializadas, em especial a Alemanha e os Estados Unidos, por mercados, a maior interdependência econômica produziu conflito e não cooperação. O nacionalismo econômico das potências emergentes e a ausências de novos mercados fez aumentar a pressão competitiva:

Mais importante que tudo, não havia mais espaços abertos, em parte alguma, aguardando exploração e desenvolvimentos baratos e rendosos. As amplas avenidas de migração, que haviam aliviado as pressões econômicas do período pré-guerra, haviam sido fechadas e no lugar do fluxo natural de migração surgiu o problema dos refugiados expulsos pela força. O complexo fenômeno conhecido como nacionalismo econômico passou a dominar o mundo (CARR, 2001, p. 82-3).

A ilusão provocada pela crença no interesse comum no desenvolvimento foi acompanhada, no campo político, pela crença do interesse universal na paz. Os idealistas supuseram que o nacionalismo e a autodeterminação nacional fortaleceriam a causa do cosmopolitismo e dariam origem a governos liberais e representativos, predispostos, pela força da opinião pública a que estão sujeitos, a buscar soluções pacíficas para os conflitos e a se subordinarem ao Direito Internacional. Essa suposição, no entanto, foi duramente desmentida pelos fatos. O nacionalismo assumiu, no início no século XX, uma feição sombria, inclinado à xenofobia, ao imperialismo e ao ódio racial e deu origem, as mais das vezes, a governos autoritários e repressores, cujas lideranças carismáticas também se apoiavam em uma opinião pública, porém bastante disposta ao conflito violento e à vingança das injustiças históricas de que se achavam vítimas.

Em oposição à concepção utópica, Carr propõe o seu enfoque realista de análise das relações internacionais, o qual se ampara em três princípios inter-relacionados. Em primeiro lugar, a *história* como ponto de partida para a avaliação política. Já Maquiavel, ensinou que os homens prudentes trilham sempre estradas já percorridas, que é “mais conveniente buscar a verdade efetiva das coisas do que o que delas se pode imaginar”. Trata-se, portanto, de compreender as leis do processo histórico, aprender as suas lições e não julgá-las. Em segundo lugar, o pragmatismo teórico, isto é, a teoria das relações internacionais não visa adaptar a realidade a princípios abstratos, mas desenvolver uma teoria a partir da prática concreta dos atores internacionais. Conforme adverte Maquiavel (2002, p. 199), “quem se preocupar com o que se deveria fazer e vez do que se faz aprende antes a ruína própria do que os meios de se preservar”. A prática, portanto, cria a teoria. Em terceiro lugar, ao contrário do idealismo utópico que avalia a política em função da ética, o realismo separa a ética da política, definindo esta a partir da realidade fundamental do poder. Segundo Martin Wight

(2002), o que distingue a história moderna da história medieval é a predominância da idéia de poder sobre a idéia de direito. Nesse sentido, a política internacional consiste essencialmente numa política de poder, onde o *êxito*, e não a justiça, é o seu critério normativo. A boa política é a política bem sucedida, sendo a história o seu principal árbitro.

Relativismo moral, objetividade e pragmatismo tornaram-se axiomas metodológicos da disciplina de Relações Internacionais a partir da década de 40. “O realismo é essencialmente conservador, empírico, prudente, desconfiado dos princípios idealistas e respeitador das lições da história” (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF JR., 2003, p. 84).

4.1.1 Características da teoria realista

A teoria realista tornou-se o *mainstream* das Relações Internacionais no período que vai da Segunda Guerra Mundial até ao início da década de oitenta. O paradigma realista não tinha qualquer rival quando se tratava de explicar as características da política internacional durante a Guerra-Fria. De acordo com Dunne e Schmidt, os três elementos centrais do realismo são: estatismo, sobrevivência e auto-ajuda. *Estatismo* significa que o realismo considera os Estados os atores mais importantes do sistema internacional. Isso implica, por um lado, que são de longe muito mais poderosos e influentes que os atores não-estatais, como as ONGs ou as corporações multinacionais; por outro, que são as interações entre Estados, e não as que existem entre outros atores, que determinam as características estruturais do sistema internacional, notadamente sua proverbial anarquia. O princípio realista da *sobrevivência* postula ser esta a preocupação essencial dos Estados, o que os leva a uma competição por ganhos relativos, a identificar o interesse nacional com o poder e ao dilema da segurança. *Auto-ajuda* significa, por sua vez, que em um ambiente anárquico os Estados não podem contar que organizações internacionais virão em seu auxílio, ainda quando diante de uma agressão manifestamente injusta, e muito menos com o auxílio de outros Estados, mesmo quando aliados. Essa idéia guarda semelhança com a advertência de Maquiavel de que amigos costumam desaparecer nos momentos em que a necessidade e o perigo se aproximam, pelo que é essencial contar sempre com forças próprias.

De forma mais analítica, Dougherty e Pfaltzgraff Jr. (2003, p. 79-80), identificam dois elementos principais na teoria realista clássica: o sistema internacional como nível de análise, isto é, como o “palco” das relações internacionais, e o Estado como unidade de análise, ou seja, como “ator”. A partir da articulação entre esses dois elementos, os mesmos autores distinguem seis princípios compartilhados pela teoria clássica: (1) o sistema internacional

contemporâneo é constituído por Estados, trata-se de um sistema de Estados-Nação; (2) a política internacional é essencialmente conflitual, marcada pela competição pelo poder, em um ambiente anárquico, onde cada Estado conta somente com seus próprios recursos para sobreviver; (3) embora os vários Estados sejam bastante heterogêneos quanto a seus recursos e poderio, eles se relacionam entre si sob a base de igualdade soberana; (4) os Estados são considerados atores unitários, de modo que a política externa é independente da política interna, mantendo-se razoavelmente estável apesar das freqüentes mudanças no governo; (5) os Estados são atores racionais, cujas decisões se orientam para o agir estratégico, baseado no interesse nacional, buscando maximizar suas vantagens e seu poder; (6) o poder é o conceito central tanto para explicar quanto para prever o comportamento dos Estados na política internacional.

Entre os acadêmicos de Relações Internacionais, ninguém influenciou mais que Hans J. Morgenthau. Sua obra principal, *“A política entre as nações”* é sem dúvida o mais célebre e comentado tratado de política internacional do século XX, no qual os elementos de uma teoria realista das relações internacionais – a estrutura anárquica, o individualismo estatal, a competição pelo poder e a doutrina do equilíbrio – se encontram desenvolvidos em toda a sua profundidade. Mesmo os críticos do realismo precisam recorrer a Morgenthau como ponto de partida necessário, uma espécie de “tipo ideal” teórico (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 95-6).

Já no início da sua obra, Morgenthau identifica seis postulados fundamentais de uma teoria realista da política internacional.

Em primeiro lugar, “o realismo político acredita que a política, como aliás a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que deitam suas raízes na natureza humana” (MORGENTHAU, 2003, p. 4). Noutras palavras, a realidade governa-se segundo leis que independem de nossas preferências e sua plasticidade é limitada, isto é, a realidade não pode ser alteradas segundo nossa vontade. O utopismo, ao contrário, baseia-se no pressuposto iluminista de que o comportamento humano é influenciado por certas circunstâncias externas que, quando desfavoráveis – como a ignorância, a miséria, a incerteza, a opressão ou a anarquia – conduzem ao conflito e à irracionalidade política. Mais especificamente, segundo Morgenthau, os liberais atribuem as causas do conflito político a fatores institucionais, internos ou externos:

Durante todo o século XIX, os liberais de todo o mundo compartilhavam a convicção de que a política do poder e a guerra não passavam de resquícios de um sistema de governo obsoleto, e que a vitória da democracia e do governo

constitucional sobre o absolutismo e a autocracia asseguravam a vitória da harmonia e da paz permanente sobre a política do poder e da guerra. [...]

Na visão desses racionalistas, é o atavismo da política do poder que encobre e distorce a harmonia de interesses que constitui a verdadeira natureza das relações internacionais. [...] Os conflitos entre as nações se devem, portanto, a desajustes que se originam da falta de compreensão e da influência das paixões políticas. Não fossem a ignorância e a emoção, a razão solucionaria os conflitos internacionais de modo tão fácil e racional como vem resolvendo tantos problemas na área das ciências naturais (MORGENTHAU, 2003, p. 61 e 71-2).

Desse modo, é possível, segundo os idealistas, alterar os padrões de comportamento humano pela ação transformadora consciente das referidas circunstâncias (DOUGHERTY e PFALTGRAFF JR, 2003 p. 82). Ao contrário do pensamento idealista, que concentrava esforços na transformação da estrutura dos sistema internacional – na eliminação de seu caráter anárquico e na fundação de uma ordem internacional baseada na interdependência e, conseqüentemente, na cooperação – o realismo de Morgenthau assume essa estrutura como dada e atribui à teoria das relações internacionais o papel de desenvolver instrumentos para, sem negar essa realidade, perseguir os objetivos de ordem e paz na política internacional. Tais instrumentos consistem, principalmente, na diplomacia e no equilíbrio de poder. Segundo Morgenthau (2003, p. 5), somente a razão e a experiência, e não princípios filosóficos abstratos, é que podem validar as conclusões em matéria de política internacional.

O segundo princípio é o mais conhecido e sustenta a separação entre a política e as demais esferas de relações sociais, como a economia, o direito e a moral. Para Morgenthau, o que caracteriza o comportamento político é o conceito de interesse definido em termos de poder. O realismo político parte do pressuposto metodológico de que os Estados, nas relações internacionais, buscam maximizar seu próprio interesse, definido em termos de poder, frente aos demais Estados. Esse objetivo é tido como constante e universal, independentemente da organização interna do poder político, da opinião pública ou da ideologia específica do governo. Estados democráticos ou autoritários, de direita ou de esquerda, independentemente de suas motivações declaradas ou não, todos perseguem objetivos individualistas que, em última análise, visam aumentar o poder do Estado. Conforme destacam Dougherty e Pfaltzgraff (2003, p. 96), “[e]ste conceito, fulcral na teoria realista de Morgenthau, atribui continuidade e unidade às aparentemente diversificadas políticas externas dos amplamente afastados estados-nação”.

Os Estados são, portanto, atores racionais que agem estrategicamente. Esse princípio de conduta é, para o realismo, não apenas algo constatável empiricamente como também um princípio normativo. Segundo Morgenthau (2003, p. 16), com efeito, “o realismo político considera que uma política externa racional uma boa política externa, visto que somente uma

política externa racional minimiza riscos e maximiza vantagens; desse modo, satisfaz tanto o preceito moral da prudência como a exigência política do sucesso”.

Esse princípio significa ainda que os Estados, em política externa, tendem a buscar ganhos relativos, ao invés de ganhos absolutos, isto é, buscam não apenas tornar-se mais ricos e mais poderosos militarmente, mas sim tornar-se mais ricos e poderosos *que os outros*. Essa busca por aumento relativo de poder torna o sistema internacional inerentemente competitivo e a cooperação nessas condições improvável, salvo para obter vantagens relativas frente a terceiros.

Dessa competição pelo poder é que decorre o conhecido “dilema da segurança”. O dilema da segurança implica que um Estado, cercado por vizinho poderosos, buscará armar-se para se defender de uma possível ofensa da parte deles. Este gesto, no entanto, será inevitavelmente interpretado como uma atitude hostil, que os levará a perseguir a mesma estratégia, a fim de responder à situação de insegurança por eles percebida, e assim sucessivamente. Como o que interessa em política de segurança internacional são os ganhos relativos e não os ganhos absolutos, nenhum Estado se sentirá seguro a menos que seja mais bem militarizado que os outros, o que conduz necessariamente a uma corrida armamentista. Conforme já foi dito anteriormente, o dilema da segurança é o *leitmotiv* das relações internacionais.

O terceiro princípio do realismo político reconhece que, embora o conceito-chave do interesse definido como poder constitua uma categoria objetiva e universalmente válida, o que vem a ser o interesse nacional não possui um significado fixo e permanente. Com efeito, “o tipo de interesse que determina a ação política em um determinado período da história depende do contexto político e cultural dentro do qual é formulada a política externa” (MORGENTHAU, 2003, p. 18). Todavia, em um ambiente marcado pela competição pelo poder, é razoável supor que os Estados considerem que os objetivos de *sobrevivência* e de segurança precedam todos os demais. Isso significa que cada Estado tende a considerar os outros antes como prováveis inimigos do que como possíveis parceiros. Somente quando a sobrevivência e a segurança estão asseguradas é que os governos podem dedicar-se a outros objetivos, considerados menores. Essa conclusão fundamenta e distingue, bastante cara aos realistas, entre a *alta política*, relacionada com o luta pelo poder militar e segurança, e a *baixa política*, que compreende as demais questões, como comércio, cultura, meio-ambiente, promoção dos direitos humanos, cooperação técnica, etc.

Portanto, não obstante seja o interesse nacional historicamente contingente, é razoável afirmar que nenhum Estado comprometerá sua agenda da alta política para realizar objetivos

de baixa política. Quanto ao papel das instituições na regulação da ordem internacional, a teoria realista sustenta que elas jamais poderão exercer a gestão das questões políticas internacionais a menos que sejam reflexo da estrutura de poder do sistema internacional em que atuam. Instituições não podem nem eliminar a anarquia, nem substituir o poder como instrumento e objetivo imediato da política, tampouco impor-se contra os interesses dos atores poderosos do sistema internacional.

Em quarto lugar, o realismo reconhece as tensões existentes entre os princípios morais e as exigências do ambiente político. Não se pode, com efeito, submeter a racionalidade política a mandamentos morais abstratos. “O realismo sustenta que os princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados em sua formulação universal abstrata, mas que devem ser filtrados por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar” (MORGENTHAU, 2003, p. 20). A aplicação de princípios morais à ação política subordina-se aos objetivos politicamente superiores da segurança do Estado. A postulação de um *fiat justitia, pereat mundus* pode precipitar o desastre nacional. A política possui, por conseguinte, seus próprios critérios normativos, que distinguem a boa política da política moral. “[O] realismo considera que a prudência – a avaliação das consequências decorrentes de ações politicamente alternativas – representa a virtude suprema da política” (MORGENTHAU, 2003, p. 20). Trata-se daquilo que Max Weber denomina de “ética de responsabilidade”, em oposição à “ética de convicção”.

Pelo quinto princípio, o realismo político distingue as aspirações políticas de um Estado dos princípios morais universais (MORGENTHAU, 2003, p. 21). Carr (2001, p. 91) já havia lançado a advertência de que argumentos morais devem ser vistos com desconfiança quando servem de fundamento a uma política estatal pois, as mais das vezes, tais argumentos apenas disfarçam, consciente ou inconscientemente, um interesse particular. Com efeito, todas as nações são tentadas a revestir seus próprios interesses com a capa legitimadora da moralidade e a confundi-los com o interesse universal. Em virtude desse princípio, fica descartada como insustentável a idéia de uma “guerra justa” e condenadas as ações políticas inspiradas em uma moral dos vencedores, como a que inspirou o Tratado de Versalhes.

Por fim, o sexto princípio destaca a autonomia da política frente a outras esferas da vida social e a originalidade do enfoque realista, que se contrapõe ao “enfoque moralista-legal” que durante tanto tempo predominou nas Relações Internacionais. “O realismo baseia-se em uma concepção pluralista da natureza humana. O homem real é um ente compósito do ‘homem econômico’, do ‘homem político’, do ‘homem moral’, do ‘homem religioso’, etc.” (MORGENTHAU, 2003, p. 26). Cada um desses “homens” assume diferentes posturas diante

da realidade e caracterizam de forma também distinta os problemas com que se deparam, suscitando, dessa forma, indagações que lhe são específicas. O problema do enfoque moralista-legal consiste precisamente em ignorar essa pluralidade e em reduzir as questões políticas a questões jurídicas ou éticas.

Morgenthau corrobora seu raciocínio com exemplos históricos, como o caso da invasão soviética da Finlândia, em 1939. Entendida em termos puramente jurídicos, a ação violava o Pacto da Liga das Nações. A questão política, portanto, consistia em saber de que modo a invasão da Finlândia afetava os interesses de França e Grã-Bretanha e, em segundo lugar, qual o impacto que as diferentes alternativas de ação produzem sobre o equilíbrio de poder envolvendo estes dois Estados e as demais potências hostis, em especial a União Soviética e a Alemanha. Se França e Grã-Bretanha se envolvessem em um conflito para libertar a Finlândia, o que não ocorreu por razões acidentais, teriam inviabilizado a participação soviética na coalizão aliada o que poderia mesmo estreitar os laços da União Soviética com a Alemanha. As questões de política internacional, sustenta Morgenthau (2003 p. 25-6), devem ser compreendidas em seus próprios termos e “submetida à complicada prova dos interesses envolvidos e do poder disponível para cada um dos lados, bem como do impacto de um ou do outro curso de ação sobre esses interesses e sobre esse poder”.

Robert Gilpin (2002, p. 237), um dos mais conhecidos teóricos realistas, sugere que o realismo é antes uma posição filosófica do que uma teoria científica. Em si mesmo, o realismo não está sujeito ao critério da falseabilidade de Popper. Tal como o marxismo, ou o liberalismo, ou outras escolas de pensamento, o realismo não pode ser nem comprovado, nem desmentido através da pesquisa empírica.

Nesse sentido, a atitude filosófica do realismo construiu-se a partir de uma caracterização um tanto mítica (ou uma caricatura) de seu adversário teórico, os “utópicos” ou “idealistas”, termos que desde então possuem conotação pejorativa na teoria das relações internacionais, identificados retrospectivamente aos acadêmicos do período entre-guerras, os quais concentraram sua atenção sobre as causas da guerra e sobre os meios de a proscrever (DUNNE e SCHMIDT, 2001, p. 141). A crítica realista foi uma reação contra a falta de resultados práticos obtidos no estudo de tais questões. Os liberais-internacionalistas, focando sua atenção no papel das organizações internacionais e do Direito Internacional, foram acusados de desconsiderar a ubiquidade do poder e de superestimar a racionalidade e a identidade de interesses dos atores internacionais (MULDOON JR., 2004, p. 76). O realismo, portanto, assumiu a função de renovar a investigação das relações internacionais das cinzas

das teorias idealistas desacreditadas, colocando a política do poder no centro da análise (DUNNE e SCHMIDT, 2001, p. 142).

O núcleo teórico do realismo é que o sistema internacional é um ambiente político caracterizado pela anarquia, isto é, constituído por Estados que não reconhecem nenhuma autoridade superior, onde falta, por conseguinte, um governo central. Essa característica é que distingue e mesmo opõe o sistema internacional aos sistemas políticos domésticos. Nesse ambiente, nada garante a sobrevivência e a segurança dos Estados senão sua própria capacidade de se defender. Na síntese elegante de Waltz, o sistema internacional é baseado na *auto-ajuda* como padrão de comportamento adotado pelas unidades que o constituem. Em nível sistêmico, o resultado é a competição pelo poder, no qual os Estados são caracterizados como entidades racionais que buscam maximizar os seus interesses, preocupados mais com os ganhos relativos (frente aos demais estados) do que com os ganhos absolutos. Nesse contexto, o principal instrumento de regulação e ordem no sistema internacional é o *equilíbrio de poder*, mediante alianças militares, tanto em âmbito regional, quanto em âmbito mundial.

4.1.2 Realismo e Neo-realismo

Tanto os adeptos quanto os críticos do realismo reconhecem que não existe uma única tradição de pensamento realista. Suas várias versões costumam ser classificadas na literatura segundo dois critérios. Um deles, mais simples, consiste numa periodização, que distingue o realismo clássico, que vai de Tucídides ao século XX, passando por Hobbes e Maquiavel; o realismo moderno, entre 1939 e 1979, e o neo-realismo, de 1979 em diante.

O segundo critério é temático e separa os realistas históricos dos realistas estruturais. Os primeiros são mais *indutivistas*: compreendem a política internacional a partir da prática concreta, de onde tiram lições e precedentes, sem partir de princípios universalmente válidos. É o caso de Maquiavel e de Carr. Já os segundos são *dedutivistas*: sustentam que as características da política internacional decorrem de um princípio estrutural sempre presente, seja ele a natureza humana, como no caso de Morgenthau, seja o caráter anárquico do sistema de Estados soberanos, como no caso de Kenneth Waltz. As duas classificações são independentes, como se pode ver (DUNNE e SCHMIDT, 2001, p. 147-8).

O marco inicial da teoria neo-realista das relações internacionais é identificado na literatura com o pensamento de Kenneth Waltz, em especial com a sua obra “Teoria das Relações Internacionais”, de 1979. Suas reflexões enfatizam a importância da estrutura anárquica do sistema internacional e seu papel como principal determinante do

comportamento dos Estados. Três inovações costumam ser atribuídas ao neo-realismo, em comparação com o realismo moderno.

Em primeiro lugar, enquanto o neo-realismo toma como nível de análise a estrutura do sistema de Estados para compreender a natureza da política internacional, o realismo de Morgenthau assume como nível de análise a unidade desse sistema, isto é, o Estado e as interações entre os Estados. Enquanto o nível de análise da unidade privilegia o modo como as partes do sistema se relacionam, suas interações, o nível de análise da estrutura concentra a atenção na influência do ambiente internacional sobre as unidades, definindo suas posições umas em relação às outras. Waltz, com efeito, embora reconhecendo a importância das explicações em nível de unidade, está mais preocupado com o modo pelo qual a estrutura do sistema internacional condiciona o comportamento de suas unidades, limitando suas escolhas, incentivando determinados padrões de comportamento e interação, ao passo que pune outros.

Waltz (2002) define a estrutura do sistema como o princípio que organiza as suas partes componentes, ou seja, o modo particular como as partes estão organizadas e posicionadas umas em relação às outras. No caso do sistema internacional, é a anarquia – a ausência de uma autoridade mundial – o princípio ordenador que determina a sua estrutura, e a distribuição de capacidades entre suas unidades, os Estados, que lhes atribui uma posição específica nessa estrutura.

De fato, enquanto a hierarquia é o princípio ordenador dos sistemas políticos internos, no sistema internacional observa-se uma coordenação horizontal entre suas unidades. Em consequência desse contraste, no sistema internacional todas as unidades são formalmente iguais, isto é, soberanas e, nesse sentido, funcionalmente equivalentes. De acordo com Waltz, quanto mais hierarquizado é um sistema, maior é a diferenciação de funções entre suas unidades; em contraste, quanto mais anárquica é a estrutura do sistema, maior a similitude de funções entre essas unidades. “Os Estados que são as unidades dos sistemas político-internacionais não são formalmente diferenciados pelas funções que desempenham. A anarquia impõe relações de coordenação entre as unidades de um sistema, e isso implica sua semelhança” (WALTZ, 2002, p. 132).

O que diferencia os Estados não são as funções que desempenham no sistema internacional e sim a sua capacidade, que determina sua posição nesse sistema. Com efeito, precisamente porque o sistema internacional carece de uma ordem centralizada e hierárquica, não é possível uma especialização ou divisão do trabalho entre os Estados, impelindo-os, portanto, para a auto-ajuda. Também por esse motivo a cooperação internacional é tão difícil. É a estrutura do sistema, em especial o número de atores envolvidos e a correspondente

distribuição de capacidades entre eles que determina o tipo de interação que haverá de se desenvolver. À medida que se altera a distribuição das capacidades entre os atores, também o sistema internacional sofrerá modificações, bem como os padrões de interação entre seus membros.

O segundo aspecto que distingue os realistas modernos dos neo-realistas diz respeito à visão sobre o papel do poder na política internacional. Morgenthau vê o poder como instrumento e objetivo da política: é a partir dele que se interpreta e compreende a política externa de um Estado.

A política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder. Sejam quais forem os fins da política internacional, o poder constitui sempre o objetivo imediato. [...] No campo da política internacional, de modo muito particular, a força armada como ameaça ou potencialidade representa o fator material mais importante na construção do poder político de uma nação. (MORGENTHAU, 2003, p. 49).

Já os neo-realistas definem o poder como a combinação das capacidades de um Estado e o analisam segundo o modo como estas capacidades se encontram distribuídas no sistema, engendrando padrões específicos de interação. O poder de um Estado o coloca em uma posição específica no sistema e condiciona o seu comportamento.

A terceira diferença refere-se ao modo como os Estados reagem à anarquia no sistema internacional. Os realistas sustentam que a anarquia é uma característica do sistema internacional à qual cada Estado reage de uma maneira específica, de acordo com seu tamanho, localização, inclinações políticas, poder militar, etc. Para os neo-realistas, por outro lado, é a anarquia que define o sistema internacional, o que implica que todos os seus membros, uma vez que são funcionalmente equivalentes, estão sujeitos às mesmas limitações e buscam todos o mesmo objetivo, na medida das suas capacidades particulares, que consiste em preservar e, se possível, melhorar sua posição no sistema.

A substituição da noção simples de poder militar pelo conceito mais compreensivo de capacidade permite aos neo-realistas uma análise mais complexa e sutil da política internacional. Com efeito, Gilpin sustenta que os Estados não perseguem um objetivo único em política externa, como maximizar poder militar, mas mais frequentemente buscam melhorar suas posições perseguindo vários objetivos ao mesmo tempo, alcançando posições de compromisso. Na maioria das vezes, os governos preferem combinar resultados satisfatórios em diversas frentes a sacrificar todos em nome de um único objetivo primordial. Nesse sentido, cada curso de ação deve ser avaliada não em face de um objetivo primordial em política externa (obter maior poder ou segurança), mas segundo uma relação de custo-

benefício. De acordo com a formulação de Gilpin, um Estado persegue uma política de poder até ao ponto em que os custos marginais do poder adquirido igualem ou ultrapassem as vantagens marginais esperadas, entendidas como melhora na posição do Estado em questão no sistema internacional. Waltz compartilha dessa análise ao afirmar que, para além de um nível crítico de sobrevivência, os interesses dos Estados podem ser bastante variados, da conquista do mundo a simplesmente serem deixados em paz.

Waltz ainda critica o que denomina de “teorias reducionistas”, isto é, as teorias que ou partem de um indutivismo puro, que abstrai das condicionantes estruturais para analisar apenas o comportamento das unidades em busca de um padrão apreensível; ou, ao contrário, as teorias sistêmicas que acreditam poder definir a estrutura abstraindo dos atributos e das interações entre suas partes. Em alternativa, Waltz sugere que um sistema é constituído por uma estrutura e por unidades em interação. “A estrutura é a componente alargada do sistema que torna possível pensar o sistema como um todo. Uma estrutura é definida pela disposição das suas partes. Apenas as mudanças na disposição são mudanças estruturais. [...] Os Estados são as unidades cujas interações formam as estruturas dos sistemas das relações internacionais” (WALTZ, 2002, p. 115 e 135).

Waltz compara os sistemas políticos internacionais com os mercados económicos. Ambos têm em comum serem estruturas descentralizadas, constituídas pela interação entre unidades egoístas e funcionalmente equivalentes. Em ambos os sistemas, vale o princípio da auto-ajuda: sua prosperidade, sobrevivência ou morte dependem de seus próprios esforços. Waltz leva mais longe a comparação, afirmando que ambas as estruturas tendem para um equilíbrio dinâmico espontâneo. No caso dos mercados, para o equilíbrio entre a oferta e a demanda; no caso do sistema internacional, para o equilíbrio de poder. De fato, sustenta Waltz, a capacidade auto-reguladora da estrutura reside na sua capacidade de determinar resultados globais que não faziam parte das intenções originais de suas partes componentes. Assim, nas economias de mercado, a intenção de todos os agentes económicos de obterem o maior lucro possível leva à concorrência e, por conseguinte, à diminuição das taxas de lucro. Da mesma forma, no sistema internacional, quando todos os Estados perseguem uma política de poder, o resultado global é o equilíbrio. Nesse aspecto, Waltz filia-se àquela corrente de realistas que acredita ser o equilíbrio de poder o resultado espontâneo da interação entre os Estados, da busca individual pelo poder, em oposição à corrente que define o equilíbrio de poder como uma política, que deve ser buscada através da diplomacia.

4.2 O liberal-internacionalismo

Conforme assinala McGrew (2002, p. 267-8) o discurso liberal-internacionalista constituiu, ao longo do século XX, a principal alternativa intelectual ao realismo e à geopolítica, tanto em termos descritivos quanto normativos. A história alterna períodos de ascensão e de estagnação de ambos os programas de pesquisa. É nos momentos de maior otimismo que o liberalismo se destaca no discurso das elites acadêmicas e políticas, em geral após conferências de paz que põem fim a grandes guerras, as quais estabelecem acordos gerais visando prevenir o surgimento de novos conflitos. Nesses momentos, renova-se o entusiasmo pelas instituições e a crença na possibilidade de progresso nas relações internacionais, com a certeza, tantas vezes frustrada, de que uma nova era de paz e cooperação se abre a partir daí.

Com efeito, o pensamento liberal conheceu seus momentos de maior aceitação, nos países ocidentais, após a Primeira Guerra Mundial, com a criação da Liga das Nações, após a Segunda Guerra Mundial, com a criação do sistema das Nações Unidas, e após a Guerra-fria, quando líderes ocidentais proclamaram o surgimento de “uma nova ordem mundial” e mesmo do “fim da história”. Já o realismo parece emergir em período de crise das instituições internacionais e, por conseguinte, do clima de frustração e ceticismo daí decorrentes. Em tais momentos, cresce a percepção pessimista acerca da imutabilidade da natureza humana e do caráter cíclico da história que, longe de progredir, está fadada a repetir-se eternamente.

Todos os estudiosos são unânimes em observar que, tal como o realismo, o liberalismo não possui uma tradição teórica única. Pelo contrário, são tantas as matrizes de pensamento liberal que é inclusive complicado definir um núcleo de princípios comuns a todas elas, ou sintetizar suas variações, ou mesmo organizar uma classificação (MCGREW, 2002, p. 269; DUNNE, 2001, p. 165). O liberalismo compreende princípios político-constitucionais, por um lado, e de economia política, por outro. Cada versão de pensamento liberal busca articular ambos os conjuntos de princípios dentro de uma teoria geral do governo que seja capaz de conciliar a legitimidade política com a justiça (ou equidade) econômica. A forma como essa integração é feita explica as variações notáveis de uma tendência para outra.

No tocante à política internacional, é possível definir com razoável clareza quatro pressupostos teóricos do pensamento liberal, os quais são sintetizados por McGrew (2002, p. 268). Em primeiro lugar, o uso da razão, a *racionalidade*, é um requisito necessário e suficiente para a condução política efetiva e o gerenciamento dos assuntos internacionais. Através da perseguição do auto-interesse esclarecido e da deliberação por argumentos

racionais, os conflitos de interesse entre os Estados podem ser mediados ou resolvidos sem recurso à violência. Em segundo lugar, a *cooperação* internacional é superior ao conflito tanto em termos morais quanto em termos de eficiência. O aumento progressivo da interdependência entre os povos produz a necessidade de coordenar políticas e de somar esforços na resolução dos problemas comuns. Em terceiro lugar, as *instituições* internacionais são essenciais à paz e à ordem no sistema de Estados. Elas estabelecem mecanismos para a discussão racional de problemas e estabelecem normas que limitam o escopo e a necessidade da política do poder. Por fim, o *progresso* é possível no campo das relações internacionais desde que a política de poder e a anarquia não sejam consideradas características insuprimíveis do sistema internacional, mas que possam ser transcendidas por uma estrutura de governança capaz de domesticar a política entre as nações.

Assim como o pensamento realista, o liberalismo também pode ser classificado segundo uma abordagem histórica ou temática. Historicamente, é possível distinguir três grandes ondas de pensamento liberal, desde o iluminismo até aos dias de hoje: liberalismo clássico, liberal-internacionalismo e o institucionalismo liberal (DUNNE, 2001, p. 165).

O liberalismo clássico, ao debruçar-se sobre o problema da guerra, concentrou seu foco sobre os fatores domésticos do conflito entre as nações. A guerra era resultado de instituições políticas e econômicas internas disfuncionais e, sobretudo, irracionais. Nesse ponto, os autores se dividem em dois discursos, o político e o econômico. De um lado, autores como Immanuel Kant e Jeremy Bentham criticavam os governos absolutistas e opressores, caracterizados pela centralização do poder, pelo segredo, pela ignorância pública e pela ausência de mecanismos de representação política e de responsabilização perante a opinião pública, os quais se valiam da guerra como um instrumento da política estatal. Tratava-se, portanto, de tornar os governos sensíveis à opinião pública, a fim de que, tal como sugerira Kant (1995), a decisão de ir à guerra dependa da vontade daqueles que irão efetivamente combatê-la. A falta de controle do poder governamental, portanto, era a origem tanto de convulsões e injustiças internas quanto da desordem internacional. Repúblicas liberais, ou seja, governos constitucionalmente limitados, são a pedra de toque de uma ordem mundial pacífica.

Por outro lado, economistas como Adam Smith culpavam a organização mercantilista da economia, a qual incentivava o uso da guerra para fins de ganho econômico, mediante políticas de expansão imperialista ou colonial, além de subjugar a produção e o comércio às ambições de poder dos governantes. O livre comércio, em contraste, exigia para seu desenvolvimento relações pacíficas e ordeiras entre os Estados, a tal ponto que a

interdependência econômica gerada pelo intercâmbio de bens entre as nações tornasse a guerra infrutífera e mesmo ruínosa. Montesquieu (2000, p. 11-2), sustentava que “o efeito natural do comércio é trazer a paz”, em razão da interdependência gerada pelas relações econômicas entre os povos. Quando duas nações comerciam, nasce entre elas uma relação de justiça; quando não há tal comércio, sua relação é de pilhagem.

Em ambos os discursos, os liberais clássicos dos séculos XVIII e XIX consideravam que a paz depende, em última análise, mais das transformações das estruturas políticas e econômicas internas – que instituíam governos republicanos e o livre comércio – do que da transformação da ordem internacional. Rejeitando um Leviatã mundial, essa linha de pensamento sustentava a índole pacífica das repúblicas e o interesse dos comerciantes na paz (MCGREW, 2002, p. 270).

A Primeira Guerra Mundial desacreditou a confiança dos liberais na interdependência econômica e na dependência dos governos em relação à opinião pública. Com efeito, o liberalismo político desprezou o fenômeno dos nacionalismos, em suas versões menos racionais e mesmo sombrias, que levaram a opinião pública ao chauvinismo, ao ódio étnico e à xenofobia, bem como ao apoio emocional a políticas de expansão imperialistas. Por outro lado, o liberalismo econômico não levou em conta a competição econômica entre os Estados e seus efeitos sobre a política estatal. O choque de imperialismos que ajudou a produzir a Primeira Guerra Mundial levou o pensamento liberal a concluir que a transformação da organização interna das comunidades não era suficiente e que seria necessário domesticar a política internacional, eliminando a anarquia do sistema de Estados e proscrevendo definitivamente o direito de fazer a guerra (MCGREW, 2002, p. 271).

A proposta do liberal-internacionalismo, que ganhou força no período entre-guerras, continha três elementos para a transformação da ordem mundial (MCGREW, 2002, p. 272). Em primeiro lugar, era necessário substituir a anarquia do sistema de Estados pela institucionalização, mediante uma organização internacional, de um sistema de segurança coletiva, na forma de um fórum permanente para dirimir conflitos internacionais de acordo com procedimentos democráticos. Nesse contexto, a experiência bem sucedida da União Internacional de Telégrafos e da União Postal Universal forneciam a evidência de que a cooperação era possível e altamente desejável.

Em segundo lugar, era igualmente necessário substituir a política do poder pelo Direito Internacional, proibindo a diplomacia secreta e submetendo a rígidos controles jurídicos tanto a produção e aquisição de armamentos, quanto o direito de recorrer à força nas relações internacionais.

Em terceiro lugar, a segurança internacional e a paz impunham a disseminação de valores liberais e democráticos e o conceito-chave para isso era a auto-determinação nacional. Os célebres 14 pontos de Woodrow Wilson, sugerindo medidas para tornar o mundo seguro para a democracia, apostavam no realinhamento dos territórios dos Estados ao longo de fronteiras nacionais, bem como na independência das populações sujeitas ao domínio imperialista, na esperança de que a auto-determinação conduzisse naturalmente a governos representativos. Embora as propostas variassem significativamente, em termos de desenho institucional, o liberal-internacionalismo reputava imprescindível alguma forma de governança mundial, dotada de poderes efetivos para reforçar suas decisões e sancionar violações ao Direito Internacional. Mais do que isso, compartilhavam a convicção de que a preservação da paz internacional somente seria possível mediante uma espécie de compromisso global para com determinados valores morais e princípios políticos.

O colapso do sistema de segurança coletiva do entre-guerras, simbolizado na decantada Liga das Nações, estigmatizou o pensamento liberal como irremediavelmente utópico e de um idealismo ingênuo, e inaugurou a época de predomínio incontestável das teorias realistas no estudo das relações internacionais, conforme acima se falou. Durante a evolução da agenda de pesquisa do realismo, as questões relativas à estratégia e à segurança nacional foram privilegiadas em detrimento das interrogantes típicas da época do liberalismo, relativas à transformação da ordem internacional, à promoção da paz e da justiça entre os povos e à proscricção da guerra, as quais foram descartadas como frívolas. O sistema internacional foi aceito pelo realismo tal como se apresentava, tratando de estudá-lo como é em vez de preocupar-se sobre como deveria ser. Problemas relativos à ordem e à paz no sistema de Estados reduziam-se à busca de equilíbrio de poder e de contenção recíproca, ante a impossibilidade de ser de outro modo.

A terceira onda do liberalismo surge nos anos 70 e 80, a fim de lidar com uma dupla questão: como pensar a cooperação internacional sem cair no antigo idealismo, por um lado; e quais as implicações da globalização para a ordem mundial, por outro (MCGREW, 2002, p. 273). Quanto à primeira questão, o liberalismo viu-se, com efeito, obrigado a levar as objeções realistas a sério e a adotar uma atitude menos normativa e a pôr de lado projetos por demais ambiciosos de transformação da ordem internacional. O salvacionismo teórico deu lugar a ambições mais modestas e a uma atitude mais pragmática, mais *problem-solving*.

Na verdade, conforme salienta Keohane (1984), um dos principais teóricos liberais da política internacional, o realismo sempre será um ponto de partida importante, talvez mesmo necessário, para se compreender a estrutura do sistema internacional. No entanto, o realismo

apresenta deficits quando se trata de compreender as variações que ocorrem no interior dessa estrutura, como é precisamente o caso do fim da Guerra-fria, e que oscila períodos de maior cooperação e institucionalização e momentos de acirramento da competição, anarquia e conflito. Nas palavras de Keohane, o realismo é profundo na estrutura, mas raso no *processo*. Essa característica das teorias realistas é definida por José Manuel Pureza (2002, p. 238) como “*apologia do eterno presente*”, isto é, a tendência de valorizar teoricamente os elementos de continuidade do sistema internacional, em detrimento da ruptura.

O realismo oferece uma concepção circular da história das relações internacionais, um eterno retorno, onde a política entre nações será como é e sempre foi: uma competição pelo poder. Presta pouca atenção, portanto, às mudanças nos padrões de interação entre os diversos atores do sistema. O liberalismo, por sua vez, destaca a possibilidade de evolução, com base na economia política. Evolução aqui entendida como superação progressiva da anarquia, ou melhor, da anomia na política internacional e do conflito violento, através da disseminação da democracia, do livre comércio, do fortalecimento da interdependência econômica e política e da cooperação como forma de responder a essa interdependência (KEOHANE, 1984).

Por outro lado, não há dúvidas de que o pós-Segunda Guerra testemunhou um aumento notável da cooperação entre os Estados, que se traduziu na multiplicação no número de organizações e regimes internacionais, com especial destaque para o sistema das Nações Unidas, para as instituições de Bretton Woods, para o GATT e para os acordos de não-proliferação nuclear. A pergunta relevante é: o que tornou possível a constituição dessa formidável rede de instituições internacionais de governança? Como é possível regular o comportamento de atores internacionais auto-interessados, mediante estruturas de autoridade em âmbito mundial, na ausência de instrumentos de coerção? Se o sistema de Estados se caracteriza pela anarquia e pela política do poder, o que explica a cooperação continuada, na política internacional?

A explicação oferecida pelo realismo baseava-se na “teoria da estabilidade hegemônica”, segundo a qual a promoção do livre-comércio e de outras políticas liberais em âmbito mundial só foi possível através do engajamento ativo da potência hegemônica no sistema, no caso os Estados Unidos, cujo poder, nas décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, não podia ser equilibrado por ninguém. A posição de supremacia política e econômica de que desfrutava permitiu ao governo americano financiar e pressionar pela constituição de organizações e regimes internacionais, suportando seus custos iniciais a fim de obter ganhos de longo prazo, em particular a contenção da influência soviética e a prevenção de uma nova crise econômica, como a que caracterizou a depressão dos anos 30.

O término da Guerra-Fria, simbolizado pelo ritual midiático da queda do muro de Berlim, despertou, durante a primeira metade da década de 90, um sentimento de esperança e confiança eufóricos numa “nova ordem mundial”, caracterizado pelo triunfo dos valores da democracia liberal e da economia de mercado. Além disso, na percepção dos autores liberais, as teorias realistas apresentam sérias limitações ao descrever as transformações recentes na política internacional, em especial a intensificação das relações de interdependência econômica, social e ambiental entre os Estados e o surgimento de novos atores políticos reivindicando participação e de fato participando na formulação da sua agenda.

Em alternativa, o liberal-institucionalismo apostou na teoria dos regimes internacionais (KEOHANE, 1984). Essa abordagem será especialmente importante para o presente estudo, e será analisada com mais vagar adiante.

4.3 O funcionalismo

O funcionalismo é a primeira tentativa teórica de enfrentar o problema da cooperação, caro à tradição liberal-internacionalista, mas em bases mais pragmáticas. O funcionalismo tornou-se uma teoria notavelmente influente nas décadas de 50 e 60, especialmente em duas áreas temáticas: de um lado, como teoria dominante sobre o papel das organizações internacionais, servindo de base teórica para o desenho institucional das Nações Unidas, com sua estrutura descentralizada em programas humanitários, econômicos e científicos, bem como em agências especializadas; por outro lado, o funcionalismo encontrou aplicação ao fundamentar teoricamente o projeto de integração europeia.

O giro metodológico essencial do funcionalismo – que convém registrar aqui, pois dará o tom do pensamento liberal nas décadas posteriores e conduzirá a noção de governança global – consistiu na substituição de uma abordagem que justificava a integração e o multilateralismo com argumentos morais e de justiça, ou com apelo ao interesse abstrato dos Estados no desenvolvimento e na paz, por uma abordagem técnica, que justifica a cooperação internacional com base em necessidades funcionais das sociedades modernas, cuja satisfação é interesse concreto de todos os envolvidos.

O funcionalismo argumenta que essas “funções” estão além do alcance dos Estados individualmente e que, portanto, a cooperação é necessária para uma provisão mais *eficiente* de bens públicos. Além disso, o funcionalismo rompe com as abordagens liberais-internacionalistas baseadas na “analogia doméstica”, isto é, na tentativa de transpor para o plano das relações internacionais os mecanismos institucionais internos, como as propostas de

um “governo” mundial, ou de uma “federação” de nações. Em contraste, a abordagem funcionalista sugere que a forma e o escopo de uma organização internacional dependerá da função por ela desempenhada.

Com efeito, de acordo com as teorias funcionalistas, a cooperação se justifica por razões de eficiência técnica ou econômica, e no interesse dos atores políticos de obter ganhos de escala em razão dessa cooperação. Entre as funções que exigem cooperação, estão a reconstrução econômica e o desenvolvimento pós-conflito, o gerenciamento da inovação tecnológica e a criação de um conceito ampliado de bem-estar e segurança.

David Mitrany é considerado o principal teórico funcionalista nas relações internacionais. Sua abordagem rejeitava fórmulas institucionais abrangentes e prontas. Tratava-se, em primeiro lugar, de identificar as funções que, situando-se para além do alcance dos Estados, exigem estruturas internacionais de governança. O passo seguinte consistia em localizar as partes interessadas e identificar os pontos de convergência de seus interesses. Em lugar de buscar a transformação da ordem mundial, a estratégia de Mitrany orientava-se por objetivos mais modestos e realistas: a cooperação se sustenta sobre a comunhão de interesses e irá ocorrer naquelas áreas onde a cooperação puder servir aos interesses dos envolvidos e na extensão em que sua funcionalidade puder ser mantida. Em vez de uma nova ordem mundial, obtém-se uma pluralidade de acordos de cooperação em áreas específicas, cada um dos quais envolvendo as partes interessadas.

Segundo Mitrany, o mundo do século XX era caracterizado por um número crescente de assuntos técnicos com hipótese de solução unicamente através de uma ação cooperativa que superasse as fronteiras estatais. [...] Mitrany acreditava que a emergência de assuntos que mereciam conhecimento detalhado e aptidões especiais viria a conduzir a uma colaboração esvaziada de conteúdo político e conflitual e entregue, por conseguinte, a peritos ou técnicos cujas soluções preferidas estariam assentes em considerações claramente distintas das dos assuntos político-militares, de alta política ou das relações de Estado para Estado (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 650).

Várias conseqüências advêm desse raciocínio. Em primeiro lugar, para que a cooperação possa funcionar, ela deve, pelo menos a princípio, envolver setores bem delimitados de atividade econômica e social, cujo elevado conteúdo técnico não dê ensejo a atritos políticos significativos, de modo tal que as lideranças governamentais possam sentir-se seguras em assumir compromissos e delegar parte da sua autoridade a uma organização internacional, sem receio de comprometer os interesses nacionais, ou de abrir mão de aspectos sensíveis de sua soberania.

Em segundo lugar, e como consequência do primeiro, o tratamento multilateral de diversos temas, fora do terreno altamente politizado das ideologias e dos nacionalismos, teria como efeito precisamente o esfriamento das ideologias e a corrosão dos nacionalismos, e, por conseguinte, a diminuição das hostilidades daí decorrentes.

Em terceiro lugar, para que esse efeito se possa produzir, é importante que a discussão e a regulação das agendas das organizações internacionais adote um tom técnico, neutro e apolítico, tanto quanto possível. Com efeito, a maioria das organizações internacionais prevê em seus estatutos a neutralidade frente às ideologias de governo nacionais, e pretendem que suas recomendações possuam caráter objetivo e técnico. Mitrany receia, acertadamente, que uma organização ou regime internacional perca sua legitimidade e, portanto, sua autoridade e relevância, a partir do momento em que for invadida por uma retórica excessivamente engajada. O mundo assistiu a uma crise dessa natureza durante a década de 70, quando a nova maioria formada com a descolonização dos continentes africano e asiático imprimiu ao discurso das organizações internacionais uma retórica terceiro-mundista, que levou as potências maiores a perderem o interesse no multilateralismo, acusando as instituições multilaterais de politização e ideologização excessivas.

Em quarto lugar, o padrão de integração e cooperação proposto por Mitrany conduz, ao menos em um primeiro momento, à fragmentação institucional, gerando uma variedade de regimes e de organizações especializadas funcionalmente e com arquitetura institucional variável, bem como diferentes escopos, participantes e graus de efetividade.

Mitrany participou ativamente do projeto de reconstrução Pós-Segunda Guerra Mundial pelas potências aliadas. Defendeu a criação de um sistema baseado em agências internacionais de caráter técnico-científico e especializadas setorialmente, cada qual com a função de implementar projetos de infra-estrutura ou de provisão de bens públicos essenciais. Suas idéias influenciaram o desenho institucional das Nações Unidas, bem como da família de organizações internacionais associadas com ordem Pós-Segunda Guerra, como a FAO, a OMS e a UNESCO. Na visão de Mitrany, tais organizações deveriam gozar de plenos poderes, porém para tarefas limitadas. Para cada uma delas, os Estados transferem uma “fatia” da sua soberania, de modo que a acumulação dessas transferências parciais acabe por levar com o tempo ao deslocamento do eixo de autoridade.

O desenvolvimento posterior do sistema da ONU aprofundou a experiência funcionalista, ampliando o número de organizações e de programas, seja para lidar com as novas tecnologias, como no caso da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a Organização Internacional de Aviação Civil (OIAAC), seja para enfrentar novos problemas

percebidos como potencialmente globais e, portanto, como funções a serem desempenhadas no plano internacional de governança, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A proliferação horizontal do número de organizações internacionais ocorreu em detrimento de uma coordenação vertical entre elas.

Muito importantes na teoria funcionalista das relações internacionais são os conceitos de *ramificação* e de *expansão de tarefas*. Mitrany sustentava que mecanismos de cooperação, inicialmente tímidos, avançavam para estágios superiores à medida que sua atuação começa a produzir resultados satisfatórios, do ponto de vista dos atores participantes. Em consequência, as instituições internacionais de cooperação tenderiam não apenas a se multiplicar como a ampliar a sua agenda. “Ramificação” significa precisamente que a cooperação bem sucedida em um setor de atividade estimula a cooperação em outros ramos de atividade. O sucesso de uma organização ou instituição internacional produz dois efeitos, segundo Mitrany. De um lado, a cooperação bem-sucedida leva ao aprendizado e à acumulação de conhecimento e experiência que podem ser aplicados em novos arranjos cooperativo em novas áreas. A cooperação uma vez iniciada em um setor conduz à extensão da experiência a outros setores adjacentes, substituindo progressivamente a desconfiança recíproca pela confiança, reforçada pela reciprocidade que as instituições internacionais promovem.

Ao insistir na cooperação como meio adequado para solucionar necessidades ou funções específicas, estariam criadas as bases para uma teia cooperativa cada vez mais densa e que conduzisse, progressivamente, à constituição de regime e instituições internacionais. Quanto maior o sucesso da cooperação em num determinado contexto funcional, maior o incentivo à colaboração em outros campos. (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 650)

O segundo efeito é a expansão das tarefas. Organizações internacionais avaliadas como competentes ganham prestígio e, por conseguinte, adquirem poderes adicionais. Inicialmente executando projetos de escala limitada, uma instituição pode aos poucos acumular novas responsabilidades, que podem consistir na formulação de normas, solução de controvérsias e até mesmo aplicação de sanções e formulação de diretrizes políticas. A princípio encarregada de aspectos mais técnicos da cooperação, a competência de uma organização pode ampliar-se na medida de seu sucesso e passar a incorporar temas politicamente mais sensíveis. Um exemplo é a AIEA, cuja competência inicial se limitava a oferecer assistência técnica, tornou-se responsável pela fiscalização do cumprimento do

Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, assumindo poderes mais amplos, normativos e sancionadores, no âmbito das atividades de inspeção (IMBER, 2002, p. 293).

Em suma, Mitrany estava convencido de que cooperação leva a mais cooperação, isto é, disseminada sobre um leque mais amplo de questões e mais intensa. O aprofundamento desse processo levaria não apenas a maior eficiência econômica e técnica mas tenderia a diminuir drasticamente a possibilidade de guerra. Com efeito, na medida em que a prosperidade e o bem-estar nacionais se encontram imbricados na atuação das instituições internacionais o custo do retrocesso na cooperação torna-se demasiado alto. Antecipando as teorias da interdependência, Mitrany busca utilizar o auto-interesse e o egoísmo estatal, de que falavam os realistas, em favor de uma paz duradoura. Não uma paz negativa, amparada sobre a segurança militar e o equilíbrio de poder, mas uma paz positiva, sustentada pelas suas vantagens econômicas e sociais. Não se trata de renunciar aos interesses nacionais ou à segurança do Estado em nome da paz, mas de utilizar a cooperação para usufruir de benefícios de outro modo inacessíveis.

Se as teorias funcionalistas ajudaram a explicar, na década de 50, o surgimento das instituições internacionais globais, sob a forma de agências tecnicamente especializadas, o neo-funcionalismo contribuiu, na década de 60, para fundamentar teoricamente o processo de integração regional do continente europeu. Seguindo a mesma abordagem do funcionalismo, os neo-funcionalistas sustentavam que um projeto de integração regional eficaz deveria começar pela cooperação técnica e econômica, em vez de propor projetos ambiciosos de um “federalismo europeu”. A baixa política ao invés da alta política é o caminho mais seguro para uma integração bem sucedida. A baixa política constitui-se de temas como transporte, energia, infra-estrutura, subsídios agrícolas e política tarifária. A alta política, por sua vez, compreende cidadania, direitos humanos, políticas externa e de defesa.

Nesse sentido, um bom ponto de partida consiste na criação de regimes de escopo limitado e de natureza predominantemente técnica, em setores nos quais haja convergência de interesses e possibilidade de ganhos econômicos e de eficiência, tais como carvão e aço e energia nuclear. A estratégia de integração é a mesma utilizada no desenho de organizações internacionais. A cooperação é fragmentada e gradual, iniciando-se em setores nos quais se supõe que trará benefícios a todos os participantes, caso em que desempenhará uma função, e que não implique renúncia de autoridade estatal em aspectos politicamente sensíveis, isto é, da alta política. A expectativa dos neo-funcionalistas é que progressivamente a integração alcançada em um setor produza efeitos colaterais (*spillover effects*) em setores adjacentes, levando assim a um aprofundamento e extensão do processo, na forma de ramificação e

expansão de tarefas. Busca-se, nessa abordagem, de certa forma “camuflar” a integração, ou melhor, a transferência de autoridade que ela implica, a fim de que passe despercebida pelos guardiões da soberania estatal. Essa federalização em partes conduzirá, no devido tempo, à necessidade de coordenar os diversos regimes integradores, sob a forma de instituições políticas comunitárias, a última etapa do processo.

Os neo-funcionalistas analisaram mais profundamente que seus antecessores a importância de um corpo de funcionários permanente de servidores de organizações internacionais para a sustentação política dos mecanismos de cooperação e integração regional. Na década de 60, Ernst Haas sugeriu que a proliferação de instituições internacionais em diversos domínios – agricultura, saúde, educação, etc. – propiciaria a formação de uma elite burocrática transnacional, constituída por servidores de organizações internacionais, relativamente independentes da diplomacia e dos governos nacionais, e dotados de um alto grau de identidade, em termos de interesse e discurso. À medida que uma organização internacional se desenvolve e ganha prestígio por sua eficiência, ela se torna mais do que apenas uma “arena diplomática onde os Estados perseguem uma política de poder” (SMOUTS, 2004, p. 136). Essa elite burocrática transnacional, altamente técnica e especializada, com ampla experiência acumulada, desempenharia um papel fundamental na aprendizagem da cooperação e na sua sustentação política. Ao persuadir os líderes governamentais a preferirem soluções multilaterais e cooperativas, a *intelligentsia* transnacional transforma hábitos e atitudes em direção à solução pacífica para os diferendos, criando assim um clima de maior entendimento (DOUGERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 650).

Haas observou, no contexto do desenvolvimento da Comunidade Européia do Carvão e do Aço, que, de início, as elites governamentais européias eram bastante céticas em relação a sua conveniência. Poucos eram os seus apoiadores convictos. No entanto, os resultados obtidos com a integração produziram, com o tempo, seus entusiastas entre sindicatos e partidos políticos. Com efeito, a importância das elites políticas e burocráticas envolvidas nessa experiência não deve ser subestimada. Com sua experiência acumulada, passaram a pressionar por novas iniciativas de integração regional, num autêntico fenômeno de ramificação. Além disso, a constituição de uma elite burocrática transnacional é decisiva para a politização gradual da agenda das organizações internacionais e regionais, inicialmente constituída por objetivos técnicos e pouco controversos. Essa tendência existe não só porque muitas questões técnicas acabam revelando conseqüências políticas inesperadas, mas também porque a inter-conexão entre os setores acaba produzindo interferência e sobreposição de

agendas, exigindo a ramificação das atividades e, por conseguinte, a coordenação entre elas. Isso implica um número cada vez maior de pessoas, de consultas entre setores da burocracia, novos problemas e um leque maior de instrumentos e de opções de decisão.

A experiência de integração europeia levou os neo-funcionalistas a aperfeiçoar o conceito de ramificação, desenvolvendo uma tipologia própria. Já se mencionou o conceito de *spillover effects*, isto é, de contágio das experiências de integração de uma área temática para outra, devido à inter-conexão de questões. Existem vários mecanismos institucionais a disposição de políticos e burocratas para responder aos *spillover effects*, incluindo o *spill-around*, isto é, o aumento de funções executadas por uma instituição internacional; o *build up*, ou seja, o aumento da autonomia decisória de uma organização; o retrocesso da integração ou da cooperação, seja na diminuição das funções das instituições internacionais (*retrenchment*) seja pela revogação da delegação (*spill-back*) (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 653).

4.4 O liberal-institucionalismo e teoria dos jogos

O liberal-institucionalismo da década de oitenta desenvolveu suas idéias em resposta às teorias neo-realistas, especialmente à teoria das relações internacionais de Kenneth Waltz. Os institucionalistas acreditam que a redução da incerteza acerca do comportamento futuro dos atores internacionais, bem como a maior expectativa de reciprocidade oferecida pelas instituições podem fazer os Estados buscarem ganhos absolutos e não necessariamente ganhos relativos, como os realistas supõem. De fato, os realistas, de um modo geral, defendem que a incerteza quanto às intenções e interesses dos demais impulsiona cada Estado a confiar apenas em sua própria capacidade e, nesse sentido, a buscar melhorá-las com ganhos relativos. Já os institucionalistas apostam que as instituições podem diminuir essa incerteza e, com isso, os atores internacionais podem tomar em consideração interesses e intenções recíprocos. O grande problema para os institucionalistas consiste em como diminuir a incerteza típica de cenários de anarquia, de modo a promover a ação coletiva.

O liberal-institucionalismo caracteriza-se, na década de 80, pelo retorno a uma abordagem estatocêntrica da política internacional, afastando-se, de certa forma, da abordagem pluralista que o caracterizava na década anterior. Com efeito, Lamy observa que, assim como o neo-realismo, o institucionalismo constitui uma teoria normativa fortemente a favor do sistema de Estados, da economia de mercado e do *status quo*. Nutras palavras, e conforme já se observou anteriormente, são ambas abordagens *problem-solving*, ou seja, que

privilegiam a resolução de problemas concretos de modo produzir resultados efetivos, ficando em segundo plano o problema da legitimidade do sistema. O liberal-institucionalismo aceita a anarquia como condição estrutural do sistema de Estados, porém sustenta que mesmo sob a anarquia a cooperação é possível, ou seja, que instituições e regimes podem mitigar os efeitos dessa anarquia, mais precisamente o recurso sistemático à auto-ajuda, reduzindo a incerteza, reforçando a reciprocidade e tornando mais custosas a traição e a ação unilateral.

Ambas as teorias compartilham, portanto, boa parte de seus pressupostos metodológicos: admitem, em primeiro lugar, que o sistema internacional é um ambiente essencialmente anárquico, no sentido de não existir uma autoridade superior aceita pelos Estados, que são seus principais atores; em segundo lugar, que a anarquia do sistema de Estados incentiva seus membros a agirem unilateralmente, adotando a auto-ajuda como padrão de comportamento, e que, por conseguinte, a cooperação entre essas unidades políticas é extremamente frágil e problemática. Divergem, contudo, quanto ao grau de otimismo em relação ao papel das instituições na política internacional e à sua capacidade de regular comportamentos e se fazer respeitar (DUNNE, 2001, 163; LAMY, 2001, p. 191).

As teorias liberais-institucionalistas e realistas compartilham a metodologia racionalista, que retrata os atores internacionais (governos) como entidades auto-interessadas e orientadas para objetivos definidos em termos da maximização da utilidade individual. A política externa dos Estados é compreendida como produto desse cálculo utilitário. As preferências desses atores são ainda consideradas estáveis ao longo do tempo e uniformes entre eles. Como os Estados são considerados unidades funcionalmente simétricas, as divergências de interesses e as variações no comportamento individual e coletivo são explicadas em razão de fatores externos, isto é, do nível das restrições ambientais, principalmente a distribuição desigual das capacidades políticas e econômicas e as instituições em atuação. Noutras palavras, as preferências dos atores internacionais são consideradas exógenas, ou seja, são tidas como dadas. Apenas o construtivismo trata essas preferências como variáveis e estuda o modo como são construídas, inclusive o papel da política interna.

Alguns estudiosos sugerem que as diferenças entre estas duas teorias se originam dos diferentes contextos em que costumam ser aplicadas. O neo-realismo é a teoria dominante quando o assunto é a alta política, isto é, questões de segurança internacional, paz e guerra, as quais, são reconhecidamente mais refratárias à institucionalização; já o institucionalismo representa o *mainstream* nos estudos acadêmicos e na prática da diplomacia em temas relacionados à baixa política, em particular economia política, mas também meio ambiente e direitos humanos. Uma evidência desse fato pode ser encontrada na análise dos dois

principais periódicos de referência em relações internacionais nos Estados Unidos. A revista *International Security* é especializada em assuntos relativos à alta política e é dominada por abordagens neo-realistas, ao passo que a revista *International Organization* dedica-se principalmente a temas econômicos, sociais e ambientais, bem como ao papel das organizações e regimes internacionais, nos quais o institucionalismo constitui um enfoque privilegiado (LAMY, 2001, p. 183).

Keohane (1984, p. 5) observa que a ordem mundial inaugurada com o fim da Segunda Guerra Mundial produziu dois efeitos contraditórios, ambos relacionados com a maior interdependência verificada a partir de então: por um lado, a cooperação internacional, na forma de organizações e regimes internacionais, alcançou níveis inéditos na história do sistema de Estados, ao menos entre os países mais desenvolvidos; por outro lado, verifica-se que a intensificação dos laços de interdependência econômica também multiplicou os pontos de contato entre as várias políticas governamentais, o que dá origem a desentendimentos e conflitos.

Com efeito, a interdependência econômica leva os governos, especialmente os democráticos, a interferir no funcionamento dos mercados internos a fim de preservar seus cidadãos dos efeitos da competição estrangeira, bem como das flutuações da economia internacional. A intervenção estatal pode assumir a forma de externalização de custos sobre outros Estados, caso em que os conflitos emergem.

O problema principal do liberal-internacionalismo da década de 30 foi não levar a sério a tensão entre esses dois efeitos da interdependência, ocultando-os sob a ideologia da natural harmonia de interesses. Keohane (1984, p.49-50) propõe repensar a tradição liberal, tomando-se em consideração o conflito entre as lógicas econômica e política: reconhecer, por um lado, que um cenário de interdependência complexa oferece estímulos à cooperação; por outro, no contexto da política internacional, a cooperação, mesmo que vantajosa para todos, é extremamente difícil de organizar e manter.

A fim de evitar o equívoco cometido pelos liberais-internacionalistas, Keohane preocupa-se em distinguir claramente a cooperação da harmonia. *Harmonia* refere-se a uma situação na qual as políticas dos Estados convergem espontaneamente, pelo que a coordenação é desnecessária. Nesse sentido, a harmonia é *apolítica*: comunicação ou ajuste recíprocos são dispensáveis, pois os objetivos individuais perseguidos por cada ator facilitam os objetivos dos demais, sem que eles necessitem levar os interesses uns dos outros em consideração ao agir. Um exemplo de harmonia pode ser encontrado na forma como os economistas clássicos descrevem uma situação ideal de mercado competitivo: cada agente

buscando seu próprio interesse contribui automaticamente para o interesse geral (KEOHANE, 1984, p. 51-3).

A *cooperação*, ao contrário, implica que as ações individuais dos diversos atores precisam se conformar umas com as outras, mediante um processo de negociação e coordenação política. Na cooperação, os atores precisam tomar em conta as preferências alheias no momento de formular suas políticas. De acordo com a definição de Keohane, “cooperação ocorre quando as políticas realmente seguidas por um governo são consideradas pelos seus parceiros como facilitando a realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política”. A cooperação distingue-se, portanto, da harmonia por ser um processo político, no qual os atores modificam seu comportamento em consideração a seus interesses recíprocos.

Dessa forma, Keohane (1984, p. 62) procura evidenciar que, não obstante a cooperação possa produzir resultados benéficos para todos, nada garante que ela irá ocorrer, uma vez que depende de processos de negociação, barganha e coordenação política entre atores auto-interessados. A convergência dos interesses não é, pois, nem natural, nem automática, mas deve ser construída. Não há harmonia na política internacional, salvo raríssimas exceções. Noutras palavras, distinguindo-se da harmonia, cooperação não significa a ausência de conflito. Pelo contrário, é exatamente a ocorrência de conflito que torna a cooperação necessária, como forma de superá-lo. O liberal-institucionalismo de Keohane, ao contrário do liberal-internacionalismo, não mascara o conflito sob o véu da harmonia, nem confunde o interesse *potencial* na cooperação com a ausência de obstáculos, mas assume o conflito como parte insuprimível da política internacional, e avalia em que medida a cooperação e as instituições podem se constituir em ferramentas para amenizá-los.

Keohane admite que, em política internacional, a adoção de normas e princípios, como no caso dos regimes, é sempre frágil, pois entra em atrito com a soberania estatal e com o seu corolário que é a auto-ajuda. Cooperação, com efeito, implica que os seus participantes substituem a auto-ajuda pela confiança recíproca. Para ter êxito em um ambiente anárquico, uma teoria da cooperação internacional precisa enfrentar os *dilemas da ação coletiva*. De fato, mesmo indivíduos racionais que compartilham interesses podem fracassar na tentativa de coordenar esforços para objetivos comuns. Na verdade, assinala Keohane, mesmo quando cada ator adota uma linha de ação racional, o grupo por eles constituído pode ser incapaz de comportar-se do mesmo modo. Atores racionais individualmente podem ser irracionais coletivamente (KEOHANE, 1984, p. 65).

Keohane busca, então, enfrentar os dilemas da ação coletiva nas relações internacionais, a fim de identificar as variáveis que condicionam o sucesso ou o fracasso das tentativas de cooperação. Nesse sentido, existem duas teorias que explicam a lógica da ação coletiva e as dificuldades de indivíduos racionais em cooperar entre si: a *teoria dos jogos* e a *teoria microeconômica*. Enquanto a teoria dos jogos ajuda a explicar as dificuldades de que interesses comuns se traduzam em cooperação efetiva, a teoria microeconômica ajuda a evidenciar que ela é altamente desejável, desempenhando funções que explicam a demanda por regimes (KEOHANE, 1984; KEOHANE, 1995).

Segundo Dougherty e Pfaltzgraff (2003, p. 715), a teoria dos jogos constitui uma forma abstrata de raciocínio que combina a lógica e a matemática visando antecipar o comportamento de atores racionais, imersos em uma situação caracterizada como um “jogo”. Uma situação de jogo, por sua vez, constitui-se dos seguintes elementos: (1) *jogadores*, que se pressupõem serem atores racionais e que buscarão tirar o maior proveito possível da situação em que se encontram, mas que não podem controlar o resultado do jogo, uma vez que dependerá da interação entre os diversos jogadores e suas respectivas decisões; (2) *recompensas e punições*, que se seguem às escolhas dos jogadores; (3) *regras do jogo*, que definem a situação e limitam as escolhas disponíveis; (4) *distribuição da informação*, cuja quantidade, qualidade e sincronicidade influencia o modo como os jogadores constroem suas preferências, esclarecendo sobre as possíveis recompensas e punições a que estão sujeitos, bem como sobre o que esperar dos demais jogadores; (5) uma *estratégia*, que o analista pode deduzir logicamente a partir da informação disponível a cada jogador e com a pressuposição de sua racionalidade como ator maximizador da própria utilidade; (6) *número de jogadas*, o número de oportunidades em que os jogadores poderão decidir e, portanto, aprender com as jogadas anteriores.

A teoria dos jogos é uma aplicação da teoria da escolha racional, segundo a qual indivíduos racionais constroem um rol de preferências entre as várias possibilidades de ação, elegendo aquela que maximiza o seu próprio interesse.

A aplicação mais célebre da teoria dos jogos é conhecida como o “dilema do prisioneiro”. Trata-se de uma situação concebida, na qual dois parceiros são presos acusados de um crime. No entanto, o promotor público não conseguiria sua condenação sem que pelo menos um deles confesse. A fim de obter as confissões, o promotor utiliza um estratagema. Interroga os dois prisioneiros separadamente, de modo que eles não podem comunicar-se entre si. Os acusados sabem que se permanecerem em silêncio, ou se negarem todas as acusações, o promotor terá evidência suficiente apenas para condená-los por um crime leve,

por exemplo, “perturbação da ordem”, punível com 60 dias de detenção. Se ambos confessarem, serão condenados à pena do crime mais grave de que são acusados, por exemplo, “agressão”, punível, com atenuante da confissão, com dois anos de reclusão. Até aqui, a estratégia mais racional para ambos é não confessar. Porém, o promotor oferece a cada um separadamente um acordo: se um dos prisioneiros confessar e o outro não, o confessor ficará livre da pena enquanto o que não confessar será condenado à pena máxima de cinco anos.

A estratégia ótima para ambos, do ponto de vista racional, continua a ser o silêncio, mas como estão isolados e não podem se comunicar, nenhum deles pode ter certeza de que pode confiar no outro. Não confessar se torna uma estratégia arriscada. Há uma recompensa para o parceiro que trapacear o outro. Como cada um deles sabe que o outro está fazendo o mesmo tipo de cálculo, o mais prudente é confessar, evitando assim a pior das penas e, ao mesmo tempo, proteger-se da decisão do seu parceiro. Ambos optam por uma estratégia *dominante*, em vez de seguir uma estratégia *contingente*. Estratégia dominante é aquela em que o jogador considera uma ação preferível (nesse caso a confissão) não importa o que faça o outro (KEOHANE, 1984; DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003).

Com efeito, quando os prisioneiros constroem sua lista de preferências, sob a ótica da vantagem propiciada por cada escolha, tem-se a seguinte hierarquia:

- (4) Confessar e meu parceiro não confessar: *liberdade*
- (3) Não confessar e meu parceiro não confessar: *60 dias*
- (2) Confessar e meu parceiro confessar: *2 anos*
- (1) Não confessar e meu parceiro confessar: *5 anos*.

Colocando-se os resultados numa matriz:

		Jogador A	
		Silêncio	Confissão
Jogador B	Silêncio	3, 3	4, 1
	Confissão	1, 4	2, 2

Cada jogador raciocina que a não confissão produz os resultados (4) e (2), enquanto o silêncio produz os resultados (3) e (1), dependendo da escolha do seu cúmplice. A fim de fugir do pior resultado (1) e, ao mesmo tempo, perseguir o melhor resultado (4), ambos

convergirão para o resultado (2), que é inferior ao resultado (3) que obteriam se ambos seguissem a estratégia oposta.

Neste tipo de jogo, ambos os jogadores podem se beneficiar com a cooperação recíproca, mas cada um deles ganhará mais se trapacear o outro, isto é, se desertar da cooperação. Com efeito, o resultado (3) representa o melhor resultado para ambos, nos termos do ótimo de Pareto. O fato revelador do dilema do prisioneiro é que apesar de seus interesses convergirem e apesar de a cooperação ser muitas vezes a melhor estratégia para todos, atores racionais se vêem incapazes de cooperar e aceitam um resultado desvantajoso, ou sub-ótimo (KEOHANE, 1995; KEOHANE, 1984; STEIN, 1995; DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003).

O “dilema do prisioneiro” não é a única situação de jogo que ilustra as dificuldades da cooperação. Nesse sentido, Rousseau já formulou uma parábola sobre uma caçada a um veado em um bosque. O sucesso da caça depende da cooperação entre vários caçadores, no sentido de que todos devem guardar suas posições. Se um ou mais dos caçadores abandonar o seu posto para dar perseguição a uma lebre, o mais provável é que o veado escape. Optando pelo caminho mais fácil da ação individual, todos os caçadores acabam com lebres em vez de uma refeição muito melhor.

Em todos esses casos, a chave da cooperação parece residir na expectativa de reciprocidade, de modo a permitir aos jogadores substituir a racionalidade de curto prazo pela de longo prazo, bem como os ganhos relativos por ganhos absolutos (AXELROD, 1984; OYE, 1986; SNIDAL, 1986; AXELROD e KEOHANE, 1986; LAMY, 2001).

Problemas de ação coletiva desse tipo afetam particularmente a produção de bens comuns. Bem comum, nesse contexto, é aquele que será usufruído por todos os jogadores, independente de terem contribuído individualmente para ele. Em grupos grandes de jogadores, a contribuição individual de cada um é pequena comparativamente ao custo total do bem comum a ser produzido. Assim, cada jogador se sente tentado a não contribuir, uma vez que a sua contribuição, cara para si, passará despercebida ou será tolerada pelos demais, em razão de seu reduzido valor relativo. No entanto, a generalização de semelhante raciocínio conduzirá à não produção do bem público ou à sua subprodução, ainda que o seu valor para o grupo seja maior que o seu custo total, e o valor individual maior que o custo individual para cada jogador. Situações desse tipo são frequentes, desde pagamento de tributos até à diminuição da emissão de poluentes (KEOHANE, 1984).

É também o caso da “tragédia dos comuns”, na qual a super-exploração dos recursos naturais coletivos decorre da incapacidade dos indivíduos de cooperarem entre si (GREENE,

2001). Em um grupo de pescadores que sobrevive da pesca em um lago, cada um tem incentivos para pescar o maior número possível de peixes, pois isso irá aumentar a sua renda. Porém, se todos fizerem isso, a pesca se tornará insustentável, acabando com os peixes e, por conseguinte, com o sustento de todos. Dessa forma, cada um deles tem mais a ganhar cooperando com os demais e limitando a sua pesca a uma cota sustentável. No entanto, cada um deles tem incentivos para trapacear, explorando o esforço dos demais, raciocinando que sua pesca predatória passará despercebida ou não fará diferença significativa.

No caso do dilema do prisioneiro, o que dificulta a cooperação é que o jogo é jogado apenas uma vez (*single-shot game*), isto é, o jogo tem apenas uma rodada. Os jogadores estão imersos em uma situação inesperada e inédita e devem tomar decisões simultaneamente de forma irreversível. É comumente aceito na literatura que jogos iterativos, nos quais a situação é vivida pelos mesmos jogadores um número indefinido de vezes (*n-shot games*), aumentam as possibilidades de cooperação entre os participantes. Isso se deve ao fato de que a repetição do jogo permite aos jogadores aprender pela observação da estratégia dos demais, o que resulta na diminuição da incerteza sobre o seu resultado.

Ao mesmo tempo, torna possível aos jogadores a construção de uma *reputação* de parceiros cooperativos e, por outro lado, o acesso à reputação dos demais, descobrindo assim em quem podem confiar. Com efeito, a reputação é um elemento importantíssimo na teoria dos jogos. No longo prazo, a cooperação tende a ser a opção mais racional exatamente porque jogadores cooperativos e cumpridores de acordos são recompensados com uma boa reputação, ao passo que o trapaceador pode obter ganhos de curto prazo, na primeira rodada, mas certamente não terá oportunidade de enganar uma segunda vez. A má reputação adquirida fecha as portas para novas parcerias e eleva, portanto, o custo da traição. Noutras palavras, em um jogo iterativo, os jogadores podem comunicar-se entre si, trocar informações, seja explicitamente, seja de forma tácita, através da interpretação de suas intenções mútuas a partir da análise de suas respectivas escolhas, feitas em uma longa série de rodadas (KEOHANE, 1984, p. 76).

A cooperação, que necessariamente implica ação coletiva, torna-se problemática quando os imperativos da racionalidade individual conduzem a resultados sub-ótimos, em termos paretianos. No caso do jogo do prisioneiro, para que o dilema se resolva não basta que ambos os jogadores se dêem conta da sua situação, das vantagens da cooperação e entrem em acordo. Como a exploração da cooperação alheia, a trapaça, é mais vantajosa, a mera possibilidade de deserção impede a confiança mútua. São necessários mecanismos de

monitoramento, pressão e mesmo sanção a fim de prevenir o descumprimento do acordo, o que somente é possível em situações de jogo iterativo (KEOHANE, 1984, p. 79).

Hobbes, na sua caracterização do “estado de natureza”, sustenta que na ausência de um poder comum que imponha o cumprimento dos acordos não há possibilidade de se celebrar contratos. Não havendo garantia de reciprocidade, ambos os contratantes se recusariam a cumprir a sua parte, antecipando a deserção do outro contratante. Do ponto de vista da teoria dos jogos, o estado de natureza hobbesiano ilustra uma situação semelhante ao do dilema do prisioneiro. Hobbes de certa forma presume que tal estado seja de isolamento e que a convivência humana seria esporádica e eventual. Nesse contexto, não haveria estímulo para construir uma reputação de bom cumpridor de acordo. Trata-se de um jogo de apenas uma rodada. Porém, assumindo-se a hipótese contrária, um estado de natureza mais ao estilo de Locke, a ausência da autoridade não impede a convivência humana e, assim, os indivíduos teriam incentivos para adquirirem uma boa reputação, e o grupo, conhecendo os inadimplentes, poderia excluí-los de acordos futuros. Trata-se, nesse caso, de um jogo iterativo. Desse modo, a ausência de um governo não impediria em princípio a cooperação, sendo somente necessário para solução de litígios, conforme sustentou Locke (FEREJOHN; PASQUINO, 2001).

Kenneth Oye (1986) utiliza teoria dos jogos para analisar a cooperação internacional segundo três variáveis: (1) a matriz de pagamentos; (2) o número de jogadores; e (3) a “sombra do futuro” (*shadow of the future*), isto é, a reiteração do jogo. A primeira determina a vantagem da cooperação e de deserção. A segunda determina a capacidade de monitoramento recíproco do comportamento dos jogadores e a possibilidade de sair imune de uma trapaça, a qual aumenta com o número dos jogadores. Quanto à última variável, Oye constatou que atores racionais valorizam mais ganhos atuais do que ganhos futuros quando o futuro, isto é, novas oportunidades de interação, são incertas e podem não acontecer. A sombra do futuro dificulta a cooperação e incentiva a deserção, tal como no caso do dilema do prisioneiro. Porém, observa Oye, quando futuras negociações são tidas como certas, os ganhos de longo prazo podem ser mais valorizados do que os ganhos de curto prazo proporcionados pelo unilateralismo.

De fato, Robert Axelrod (1984) sugere, em um conhecido e bastante citado estudo sobre “a evolução da cooperação”, que em situações de jogo repetido jogadores podem com segurança seguir uma estratégia do tipo “toma-lá-dá-cá” (*tit for tat*), isto é, assumindo o risco do primeiro passo e, em seguida, reproduzir o movimento que seu parceiro adotou na última rodada. Quando ambos os jogadores seguem esse padrão, a cooperação tem êxito. Os acordos

de extradição de criminosos são um exemplo. Um governo será o primeiro a dar-lhe cumprimento. A partir daí é só praticar a regra da reciprocidade. Axelrod realizou um torneio entre computadores em que cada um, representando um jogador, utilizava uma estratégia visando maximizar sua vantagem. O vencedor da competição foi o computador que utilizou a estratégia da reciprocidade, derrotando inclusive máquinas programadas para trapacear. Axelrod demonstra que a estratégia da reciprocidade conduz à cooperação exatamente por ser a que melhor conecta o comportamento atual ao comportamento futuro, reduzindo assim a incerteza relativa à “sombra do futuro”. Axelrod destaca ainda que as estratégias mais gentis, isto é, aquelas que tomaram a iniciativa da cooperação e que eram as primeiras a desertar, foram as mais bem sucedidas e que o excesso de esperteza acabou trazendo prejuízos.

De fato, conforme destaca Keohane (1984, p. 76), nos acordos internacionais em geral, ao contrário do que ocorre no dilema do prisioneiro, os governos podem rever suas decisões a qualquer momento, se perceberem que não são correspondidos por seus parceiros. Essa possibilidade possui o mesmo efeito da repetição do jogo, reduzindo os incentivos para a deserção.

Contudo, mesmo nesses casos, a cooperação somente é sustentável se as recompensas de longo prazo superarem as de curto prazo e se houver, da parte dos jogadores, por um lado, uma disposição ao menos inicial para colaborar e, de outro, disposição para retaliar práticas de deserção. Preenchidas ambas as condições, mesmo atores egoístas que buscam apenas maximizar o seu próprio interesse podem sentir-se estimulados a colaborar.

De importância central para uma teoria da cooperação é o grau em que os incentivos para a cooperação ou os dividendos que dela derivam são vistos como superiores aos incentivos para uma ação unilateral. A repetição frequente das interações, o desenvolvimento de uma maior comunicação e transparência entre os estados, sob a forma de intercâmbios de informação acerca dos objetivos da cooperação e o desenvolvimento das instituições em que tais padrões cooperativos podem ser materializados, constituem ingredientes de uma teoria da cooperação baseada no egoísmo dos interesses e no contexto de um sistema internacional anárquico (KEOHANE, 1984, p. 79).

Assim, no caso da produção de bens públicos, a cooperação é facilitada quando envolve grupos pequenos, cujos participantes podem fiscalizar-se reciprocamente. Acordos de cooperação, em geral, envolvem um número pequeno de Estados participantes, que interagem entre si com frequência e que monitoram com cuidado o comportamento dos demais.

Além da teoria dos jogos, a teoria microeconômica é explorada por Keohane para oferecer uma análise das condições que estimulam ou inibem a cooperação, especialmente através do conceito de “falhas de mercado”. Falhas de mercado referem-se a situações nas

quais o resultado das interações mediadas pelo mercado é sub-ótimo, dadas as funções de utilidade dos atores e os recursos a sua disposição. Noutras palavras, acordos que seriam vantajosos para todas as partes não são feitos (KEOHANE, 1984, p. 82). Da mesma forma, quando o resultado obtido em um acordo poderia ser melhor para uma das partes, sem piorar a situação das outras, isto é, inferior ao ótimo de Pareto, caracteriza-se a *ineficiência*.

Para Keohane (1984, p. 85), a política internacional se assemelha a mercados imperfeitos, onde acordos que seriam de mútuo interesse deixam de ser celebrados, ou produzem resultados sub-ótimos. “Da mesma forma que mercados imperfeitos, a política mundial é caracterizada por deficiências institucionais que inibem a cooperação mutuamente vantajosa”.

Keohane utiliza a teoria da escolha social de Richard Coase. Coase demonstrou que agentes econômicos independentes podem agir de forma coordenada de modo a obter resultados Pareto-ótimos, mesmo diante de externalidades, desde que três requisitos sejam cumpridos: (1) existência de um arcabouço jurídico que defina responsabilidades por externalidades; (2) haja informação completa, confiável, facilmente acessível e simétrica, isto é, igual para todos os atores; (3) que os custos de transação sejam iguais a zero. Invertendo o teorema de Coase, Keohane (1984, p. 88) conclui que se pelo menos um dos requisitos acima falhar, haverá demanda por regimes internacionais. Do contrário, acordos seriam fáceis; a cooperação, espontânea; regimes gerais, desnecessários. Toda a cooperação poderia ser *ad hoc*, à medida que os conflitos surgissem.

Conforme se salientou anteriormente, em um ambiente marcado pela auto-ajuda é comum haver conflitos de interesse entre os atores do sistema. Isso ocorre em virtude das externalidades provocadas por suas ações, as quais distorcem a distribuição equitativa dos benefícios e dos ônus a elas relativos. Isso significa que os atores não receberão os custos e as vantagens associadas a suas próprias ações, seja porque tentam transferir aqueles custos a terceiros, seja porque procuram usufruir destas vantagens geradas por esforços para os quais não concorreram.

Keohane (1984, p. 88-94) conclui que a política internacional se caracteriza precisamente pela ausência de normas claras sobre responsabilidade diante de externalidades negativas, dificuldade de acesso, assimetria e alto custo da informação, e custos de transação positivos. Os três requisitos não satisfeitos servem de base à tipologia das funções exercidas pelos regimes: (1) estabelece mecanismos de aferição da *reputação* dos atores internacionais (definição de responsabilidades); (2) faz convergir a expectativa dos atores (aperfeiçoamento

da informação); (3) estabelece mecanismos de compensações laterais (*side-payments*) que facilitam acordos (redução de custos de transação).

A teoria microeconômica permite analisar o papel das instituições internacionais em reduzir os *custos de transação* – custos associados à celebração, monitoramento e reforço de acordos – e em reduzir a incerteza. Keohane destaca o modo como regimes internacionais fornecem padrões de responsabilidade legal, definindo direitos e obrigações, proporcionam uma informação relativamente simétrica e definem princípios e normas que reduzem os custos de barganha de novos acordos em temas específicos.

Em situações de falha de mercado, as dificuldades são atribuídas não a inadequações dos atores em si mesmos (os quais se presumem racionais e maximizadores da utilidade), mas sim à estrutura do sistema e às instituições, ou à falta delas, que a caracteriza. Atributos específicos do sistema impõem custos de transação (inclusive custos de informação) que criam barreiras à cooperação efetiva entre atores. Assim, defeitos institucionais são responsáveis por falhas de coordenação. Para corrigir esses defeitos, inovação institucional consciente pode ser necessária (KEOHANE, 1984, p. 88).

As instituições e os regimes internacionais facilitam a cooperação internacional continuada de três modos, portanto: (1) completando a informação; (2) reduzindo custos de transação; (3) definindo responsabilidades legais.

Quanto ao primeiro aspecto, as instituições exercem um papel fundamental ao diminuir a incerteza e, portanto, a desconfiança mútua dos atores internacionais, completando a informação disponível. Com efeito, muitos acordos deixam de ocorrer em virtude da escassa informação ao alcance dos participantes acerca das circunstâncias relevantes. Pior ainda, essa informação, além de escassa, é assimetricamente distribuída, ou seja, alguns atores sabem coisas que outros não sabem. Ora, informação é poder, isto é, aquele mais bem informado está em condições de antecipar os resultados da interação e manipulá-la, impondo prejuízo a seus parceiros ficando com as maiores vantagens, ou mesmo trapacear impunemente.

A falta de informação conduz a atitudes de desconfiança recíproca e move os atores para a auto-ajuda e para o foco em suas próprias capacidades, de modo a tornar-se tão independente quanto possível das decisões alheias, noutros termos, para a busca de ganhos relativos.

Com efeito, no campo das relações internacionais, a incerteza está relacionada com as intenções das outras partes e aos cenários futuros. Um nível de informação adequado, quantitativa e qualitativamente, permitiria aos atores internacionais antecipar com mais segurança os resultados esperados da cooperação e, assim, definir com maior clareza os seus

próprios interesses. Quando a informação disponível é insuficiente ou mal distribuída, os atores não conseguem prever o comportamento futuro de seus parceiros e não podem, por conseguinte, raciocinar a longo prazo. Nesse contexto, eles tendem a dar maior importância aos ganhos imediatos do que aos ganhos futuros supostamente maiores, porém incertos.

Essa situação é definida como *miopia dos interesses* (KEOHANE, 1984, p. 99). Uma dos principais desafios da cooperação, que um fluxo maior de informação visa enfrentar, consiste em permitir aos atores substituir uma definição míope do próprio interesse (que só é capaz de enxergar os objetos próximos) por uma definição mais nítida e esclarecida do que constitui o próprio interesse no longo prazo.

Com efeito, a cooperação internacional é compatível com Estados auto-interessados apenas se estes puderem ser persuadidos de que o engajamento cooperativo trará recompensas de longo prazo maiores do que seus *custos de oportunidade*, isto é, os ganhos imediatos da ação unilateral. Keohane (1984, p. 99-100) observa que o ponto principal para uma teoria institucionalista da cooperação que seja factível consiste precisamente em como os interesses são definidos, e como as instituições alteram o modo pelo qual atores racionais definem seu próprio interesse.

Regimes internacionais proporcionam uma fonte confiável de informação acerca da reputação dos Estados no cumprimento de acordos, uma vez que prescreve padrões de conduta – princípios, normas e regras – contra os quais o comportamento dos governos pode ser avaliado com segurança. Como em geral os regimes contêm disposições bastante compreensivas, que conectam uma ampla variedade de temas, o descumprimento de um acordo em um setor específico tem repercussões em todos os outros setores, prejudicando a reputação do governo violador em diversas outras questões. Isso torna a violação de acordos extremamente custoso e a reputação uma vantagem importante, um verdadeiro patrimônio estatal.

Quanto ao segundo aspecto, instituições internacionais são estruturas de incentivos que de fato alteram os custos de transação. Um bom desenho institucional buscará elevar o custo dos acordos ilegítimos, injustos ou prejudiciais à coletividade e diminuir os custos de acordos legítimos, justos e benéficos.

Como os regimes em geral disciplinam uma vasta área das relações internacionais, conectando diversos temas sob os mesmos princípios, normas e procedimentos de decisão, perdas em determinados acordos podem ser compensados por ganhos em outros acordos. Os regimes facilitam a elaboração futura de “acordos substantivos”, ao prover um arcabouço de princípios, normas, regras e procedimentos para negociação (KEOHANE, 1995, p. 153). Com

efeito, regimes raramente emergem do nada, mas são construídos uns sobre os outros, incrementalmente (KEOHANE, 1984, p. 79).

Keohane utiliza o conceito de “densidade” para designar o grau em que diferentes temas estão conectados entre si, dentro de um dado “espaço político”. Quanto maior for essa densidade, maior é a probabilidade de que acordos *ad hoc* interfiram uns nos outros, dando origem à necessidade de um regime geral que administre essa interdependência.

Assim, por exemplo, a aplicação por um Estado “A” de uma tarifa discriminatória contra um Estado “B” sobre artigos têxteis constitui uma violação do regime do GATT, que traz conseqüências que vão mais além do mercado em questão. O regime permite ao Estado “B” retaliar o Estado “A”, aplicando medidas compensatórias em outro setor, como pescada por exemplo. Isso é possível porque o GATT estabelece um regime geral para o comércio internacional, que submete os vários mercados a princípios e normas comuns, interligando-os. Isso seria impossível se cada setor de comércio fosse regulado por um acordo específico. Ainda no âmbito do mesmo regime, acordos são mais fáceis de ser obtidos porque a conexão temática promovida pelo regime permite uma melhor distribuição dos ganhos econômicos. Por exemplo, países em desenvolvimento podem aceitar abrir seu mercado de serviços à competição externa em troca da eliminação progressiva dos subsídios concedidos pelos países desenvolvidos à sua produção agrícola interna. Se cada tema – serviços e agricultura – tivessem de ser negociados separadamente, um acordo mutuamente vantajoso seria mais difícil de se obter (KEOHANE, 1984, p. 79-80).

Regimes internacionais podem incluir ainda entre seus elementos uma organização internacional, a qual proporciona um fórum onde governos podem explorar sua reputação para persuadir outros a aderir a acordos. Organizações internacionais possuem secretarias e pessoal técnico permanente que disponibiliza informação de forma mais ou menos imparcial a todos os seus membros, reduzindo as assimetrias de assimetrias e, portanto, a incerteza.

Uma vez estabelecido um regime geral, sustenta Keohane (1984, p. 90-1), acordos em áreas específicas tornam-se mais fáceis de alcançar. É comum, com efeito, uma pluralidade de acordos pontuais estarem abrigados (*nested*) por um regime mais compreensivo. Nesses casos, o regime dispõe as regras procedimentais e os princípios e normas mais compreensivas, que orientam o que Keohane denomina de “acordos substantivos” (*substantive agreements*), ou seja, acordos em setores específicos. No caso da OMC, por exemplo, adotou-se um procedimento de negociação e tomada de decisões baseado em “rodadas”, cada uma com o objetivo de avançar uma agenda composta de novos acordos em temas específicos que se destinam a integrar o regime multilateral do comércio. Sem essa metodologia e sem os

princípios e normas que regem a organização, que incluem um mecanismo de solução de controvérsias, tais acordos específicos seriam bem mais difíceis e custosos.

Por fim, o terceiro aspecto relevante das instituições consiste na definição de comportamentos irresponsáveis e sua correspondente punição. Como, no entanto, o sistema internacional é reconhecidamente ineficiente na aplicação de sanções, os regimes internacionais, conectando questões diversas no interior de um mesmo espaço político, facilita a aplicação de retaliações e de pagamentos laterais (*side payments*) além do já mencionado dano à reputação dos governos irresponsáveis (KEOHANE, 1984, p. 103).

A teoria microeconômica, com as categorias de custos de transação e incerteza, permite a Keohane contraditar a explicação realista da cooperação internacional pós-Segunda Guerra, a qual se baseia na teoria da estabilidade hegemônica. Esta teoria, conforme já se referiu, sustenta que a posição de hegemonia econômica, política e militar desfrutada pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial possibilitou-lhes suportar os custos iniciais de investimento em regimes internacionais, bem como em projetos de reconstrução econômica, visando objetivos estratégicos de longo prazo, particularmente a contenção do socialismo e a promoção do livre comércio.

A erosão da hegemonia norte-americana, iniciada na década de 70 e causada pelo aumento da concorrência européia e japonesa, parece dar razão aos realistas, quando o governo dos Estados Unidos decide abandonar unilateralmente o regime de conversibilidade cambial que integrava o acordo de Bretton Woods, além de não ter conseguido evitar a cartelização do mercado de petróleo provocada com a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Era forte a evidência de que de fato a cooperação, para funcionar, necessita de um poder hegemônico capaz de suportar seus custos. Quando essa hegemonia declina, aumentam a desordem e a competição internacional (KEOHANE, 1984, p. 39).

No entanto, Keohane pretende demonstrar, contra as teorias realistas, que se por um lado a hegemonia é um fator importante na criação de instituições internacionais, por outro o declínio da hegemonia não implica necessariamente o retrocesso da cooperação, que pode continuar e mesmo aumentar na ausência dela. O desafio de Keohane consiste precisamente em explicar as condições da cooperação internacional “após a hegemonia”. Keohane utiliza a teoria dos jogos e a teoria microeconômica para demonstrar que os regimes são mais difíceis de criar que de manter. Assim, instituições como o FMI e o GATT, por exemplo, realmente não poderiam ser criados sem o esforço da potência dominante após da Segunda Guerra

Mundial. Porém, o declínio de sua posição relativa não trouxe a crise para estas instituições que, ao contrário, continuaram se desenvolvendo (KEOHANE, 1984; RUGGIE, 1995).

A fim de compreender a persistência dos regimes em uma era pós-hegemônica, é necessário encará-las não como instituições semi-governamentais, que pretendem constranger o comportamento dos Estados contra a sua vontade e seu interesse, mas antes como provedores de informação, redutores de custos e como contextos de repetição de jogos, que são úteis aos Estados na busca de seu próprio interesse.

A relação entre o liberal-institucionalismo da década de 80 com o funcionalismo das décadas de 50 e 60 é sua abordagem *problem-solving*. Em ambas as perspectivas a cooperação é explicada pelos seus efeitos, antecipados por atores racionais. A percepção de sua utilidade pelos governos cria uma função e, portanto, uma demanda por instituições. Isso ajuda a explicar porque Estados preferem racionalmente continuar a pertencer a um regime internacional mesmo quando suas normas o prejudiquem eventualmente, em determinadas situações. É mais fácil aderir a normas já existentes do que criar novas.

Portanto, um regime em funcionamento tende a continuar em funcionamento, mesmo que todos os participantes preferissem, se fossem começar do zero, diferentes combinações de princípios, normas e procedimentos. O problema é exatamente que se fossem começar de novo não chegariam a um acordo e teriam que renunciar à cooperação. A maioria dos governos prefere aderir a um regime, mesmo que não seja o ideal, a não ter regime nenhum. Assim, por exemplo, um governo pode decidir permanecer como membro da OMC mesmo diante de uma decisão contrária a seus interesses do órgão de solução de controvérsias da instituição. Ele sabe que, dada a conexão temática promovida por um regime multilateral do comércio, perdas em um setor pode ser compensadas por vitórias em outros, de tal modo que os benefícios em rede da cooperação são superiores aos custos em rede de uma política unilateral.

Conforme salienta Keohane (1984, p. 102):

Ironicamente, se regimes fossem fáceis de construir, haveria pouca utilidade em construí-los. Nesse caso, acordos também seriam sem custos. Sob essas circunstâncias, os governos poderiam esperar até que problemas específicos emergissem, então fariam acordos para lidar com ele; não teriam necessidade de construir regimes internacionais para facilitar acordos. É exatamente a dificuldade dos acordos, e dos próprios regimes, que os torna tão importantes. O alto custo da criação de regimes ajuda os regimes a persistir.

Em suma, instituições são tão difíceis de criar e transformar que os governos acham melhor mantê-las, ainda que não inteiramente adequadas, pois raciocinam que se forem

extintas terão que ser recriadas a um custo muito maior e com conseqüências e resultados muito mais incertos.

Como se pode observar, o liberal-institucionalismo de Keohane adota explicitamente pressupostos epistemológicos neo-realistas para desenvolver a sua teoria que chega a conclusões contrárias às do realismo, atribuindo às instituições um papel fundamental na política mundial. Com efeito, Keohane parte das premissas de Kenneth Waltz sobre a estrutura do sistema internacional, desprezando o impacto da política interna, assumindo a riqueza e o poder, bem como a sua distribuição como principais determinantes do comportamento dos Estados. Além disso, Keohane assume a racionalidade e o egoísmo como as principais características dos atores internacionais. Racionalidade, nesse contexto, significa que os atores possuem preferências consistentes e ordenadas de acordo com os custos e benefícios calculados para cada curso de ação, a fim de maximizar as suas vantagens. Egoísmo, por sua vez, não significa inveja, nem avareza, mas simplesmente que as utilidades de um ator são independentes das dos outros, ou seja, que um ator não ganha nem perde simplesmente porque outro ator ganhou ou perdeu. As preferências alheias são, em princípio, irrelevantes para a sua própria. A semelhança com a caracterização dos atores econômicos em uma economia de mercado não é casual.

Keohane denomina a sua teoria de “contratualista”, em razão de que a cooperação entre Estados em uma dada área temática (*issue-area*) das relações internacionais consiste em acordos que visam otimizar interesses convergentes. Se não há interesses comuns, ou se esses interesses podem ser satisfeitos através da ação unilateral, então a cooperação não faz sentido. A teoria institucionalista de Keohane procura demonstrar, contra o realismo, que os Estados possuem efetivamente interesses comuns, ou seja, que a política internacional não é um jogo de soma zero. Ao mesmo tempo, busca fechar um flanco exposto do liberal-internacionalismo, ao afirmar que a possibilidade da cooperação não é trivial: a comunhão de interesses é uma condição necessária, mas não suficiente para que a cooperação ocorra.

Convém salientar ainda que não são interesses (preferências sobre resultados) que são ajustados quando os Estados cooperam, mas políticas (preferências sobre ações). Conseqüentemente, os meios que os Estados empregam para ajudá-los a realizar esses interesses comuns não mudam (nem precisam mudar) aqueles interesses (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997, p. 32).

Com isso, Keohane se preserva das acusações de idealismo, uma vez que a cooperação não implica renúncia aos próprios interesses em nome do interesse comum. Não se baseia no altruísmo, nem na generosidade. Os regimes internacionais podem, todavia, alterar as

preferências dos atores, instituindo incentivos, na forma de recompensas ou punições, que modificam a matriz de pagamentos associados a cada estratégia e, por essa via, influenciar os cálculos sobre vantagens e oportunidades que os governos empregam ao formular a política externa. Keohane distingue cooperação de regime. Este é a causa e aquele o efeito. Os regimes catalizam a cooperação futura. Esta, porém pode ocorrer tanto sob o abrigo de um regime, como pode derivar de um acordo avulso, ou *ad hoc*.

A relevância dos regimes está na função que desempenha e que explica, parcialmente o seu surgimento. Essa função consiste na remoção dos obstáculos que dificultam acordos mutuamente vantajosos, associados à incerteza quanto à reciprocidade e ao cumprimento das obrigações. Embora se sirva de uma explicação funcionalista do surgimento dos regimes, ou seja, busca explicar a causa dos regimes a partir de seus efeitos esperados, Keohane evita cuidadosamente argumentos evolucionários que sugiram qualquer forma de determinismo ou mecanicismo. Com efeito, os efeitos explicam as causas apenas na medida em que são antecipados por atores racionais. Ao antecipar as vantagens dos regimes, os atores internacionais se sentem estimulados a dar início à cooperação.

Keohane (1995) reconhece que a sua teoria explica apenas a *demand*a por regimes, mas não esclarece como eles serão providos, isto é, a *oferta* de regimes. Noutras palavras, enfatiza os regimes como variáveis independentes mais do que como variáveis dependentes. Nesse ponto, a teoria da estabilidade hegemônica parece mais adequada. No entanto, também essa teoria é incompleta ao não considerar a demanda por regimes que pode permanecer e mesmo aumentar a despeito do declínio da hegemonia sob cujo patrocínio se originaram. De fato, ao concentrar-se no poder como principal fator causal, a teoria da estabilidade hegemônica desprezou a influência dos interesses na formação dos regimes. De acordo com a teoria da estabilidade hegemônica, a concentração de poder em um Estado dominante facilita o desenvolvimento de um regime forte. A fragmentação de poder, ao contrário, tende a produzir o colapso dos regimes e uma maior desordem internacional. Keohane (1995, p. 142) argumenta que a Teoria da Estabilidade Hegemônica se concentra unicamente sobre a *oferta* de regimes internacionais para qualquer nível de demanda. Por conseguinte, não consegue explicar de que modo os regimes são afetados pela sua flutuação. Tampouco esclarece de forma convincente o “lapso” (*lag*) entre as mudanças nas estruturas de poder político, militar e econômico mundial e as mudanças nos regimes. Finalmente, essa teoria falha ao não explicar os vários graus de efetividade e de robustez de regimes em diferentes áreas das relações internacionais.

Em alternativa, Keohane (1995, p. 143-4) propõe sua análise contratualista da “escolha-constrita” (*constraint-choice*). Regimes são entendidos como contratos, ou seja, como acordos celebrados por atores capazes de responder racionalmente a incentivos, e que fazem escolhas entre um leque de alternativas de ação, limitado (constrito) tanto por fatores ambientais (anarquia, incerteza), quanto pela pressão de atores poderosos do sistema. De acordo com Keohane (1983, p. 146), essa teoria tem a vantagem de conciliar o pressuposto do interesse comum e da interdependência, que justifica a demanda por regimes, com o caráter assimétrico do sistema de Estados, em termos de poder. Nesse sentido, tanto atores fortes como atores fracos fazem escolhas visando maximizar seu próprio interesse, porém estes as fazem sob constrangimentos mais severos.

4.5 O construtivismo

Conforme já se salientou, realistas e institucionalistas compartilham muitos de seus pressupostos metodológicos. Ambos consideram a anarquia e a auto-ajuda como características estruturais do sistema internacional, o ambiente objetivo em que seus atores se encontram imersos. Estes, por sua vez, são os Estados, caracterizados por seu comportamento egoísta e racional, que respondem de forma consistente a estímulos oriundos do ambiente, no sentido de maximizar suas preferências, as quais se consideram estáveis e pré-formadas. Instituições e regimes internacionais podem afetar o comportamento ou os interesses dos atores, mas não suas identidades.

O construtivismo, ao contrário, ataca a idéia de que existe uma realidade objetiva, que pode ser analisada e descrita, que é anterior a qualquer teoria e que cujas leis independem das disposições subjetivas do observador. Para os construtivistas, também chamados de reflectivistas, as teorias e os conceitos são constitutivos da realidade social. O mundo exterior não é um dado objetivo, mas produto de conceitos e representações compartilhados intersubjetivamente (SMITH, 2001, p. 227).

No campo das relações internacionais, o construtivismo se encontra associado aos estudos de Alexander Wendt (1992). De acordo com Wendt, as estruturas do sistema internacional, tanto quanto os padrões de comportamento e interação entre seus atores são socialmente construídos. Noutras palavras, a realidade social consiste naquilo que os sujeitos sociais constroem ou constituem como sua realidade. A teoria e os conceitos analíticos não são externos à realidade, mas a criam. A realidade empírica, portanto, é inseparável das interpretações que dela se tem.

Para Wendt (1992, p. 393), o campo da política é constituído por entendimentos partilhados, expectativas e conhecimentos comuns que definem as questões relevantes para todo um dado grupo social. Quando essas questões se estendem para além do território e das fronteiras nacionais, elas adquirem o carácter de relações internacionais. O debate entre realistas, liberais e construtivistas visa esclarecer em que medida a política internacional é influenciada pela estrutura do sistema de Estados (anarquia e distribuição de capacidades) ou por processos (interações) e instituições.

De acordo com Smith (2001, p. 228), o *positivismo* pode ser compreendido como uma teoria epistemológica assentada sobre quatro premissas. Em primeiro lugar, a crença na unidade da ciência, ou seja, que tanto o mundo natural quanto o social são dotados de realidade objetiva, podendo ser descritos basicamente segundo os mesmos procedimentos. Em segundo lugar, a radical separação entre fatos e valores. Ao cientista compete observar o seu objeto e descrevê-lo. As proposições científicas – e não os valores – podem ser reputados verdadeiros ou falsos, independentemente do juízo do cientista acerca deles. Terceiro, o mundo social, da mesma forma que o mundo natural, possui regularidades que podem ser descobertas pelo cientista e utilizadas para fazer previsões. Por fim, a verdade ou a falsidade de proposições científicas apenas pode ser demonstrada mediante testes empíricos. A evidência empírica é válida como prova, uma vez que sua coleta é neutra em relação às teorias.

O construtivismo adota uma epistemologia *antipositista*. Questiona a separação, que considera artificial, entre teoria e realidade e entre sujeito e objeto do conhecimento. A principal crítica ao positivismo dirige-se à teoria da escolha racional, acusada de não levar em consideração o processo através do qual os interesses são definidos e as identidades constituídas. Para o construtivismo, interesses e identidades não são dados, nem são prévios aos processos de interação intersubjetiva. Idéias, representações, conceitos e teorias com os quais os atores internacionais compreendem a realidade, definem uma situação particular e se engajam na interação uns com os outros são fundamentais para se compreender o funcionamento da política internacional e a constituição das identidades de seus participantes. “Identidades são a base dos interesses. Os atores não possuem um *portfolio* de interesses que eles trazem consigo independente do contexto social; ao invés, eles definem seus interesses no processo de definição de situações” (WENDT, 1992, p. 398).

Características como anarquia e auto-ajuda não são encarados, na ótica construtivista, como dados objetivos, mas antes como idéias ou imagens utilizadas pelos atores para guiar suas interações. Governos assumem um comportamento individualista e orientado para a

auto-ajuda exatamente em função das teorias que supostamente “explicam” que é dessa maneira que os governos devem se comportar. Na medida em que a teoria realista é a predominante nas relações internacionais, ela influencia a formação de estudiosos e diplomatas que, eventualmente, irão compor o *staff* de governos e organizações internacionais, tornando-se responsáveis pela formulação da política externa. A teoria, portanto, em certo sentido se auto-confirma. Na medida em que os atores internalizam um determinado conhecimento, eles reproduzem as práticas que aquele conhecimento fundamenta e “prevê”.

Wendt, em um muito citado artigo sugestivamente intitulado “Anarquia é o que os Estados fazem dela” (“*Anarchy is what states make of it*”), explica precisamente que a política do poder e a auto-ajuda não são decorrências necessárias da estrutura anárquica do sistema de Estados, mas é constituída através da *praxis* realista de seus atores. Não existe nenhum mecanismo causal, nem uma lógica da anarquia que leve necessariamente a comportamentos egoístas, mas somente práticas e conhecimentos que reproduzem determinadas identidades sociais em detrimento de outras. A estrutura não tem existência nem impacto causal fora desse processo. Essa *praxis*, se transformada, alteraria o padrão de interação entre as unidades do sistema, bem como o conhecimento que se tem acerca do caráter da política internacional e, conseqüentemente, a identidade dos atores internacionais, que deixariam de ser caracterizados necessariamente como egoístas maximizadores de seus interesses individuais (WENDT, 1992).

Noutras palavras, de acordo com Wendt, a anarquia é uma condição meramente *permissiva* do sistema internacional. A anarquia não produz as guerras, apenas não impede que elas aconteçam. Portanto, a política do poder e o dilema da segurança não são produzidos pela anarquia. A anarquia apenas as *permite*, isto é, não impede o seu surgimento. Nesse sentido, a anarquia internacional pode dar origem a diversos padrões de interação. São as práticas dos atores e as instituições sedimentadas a partir dessas práticas que determinam o caráter da anarquia (WENDT, 1992, p. 400).

Instituições, define Wendt, são estruturas relativamente estáveis de identidades e interesses, que são internalizados pelos atores sociais. As instituições podem ser cooperativas ou conflituais. As regras da soberania e da não-intervenção são instituições constitutivas do sistema internacional e definem a sua estrutura, configurada pela reprodução dessas práticas. Anarquia, auto-ajuda, equilíbrio de poder, política de poder são conceitos explicativos do comportamento dos atores internacionais enquanto *idéias* firmemente enraizadas, que moldam

a prática política internacional e não como leis da natureza ou características estruturais imutáveis do sistema (SMITH, 2001; WENDT, 1992).

Portanto, não há um dilema da segurança que se siga necessariamente da anarquia. Trata-se de uma concepção de segurança na qual a segurança alheia é interpretada negativamente em relação a sua própria. Os atores inferem intenções de capacidades e, nesse sentido, a cooperação seria improvável. Esta é a posição tipicamente realista. A visão tipicamente liberal, por outro lado, considera de forma individualista a própria segurança, indiferente em relação à segurança dos demais. Nesse contexto, a cooperação é, em tese, possível, mas dificultada pelo risco de trapaça, ou de *free-riding*, que decorre da indiferença recíproca. Por fim, em um sistema cooperativo de segurança, cada ator identifica positivamente sua segurança com a segurança dos demais, de tal modo que todos se responsabilizam pela segurança de cada um. Este é o fundamento dos sistemas de segurança coletiva. Embora todos os atores busquem defender-se de ameaças, a forma dessa defesa, individual ou coletiva, dependerá do tipo predominante de interação na sociedade internacional.

Assim, os construtivistas tratam as identidades dos atores, suas idéias e o conhecimento por eles partilhado não como exógenos, mas como variáveis explicativas dos fenômenos internacionais, inclusive a formação e persistência de instituições e regimes. Racionalistas, de um modo geral, consideram-nas como condições iniciais, anteriores à teoria.

A literatura distingue dois tipos de construtivismo: fraco e forte (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 136). O construtivismo *fraco* considera que as análises institucionalistas são *incompletas*, ao não explicarem o processo interativo de formação de interesses e da identidade dos atores internacionais. Desse modo, propõe a substituição do *homo oeconomicus* dos racionalistas – egoísta, racional e maximizador – pelo *homo sociologicus*, cujas decisões são influenciadas por seu conhecimento e sua compreensão do mundo.

Construtivistas fracos sustentam que a demanda por instituições e regimes internacionais decorre da percepção compartilhada dos problemas mundiais, o que depende, em grande parte, das convicções dos atores acerca de princípios normativos e do modo como os problemas são causados.

Assim, por exemplo, a constituição da ordem mundial pós-Segunda Guerra, que conjugou a reconstrução econômica da Europa e do Japão com a abertura do comércio internacional não pode ser compreendida sem referência à teoria econômica keynesiana, a qual logrou amplo consenso durante as décadas de 40 e 50. Ou seja, as idéias de Keynes sobre

desenvolvimento e suas conseqüências para a paz foram cruciais para a definição pelas potências vencedoras do que consideraram como “seu interesse”.

O processo de descolonização do continente africano também pode ser compreendido à luz da ideologia dominante, que condenava todas as formas de imperialismo e postulava o princípio da autodeterminação nacional como fundamento de legitimidade para a independência das colônias. Mais do que mudanças no equilíbrio de poder (explicação realista) ou a disfuncionalidade do regime colonial para a economia mundial (explicação liberal), a descolonização foi desencadeada sobretudo por novas convicções sobre legitimidade política.

Outros exemplos do papel das idéias na constituição de regimes são o Tratado de Não-Proliferação Nuclear e o Tratado Anti-Mísseis Balísticos, entre outros acordos visando a redução do número de ogivas nucleares entre Estados Unidos e União Soviética, e seus respectivos aliados, entre o fim da década de 60 e o início da década de 70. Tais iniciativas somente podem ser compreendidas, na opinião dos construtivistas, tomando-se em conta a doutrina então vigente da “Destruição Mútua Assegurada”, isto é, de que diante de uma guerra nuclear total não há estratégia viável de defesa.

Robert Keohane (2002a, p. 5), embora reconheça a importância das idéias nos eventos políticos, adverte que seu impacto nunca é autônomo. Em geral, novas teorias são politicamente eficazes em períodos de transformação na configuração das forças políticas ou na constelação de interesses envolvidos. Nesses momentos, novos conhecimentos e teorias podem apontar o rumo da mudança. Para Keohane – que é atento às críticas dos construtivistas fracos – atribui três funções causais às idéias compartilhadas pelos atores internacionais: (1) mapas do caminho; (2) pontos focais; (3) elementos enraizados em instituições internacionais.

Enquanto mapas do caminho (*road maps*), as imagens com as quais trabalham aqueles responsáveis pelas decisões (*decision-makers*) são fundamentais na hora de selecionar o curso de ação a ser tomado. Horizontes normativos compartilhados pelos atores, isto é, noções de justiça, moralidade, legitimidade ou eficiência ajudam a definir os objetivos a serem perseguidos (suas preferências), enquanto que noções aceitas de causalidade influenciam a escolha dos meios mais idôneos para alcançar aqueles objetivos.

Enquanto pontos focais (*focal points*), as idéias permitem definir a natureza do problema de ação coletiva em questão, discernindo os aspectos relevantes dos irrelevantes, bem como as possíveis soluções com suas respectivas conseqüências.

Por fim, o conhecimento encontra-se enraizado (*embedded*) à atividade de instituições e organizações internacionais, fundamentando seus princípios e normas. Por exemplo, John Ruggie refere-se à existência de um liberalismo enraizado (*embedded liberalism*) no regime multilateral de comércio, representado pelo GATT, segundo o qual há uma relação entre livre-comércio e desenvolvimento. Atualmente, essa mesma convicção orienta a agenda da OMC. A consistência do conhecimento compartilhado incorporado à atividade dos regimes internacionais é determinante da sua persistência, principalmente em face de interesses divergentes. Nesses casos, a credibilidade do conhecimento disponível é um importante fator de coordenação (KEOHANE, 2002, p. 5-6).

Keohane distingue duas categorias de idéias: “convicções de princípio” (*principled beliefs*) e “convicções causais” (*causal beliefs*). As primeiras são idéias normativas que distinguem o justo do injusto, o certo do errado; as segundas são as crenças predominantes sobre a relação entre meios e fins, entre causa e efeito.

Hesenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 140-1) apontam três premissas centrais no cognitivismo fraco.

A primeira sustenta que a relação agente-estrutura é mediada pela interpretação que o primeiro faz da segunda. Essa interpretação é influenciada, como se disse, pelo cabedal de conhecimentos que esse agente possui e, ao mesmo tempo, nele incorporada. Esse conhecimento pode ser acurado ou não. De qualquer forma, sem algum tipo de imagem acerca da realidade em que um ator se possa basear qualquer decisão ou ação é inconcebível. Conseqüentemente, as preferências devem ser consideradas contingentes relativamente à forma como os atores internacionais interpretam o mundo.

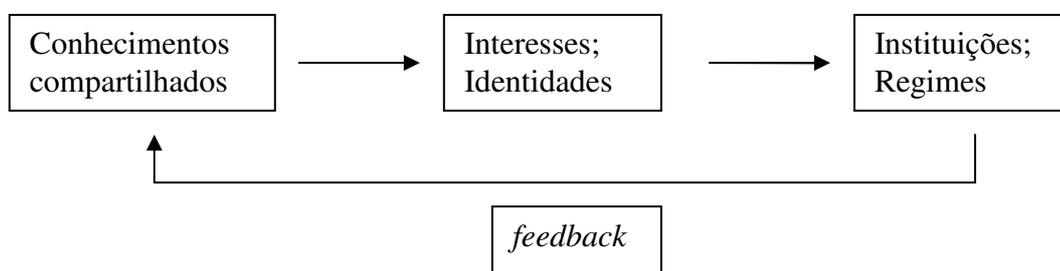
A segunda premissa é que a demanda crescente por parte dos governos por conhecimento científico confiável, em face da progressiva complexidade e caráter técnico das questões políticas internacionais, torna estratégica a atuação do que Peter Haas (1992) denomina de “comunidades epistêmicas”. Num contexto de intensa interdependência complexa e constante inovação tecnológica, dirigentes políticos se sentem cada vez menos seguros sobre quais são seus interesses e sobre qual a melhor forma de realizá-los. Assim, a fim de decidir de forma inteligente e reduzir a incerteza acerca das conseqüências de suas próprias decisões, em situações não familiares e complexas, os atores internacionais necessitam cada vez mais de aconselhamento técnico competente e informação de alta qualidade, com vistas a compreender seu próprio interesse.

Conforme indaga Peter Haas (1992, p. 1), “[s]e os tomadores de decisões não estão familiarizados com os aspectos técnicos de um problema específico, como eles definem os

interesses do Estado e desenvolvem soluções viáveis?” A maneira como os governos identificam seus interesses depende do modo como os problemas são compreendidos pelas autoridades, ou do modo como são apresentados a elas por aqueles a quem se voltam atrás de conselhos, em situações de incerteza. As comunidades epistêmicas auxiliam os Estados a identificar seus interesses, estruturam (*frame*) as questões a serem debatidas e identificam pontos críticos de negociação.

Em terceiro lugar, os construtivistas enfatizam a necessidade de compartilhamento intersubjetivo de conhecimentos, significados e símbolos para a constituição e a performance de instituições internacionais. Um mínimo de entendimento mútuo é necessário acerca das questões em jogo, a fim de se constituir um corpo de normas e princípios coerente. Noutras palavras, para que ocorra a convergência de expectativas – a própria definição de cooperação, e a função atribuída às instituições internacionais – convém que os atores definam a situação mais ou mesmo da mesma forma.

Construtivistas destacam ainda o papel do aprendizado na cooperação internacional. Aprendizado traduz a relação entre conhecimento e comportamento, isto é, o processo pelo qual novos conhecimentos ou idéias produzem mudanças na conduta dos atores, seja na forma de novas estratégias, seja na forma de redefinição de objetivos. O aprendizado da cooperação pode transformar identidades egoístas em identidades cooperativas. Em geral, o comportamento oportunista predomina no momento da formação dos regimes, no qual os princípios e as normas são incipientes e pouco claras. A medida que um regime se fortalece, no entanto, a desconfiança inicial diminui. O aprendizado da cooperação consiste precisamente nesse processo de *feedback*, pelo qual instituições transformam subjetividades desconfiadas em subjetividades cooperativas (HAAS, 2001).



Fonte: HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 155)

De acordo com Peter Haas (1992), as comunidades epistêmicas são canais cruciais pelos quais as idéias circulam da sociedade para os governos e de país para país. Haas define comunidades epistêmicas como redes de profissionais, de caráter freqüentemente

transnacional, com reconhecida competência técnica e experiência em um determinado domínio, e cuja autoridade é respeitada enquanto portadores de um saber estratégico.

Haas (1992, p. 12-3) salienta que o impacto das comunidades epistêmicas sobre o processo de formação de regimes será tanto maior na medida em que: (1) houver um alto grau de incerteza entre os políticos, em razão da complexidade, do caráter técnico ou da novidade da situação em questão, demandando assim acesoramento por cientistas; (2) houver um alto grau de consenso na comunidade epistêmica, de modo a reduzir a incerteza dos atores políticos; (3) houver um alto grau de institucionalização do acesoramento científico, ou seja, se a comunidade epistêmica se tornar parte do aparelho burocrático de governos e de organizações internacionais, hipótese em que ganha, em certa medida, poder político.

Na medida em que estas três condições forem preenchidas, observa Haas, a influência das comunidades epistêmicas se dá de forma notável em todas as etapas do processo político: *inovação de políticas*, isto é, identificação de novos problemas que exigem inovação institucional, isto é, novos regimes, estruturando os termos da discussão pública; *difusão*, isto é, transmissão das novas idéias e inovações institucionais através de conexões transnacionais a seus colegas em outros países, que, por sua vez, influenciam seus respectivos governos; *seleção*, processo altamente político, no qual a comunidade científica influencia a escolha da fórmula institucional mais adequada; e *persistência* de políticas, ou seja, a comunidade epistêmica pode defender a continuidade de um regime, ou enfraquecê-lo, conforme o grau de consenso existente sobre sua eficácia (HAAS, 2001, p. 11.581-2). No entanto, nos casos em que a evidência científica é ambígua e dividem os *experts*, é provável que a questão em pauta seja resolvida mais por critérios políticos do que técnicos.

Durante o processo de seleção, os Estados desempenham o papel preponderante, enquanto na fase de difusão, são os regimes e instituições internacionais que promovem a evolução cognitiva, reforçando dessa forma o conhecimento intersubjetivo e o consenso compartilhado que molda a realidade social.

A contribuição do cognitivismo fraco consiste em *complementar* as análises racionalistas que constituem o *mainstream* das relações internacionais, esclarecendo o processo de formação de preferências que antecede a tomada de decisões e a estratégia dos atores. Contudo, essa linha de investigação convive confortavelmente com o núcleo teórico do racionalismo, deixando intocada a sua premissa central: as instituições e regimes internacionais, resultantes do processo de cooperação, são respostas funcionais a problemas de ação coletiva. Esse construtivismo destaca apenas que tanto o problema quanto sua

resposta são construções intersubjetivas (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 216-7).

Em contraste, o construtivismo forte busca não complementar, mas *suplantar* essa concepção, rejeitando a interpretação racionalista do comportamento estatal (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 154).

Em oposição à teoria da escolha racional, que retrata os atores sociais como individualistas, que elegem preferências mediante um cálculo utilitário visando maximizar vantagens, o construtivismo forte recorre à concepção já anteriormente descrita de March e Olsen de lógica da pertinência (*appropriateness*). Ao contrário da lógica das conseqüências, na lógica da pertinência os atores desempenham papéis e se conduzem segundo padrões normativos internalizados que compõem sua identidade própria. Decisões e comportamentos são respostas a situações vividas por atores que ocupam certas posições e desempenham determinados papéis. A relação entre a posição e o papel de um ator e o comportamento apropriado é definida por regras sociais básicas. O que um ator deve fazer diante de uma situação particular é definido pelo conjunto de instituições sociais e políticas, e transmitido pelo processo de interação (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 155).

Os construtivistas dessa linha de pensamento buscam explicar a robustez, ou a persistência de regimes não com referência a interesses, mas a partir das estruturas normativas em que tais instituições estão imersas. A legitimidade dos princípios, o processo de comunicação a partir do qual as normas são formadas e reformadas e os conhecimentos compartilhados são variáveis muito mais significativas. Na opinião desses construtivistas, os Estados são muito menos livres para ignorar compromissos e padrões de legitimidade do que os racionalistas supõem.

Hedley Bull, sem ser construtivista, já chamava a atenção para a existência de uma sociedade internacional, caracterizada pela existência de valores, objetivos e instituições comuns a todos os seus membros. Todos os membros dessa sociedade admitem como essencial o respeito à soberania de cada Estado, bem como o cumprimento dos acordos. Todos igualmente aceitam o papel desempenhado por instituições como a diplomacia e o direito internacional. Bull (2002) observa ainda que a maior parte dos Estados respeita a maior parte dos princípios e normas do direito internacional a maior parte do tempo, mesmo quando há incentivos e capacidade para o não fazer. Nenhuma sociedade pode subsistir, com efeito, a menos que haja um mínimo de confiança generalizada de que as obrigações assumidas serão honradas. Por outro lado, sem uma sociedade internacional que compartilhe valores, regras e instituições comuns não pode haver Estados soberanos.

Portanto, a questão não é se os Estados estão dispostos a sacrificar seus interesses para se submeter à autoridade de instituições internacionais, mas sim que os Estados consideram do seu interesse comportar-se segundo suas normas, pois sabem que do contrário comprometem a existência da sociedade internacional e, conseqüentemente, a sua própria.

Com efeito, construtivistas fortes sugerem que o nível crescente de interdependência desvalorizou o recurso ao poder militar como instrumento de coordenação política em série de domínios das relações internacionais. Nesse contexto, e quando questões complexas estão em jogo, a persuasão substitui a compulsão como instrumento de governança.

Confrontada com que *prima facie* constitui uma violação de um regime, a sociedade internacional requisita ao ofensor que ofereça razões bastantes para não ter cumprido sua obrigação, em termos que possam ser universalmente aplicáveis. Os construtivistas argumentam que os racionalistas desprezam a importância da ação comunicativa na definição da violação. Para estes, a violação de um acordo é um dado objetivo, resultado de uma decisão estratégica do Estado violador, no sentido de obter maiores vantagens do que as proporcionadas pela cooperação. Para os construtivistas fortes, em contraste, trata-se de um processo comunicativo, onde os princípios e normas de um regime são intersubjetivamente interpretados à luz de um dado contexto, levando-se em consideração as justificativas oferecidas pelo suposto agressor. O sucesso da cooperação repousa, nessa linha de raciocínio, na capacidade dos atores internacionais de respeitarem as regras de uma discussão racional, o que pressupõe princípios compartilhados sobre comportamentos legítimos e ilegítimos (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 167).

De acordo com os construtivistas fortes, duas variáveis explicam o grau de efetividade e robustez de um regime. Em primeiro lugar, o “senso de obrigação” decorrente do já mencionado enraizamento dos atores na sociedade internacional. Em segundo lugar, o grau de legitimidade desfrutado pelas instituições. Legitimidade refere-se à qualidade de uma norma obter aceitação espontânea por parte de seus destinatários (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 170). Isso depende, naturalmente, de sua consistência com valores substantivos, princípios e procedimentos de decisão aceitos pelos atores internacionais. Além disso, a convergência dos comportamentos segundo normas depende ainda do grau de determinação dessas normas. Krasner (2001) assinala que a lógica da pertinência apenas pode existir em situações nas quais os papéis e identidades sejam bem definidos e as normas sobre o comportamento apropriado sejam suficientemente claras e precisas.

4.6 Teoria dos regimes internacionais

Embora o termo “regimes internacionais” tenha sido introduzido na literatura por John Ruggie, ainda na década de 70, pertence a Stephen Krasner a sua definição clássica, formulada em 1982, em uma obra coletiva que se tornou o marco da consolidação de um rico e extremamente profícuo programa de pesquisa.

Regimes podem ser definidos como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma dada área das relações internacionais. Princípios são crenças de fato, causação e retidão. Normas são padrões de comportamento, definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições específicas ou proscições para ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas predominantes para fazer e implementar escolhas coletivas (KRASNER, 1995, p. 2).

Krasner adverte que os regimes devem ser compreendidos como coisa distinta dos acordos *ad hoc*, que são temporários e pontuais, ou que se alteram com cada mudança nos interesses ou nas relações de poder entre os participantes. Nesse sentido, o objetivo dos regimes é o de facilitar *futuros* acordos, estabelecendo a cooperação de longo prazo capaz de sobreviver a alterações no sistema internacional.

De acordo com Krasner (1995, p. 3-4), são os princípios e as normas que definem um regime, conferindo-lhe uma identidade própria. Regras e procedimentos concretizam e densificam os princípios, operacionalizando-os. Princípios e normas podem ser realizados de diversas maneiras, de modo que a mudança nas regras ou nos procedimentos não caracterizam uma mudança de regime, isto é, não alteram a sua identidade. Para Krasner, somente quando se alteram os *valores* contidos nos princípios e nas normas é que se pode dizer que houve uma transformação fundamental nas características do regime vigente. Por outro lado, quando crescem as incoerências internas de um regime internacional, ou seja, quando seus princípios e normas se tornam inconsistentes com as regras e os procedimentos, ou quando o regime em sua totalidade se choca com a prática concreta dos atores internacionais, pode-se afirmar que se trata de um regime enfraquecido.

Para aquelas correntes teóricas que partem dos pressupostos do realismo estrutural, a cooperação internacional é considerada uma exceção em relação à regra geral do conflito. Nesse sentido, os regimes, enquanto mecanismos de cooperação, são *fenômenos* que devem ser *explicados* teoricamente. Já para as correntes de pensamento que partem de pressupostos “grocianos”, a cooperação está em toda parte, o que significa que os regimes não são

fenômenos, mas *dados* que devem *desritos*. Keohane (1995), Stein (1995) e Krasner (1995) situam-se na primeira corrente, ao passo que Oran Young (1995), por exemplo, pertence mais ao segundo caso.

Uma das dificuldades da teoria dos regimes diz respeito à relação entre instituições formais e padrões de comportamento informal. A existência de um regime pressupõe um corpo de normas formalmente estabelecido, ou, pelo contrário, refere-se aos padrões de comportamento efetivamente observado na prática? Deve-se equiparar o regime às normas formais, ou ao comportamento efetivamente praticado pelos Estados?

Oran Young inclina-se pela segunda posição. Para Young (1995, p. 93), regimes são instituições sociais que governam as ações daqueles interessados na atividade em questão. Ao definir regimes como instituições sociais, Young sustenta que um regime existe onde quer que um padrão de comportamento possa ser identificado, ou práticas em torno das quais convergem as expectativas dos atores internacionais, pouco importando se estão ou não estabelecidas em um acordo formal e explícito. Nesse sentido, portanto, os acordos podem ser formais ou informais, e possuir princípios, normas e regras expressas ou tácitas.

No entanto, críticos dessa posição, como Keohane, chamam a atenção para o fato de que tais abordagens sociológicas mascaram o problema da efetividade dos regimes. Com efeito, na definição de Young os regimes são sempre efetivos, ou não existem. Porém, se um regime compreende normas e estas possuem um caráter contrafático, não se pode simplesmente identificar os regimes com tudo que os Estados fazem. Não se pode deduzir normas de fatos, nem fatos de normas. Keohane recomenda, assim, que a pesquisa acadêmica se concentre nos aspectos formais dos regimes. Argumenta que a “convergência das expectativas dos atores”, que integra a definição de regimes deve ser entendida como uma afirmação *analítica* e não *empírica*. Isto é, se um regime existe, é possível que as expectativas venham a convergir, não o contrário, deduzir do fato da convergência a existência de um regime (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 17).

Os argumentos de Keohane são pertinentes como advertência contra a tendência de querer ver regimes em tudo. Contudo, assim como há o costume jurídico no Direito Internacional, nada impede o reconhecimento de regimes informais e mesmo tácitos. Padrões uniformes de comportamento, constatados empiricamente, podem servir de indício, ainda que não conclusivo, da existência de convenções sociais que servem de base para o comportamento dos atores sociais que, nesse caso, deixam de se determinar casuisticamente (YOUNG, 1995, p. 94). Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 19) apontam certos atos performativos que indicam a existência de um regime informal, tais como a condenação moral

internacional de determinada política, pedidos de desculpa ou tentativas de justificação da conduta, ou ainda a tentativa de disfarçá-la. Enfim, tal como o costume internacional, comportamento consistente com normas e acompanhado do sentimento de obrigatoriedade são elementos que indicam a existência de um regime.

Richard Little (2001, p. 304) elaborou uma classificação com a vantagem da simplicidade, que inclui de um lado o grau em que as expectativas convergem e, de outro, o grau de formalização.

Formalidade	Efetividade	
	Alta	Baixa
Alta	Regimes plenamente desenvolvidos	Regimes letra-morta
Baixa	Regimes tácitos	Sem regimes

As teorias dos regimes internacionais compreendem duas perspectivas. De um lado, regimes são tratados como *variáveis dependentes* em relação a fatores causais básicos, quais sejam, interesses, relações de poder e conhecimento. A questão aqui é: o que torna possível o surgimento de um regime e sua conservação, e o que determina sua modificação e eventual desaparecimento? Por outro lado, os regimes podem ser tratados como *variáveis independentes*, que produzem um impacto sobre a cooperação futura. Nessa perspectiva, o que se indaga é: qual o impacto causal específico dos regimes sobre a cooperação internacional e qual a relação entre a forma assumida por um regime, seu desenho institucional, e função por ele desempenhada? (KRASNER, 1995b)

Fatores causais Básicos -----> Regimes -----> Cooperação
(Interesses, poder, conhecimento)

No que se refere à análise dos regimes como variáveis independentes, as teorias se dividem entre aquelas que valorizam os regimes como fatores causais autônomos, que catalizam a cooperação ao instituírem um arcabouço de princípios, normas, regras e procedimentos; e aquelas que vêem os regimes com ceticismo, considerando-os epifenômenos, isto é, meros reflexos dos interesses ou das relações de poder, que não têm

impacto autônomo sobre a cooperação. Naturalmente, entre os dois extremos existe todas as formas de posicionamento intermediário.

Assim, Krasner assinala que “[u]ma vez estabelecidos os regimes, eles adquirem vida própria” (KRASNER, 1995b, p. 358). A autonomia dos regimes se manifesta de duas maneiras. Em primeiro lugar, como variáveis intervenientes, que amortecem o impacto das variáveis causais básicas – interesses e poder – e mesmo atuando de modo independente em relação a elas na determinação de resultados e comportamentos. Em segundo lugar, mediante um mecanismo de *feed-back*, regimes tornam-se variáveis interativas, que produzem impacto sobre as configurações de poder e dos interesses em jogo. “Eles [os regimes] podem alterar a distribuição do poder. Eles podem modificar os cálculos (*assessments*) de interesse”.

Krasner (1995b, p. 361) identifica quatro mecanismos de *feed-back*, isto é, de interferência dos regimes sobre aqueles fatores causais básicos, atuando assim como variável independente em relação à cooperação: (1) regimes modificam os cálculos dos atores internacionais sobre como maximizar seus interesses, ao instituir uma estrutura de incentivos positivos (recompensas) ou negativos (sanções); (2) regimes podem alterar os próprios interesses; (3) regimes podem se tornar fonte de poder, ao qual Estados podem recorrer; (4) regimes alteram as capacidades dos Estados, em termos de poder.

Krasner concorda com Keohane que variáveis causais básicas são mais explicativas na formação de um regime do que na sua persistência. Krasner observa que nem os realistas mais radicais estariam dispostos a sustentar que mudanças na distribuição do poder ou na definição dos interesses provocam transformações automáticas em um regime. Esse efeito amortecedor, que confere aos regimes independência enquanto variáveis, costuma ser atribuído a fatores tais como costumes e hábitos adquiridos, incertezas quanto à possibilidade futura de um novo (e melhor) regime e falhas, ou melhor, limitações cognitivas por parte dos atores internacionais (KRASNER, 1995b, p. 362-3).

Já no que diz respeito aos regimes como variáveis dependentes, as teorias dos regimes podem ser classificadas em três tipos: (1) as que sustentam serem os regimes produto de *interesses* comuns; (2) as que defendem que os regimes são produto do *poder político* de Estados poderosos; (3) as que enfatizam o papel das *idéias* e do *conhecimento* compartilhado na constituição dos regimes (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997).

Em uma importante síntese da literatura acerca dos regimes, Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger, pesquisadores da Universidade de Tübingen, desenvolveram uma tipologia das várias correntes teóricas, classificadas em três tipos: (1) abordagens que analisam os regimes em função de constelação de interesses, de que o institucionalismo é o

principal representante; (2) abordagens baseadas em relações de poder, entre as quais destaca-se o realismo; (3) abordagens focadas no conhecimento, na comunicação e nas identidades dos atores internacionais, de que o construtivismo é o melhor exemplo.

Quatro características distinguem as três abordagens (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 2-5).

Em primeiro lugar, a variável causal central valorizada por cada uma delas (interesse, poder ou conhecimento) e que constitui o critério que presidiu sua diferenciação.

Em segundo lugar, o grau de institucionalismo que cada uma está disposta a aceitar. Institucionalismo, nesse contexto, traduz a percepção de que as instituições importam em alguma medida, isto é, que elas podem ser estudadas como variáveis independentes. As teorias baseadas no poder, de um modo geral, minimizam a capacidade das instituições de modificar o comportamento dos atores internacionais, considerando-as, ao invés, como subprodutos das relações de poder. Já as teorias baseadas no conhecimento atribuem uma importância chave às instituições, que são responsáveis em larga medida pela atribuição de papéis e identidades que definem a condição de ator. Já as teorias baseadas no interesse ficam a meio-termo, admitindo que as instituições podem modificar substancialmente comportamentos, sob determinadas condições.

Em terceiro lugar, as teorias se distinguem por suas respectivas orientações meta-teóricas. As abordagens baseadas no interesse e no poder adotam, com diferentes matizes, a teoria da escolha racional, segundo a qual os Estados são considerados atores racionais, com preferências pré-formadas e que buscam maximizar a própria utilidade. As abordagens baseadas no conhecimento, ao invés, contestam o racionalismo e optam por um viés sociológico, segundo o qual os interesses e preferências dos atores internacionais não são dadas, mas construídas em um processo comunicativo e intersubjetivo, no qual as instituições desempenham papel crucial.

O quarto aspecto distintivo está relacionado ao anterior e refere-se ao padrão comportamental atribuído por cada uma aos atores internacionais. Para os realistas, especialmente preocupados com relações de poder, os atores internacionais, enquanto sujeitos racionais, buscam maximizar seus ganhos relativos, isto é, suas vantagens frente aos demais atores. Já os liberais sustentam que esses mesmos atores racionais são maximizadores de ganhos absolutos, independentemente dos ganhos dos demais. Os construtivistas, rejeitando como artificial o pressuposto metodológico racionalista e maximizador, compreendem a atividade dos atores internacionais como desempenho de *papéis*.

Conforme já se salientou, o institucionalismo liberal foi e continua sendo extremamente influente no estudo dos regimes internacionais. Sem ser insensível às relações de poder, principalmente às assimetrias de poder, o liberal-institucionalismo enfatiza o papel dos regimes em ajudar os governos a perceber seus interesses em comum. A teoria dos jogos ajuda a explicar as variações entre as modalidades de regime e probabilidade de um regime vir a se constituir. Atores internacionais egoístas e auto-interessados podem, através de regimes, coordenar comportamentos a fim de evitar resultados sub-ótimos.

Dois indicadores são normalmente utilizados pela literatura para avaliar o valor de um regime como variável independente, ou seja, sua relevância para determinar o comportamento coletivo, em âmbito internacional. O primeiro é a *efetividade*, ou seja, o grau em que um regime é capaz de produzir comportamentos conformes a ele. Nas palavras de Oran Young (2000, p. 221), “uma instituição é efetiva na medida em que seu funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como se comportariam caso a instituição não existisse, ou se em seu lugar existisse um diferente arranjo institucional”. Trata-se de um aspecto estático, no sentido de que a efetividade pode ser avaliada em qualquer momento dado. O segundo indicador é denominado de *robustez*, ou *resiliência* (*resiliency*) e avalia a capacidade dos regimes de sobreviver a mudanças ocorridas em seu ambiente, preservando sua identidade. Constitui um aspecto dinâmico, que só pode ser observado em longos períodos de tempo (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 2).

A efetividade de um regime pode ser medida de dois modos. Por um lado, pela capacidade de determinar comportamentos que, do contrário, não se produziriam, ou seja, se a maioria dos Estados se submete à maioria das suas disposições na maior parte das vezes. Por outro, na extensão em que de fato o regime em questão logra alcançar os resultados de cooperação e otimização de resultados a que se propunha. A resiliência, por sua vez, mede-se pela capacidade de um regime de preservar sua força reguladora de comportamentos mesmo diante de mudanças nos interesses e nas relações de poder dos atores que viabilizaram a sua existência. Noutras palavras, se as regras mudam sempre que se alteram as relações de poder entre seus membros, ou quando mudam os interesses dos Estados dominantes, então o regime em questão é fraco, isto é, carece de robustez.

Embora ambas as dimensões estejam de alguma forma interligadas, convém considerá-las como analiticamente distintas. Não se pode deduzir a efetividade da robustez, nem a robustez da efetividade.

A exuberante literatura produzida acerca dos regimes internacionais não deve levar à conclusão de que não há vozes críticas, que questionam a própria pertinência do conceito e do

programa de pesquisa. Susan Strange (1995) é, sem dúvida, quem mais duramente critica a teoria dos regimes internacionais. Segundo Strange, o conceito de regimes internacionais padece de um irremediável vagueza e imprecisão, servindo mais para espalhar confusão do que para orientar a pesquisa acadêmica. Além disso, afirma a autora, trata-se de um conceito enganoso, que sugere a existência de mais ordem nas relações internacionais do que a evidência empírica registra. Noutras palavras, a teoria dos regimes atribui mais relevância teórica à cooperação do que ao conflito e mais importância àqueles temas que são regulados por regimes do que aos temas não regulados por normas, em que predinam relações de poder.

A propósito, acusa ainda Strange, a teoria dos regimes equivoca-se ao não dar a devida atenção às assimetrias de poder econômico e militar no sistema internacional, como se as regras e procedimentos de tomada de decisão em organizações internacionais fossem produto de consensos racionais e não, como são, produto de interesses hegemônicos de grandes potências.

Todavia, não obstante as lacunas da teoria dos regimes internacionais, o presente trabalho entende que eles são úteis na definição dos principais problemas e funções que demandam ação governativa.

4.6.1 Regimes internacionais como instrumentos de governança

Para se compreender a relação entre a teoria dos jogos e a governança e, por conseguinte, os regimes internacionais enquanto estruturas de co-governança, será necessário resgatar as considerações desenvolvidas anteriormente acerca da demanda por governança global. Trata-se de estabelecer um paralelo entre a demanda por governança e a demanda por regimes e, por outro lado, entre as tarefas de governança e as funções desempenhada pelos regimes, conforme prescreve a teoria dos jogos. Desse modo, cada situação que demanda governança pode ser compreendida como um tipo específico de problema de ação coletiva. Aplicar-se-á a teoria dos jogos aos três primeiros cenários imaginados por Koenig-Archibugi, a fim de esclarecer a natureza do problema de governança a ser enfrentado e o tipo de dificuldade que poderá surgir em sua atuação.

No primeiro cenário, a existência de recursos e a ausência de interdependência permite aos governos atingirem seus resultados preferidos através de uma estratégia dominante, isto é, independente das escolhas dos demais. Não há conflito, nem necessidade de regimes internacionais. Conforme assinala Stein, regimes internacionais apenas fazem sentido quando

as partes não podem agir independentemente e suas decisões não estão livres de constrangimentos externos, sob pena de prejuízo para seus próprios interesses. Quando todos os atores podem alcançar resultados ótimos mediante ação unilateral, não há porque falar em governança internacional, nem portanto em regimes.

Nos dois cenários seguintes, todavia, uma situação de interdependência implica que decisões unilaterais conduzirão a resultados deficientes, nos termos de Pareto. Em ambos os casos, uma demanda por governança global emerge. No entanto, a tarefa a ser desempenhada não necessariamente implicará a necessidade de um regime internacional.

Enquanto a situação 2 ilustra um problema de *coordenação*, a situação 3 ilustra um problema de *colaboração*. Problemas de coordenação caracterizam-se pela existência de equilíbrios múltiplos, ao passo que os problemas de cooperação têm como traço característico a ameaça de deserção e de *free-riding*. A teoria dos jogos ajuda a esclarecer os obstáculos que podem dificultar a superação de ambos os problemas.

Duas modalidades de jogo costumam ser mencionados pela literatura como exemplos de problemas de coordenação. Um é o já mencionado “jogo da garantia” e o outro é o também conhecido dilema da “guerra dos sexos”.

O jogo da garantia (*assurance*) é um exemplo de jogo de coordenação cuja principal característica é a existência de duas situações de equilíbrio, mas em que apenas uma (a coordenação) é considerada ótima e, portanto, preferível. A “caça ao veado” (*stag hunt*) explicada anteriormente é um exemplo de problema de coordenação desse tipo. Há duas soluções de equilíbrio: ou todos caçam o veado, ou todos caçam lebres, considerando que o veado é uma caça superior à lebre e que só pode ser obtida mediante coordenação de esforços dos jogadores. Observe-se que nenhum dos jogadores possui uma estratégia dominante. O jogador A caçará o veado se B também o fizer e caçará lebres se B for caçar lebres. A recíproca é verdadeira. Convém salientar ainda que a primeira estratégia maximiza a recompensa, enquanto que a segunda busca minimizar o risco (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 50; STEIN, 1995, p. 118).

		B	
		V	L
A	V	4,4(*) (**)	1,3
	L	3,1	2,2 (*)

(*) Equilíbrio de Nash

(**) Ótimo de Pareto

O jogo da garantia é amplamente utilizado na literatura em relações internacionais para analisar uma série de situações. Formação de alianças militares ou pactos de não-agressão podem ser analisados como situações semelhantes ao jogo da garantia.

Em alguns casos, a tarefa de governança pode ser desempenhada sem necessidade de um regime internacional, sendo suficientes acordos específicos, multilaterais ou mesmo bilaterais. Um exemplo é a extradição de criminosos.

Em outros casos, no entanto, a solução do dilema da garantia pode ficar mais fácil com a ajuda de um regime internacional, que facilite a troca de informações. Cooperação policial e jurisdicional no combate ao crime organizado, à lavagem de dinheiro, ao tráfico de drogas, à corrupção e ao terrorismo, é um exemplo importante. Da mesma forma, o combate a epidemias. São todas tarefas que os Estados talvez prefiram enfrentar sozinhos, mas cujas chances de sucesso são muito maiores se coordenarem suas políticas. Em todos os casos, a reciprocidade é o elemento-chave no jogo da segurança.

A guerra dos sexos constitui outro dilema de coordenação, muito utilizado nas relações internacionais, talvez mais até que o jogo da garantia. O dilema é ilustrado por um casal que quer passar a noite junto, mas que deve decidir aonde vão. Ele prefere ir ao cinema, ao passo que ela prefere ir a um restaurante. Ambos, porém, prefeririam renunciar a sua melhor escolha para evitar o pior resultado (passar a noite só). O resultado pode ser esquematizado como segue:

		Ela	
		Cinema	Restaurante
Ele	Cinema	4,3*	2,1
	Restaurante	1,2	3,4*

(*) Soluções de equilíbrio

Aqui também há duas soluções de equilíbrio, sendo também ambas ótimas nos termos de Pareto. No entanto, cada jogador possui uma preferência. Para que a coordenação seja possível, um dos jogadores deve renunciar a sua melhor escolha, a fim de evitar um sub-ótimo (2,1). O problema consiste em determinar quem vai renunciar. Cooperação, portanto, no caso da guerra dos sexos, significa, do ponto de vista de cada jogador, permitir que o outro faça a escolha. Como ambas as soluções de equilíbrio são Pareto-ótimas, pode-se esperar que a coordenação, se bem sucedida, será estável, ao contrário do jogo da garantia, no qual há

sempre maior risco de retrocesso (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 50; STEIN, 1995, p. 121).

A guerra dos sexos ilustra uma série de situações que exigem coordenação entre as políticas governamentais. Muito especialmente, a adoção de normas técnicas internacionais constitui um caso típico. Convenções de tráfego estabelecidas pela Organização Internacional de Aviação Civil, normas de serviço postal da UPU, a distribuição de frequências de rádio e televisão e da órbita geostacionária pela União Internacional de Telecomunicações, e a definição de padrões tecnológicos são exemplos de situações que exigem coordenação mediante um regime internacional que uniformize normas e defina princípios e procedimentos de decisão. No entanto, cada Estado tem suas preferências sobre quais padrões e quais normas adotar. Uma tal tarefa de governança não está isenta de dificuldades, especialmente quando interesses significativos estão envolvidos.

Por fim, a terceira situação que demanda governança é caracterizada também por uma situação de interdependência que torna a cooperação desejável. Porém, ao mesmo tempo, há incentivos para as partes trapacearem, explorando os esforços dos demais (*free-riding*). Este é o caso mais comum do dilema do prisioneiro. Ao contrário dos dois jogos anteriores, o tipo de interação em jogo não é mera coordenação, mas *colaboração*. As duas modalidades de interação – coordenação e colaboração – colocam distintos problemas para a ação coletiva e, por conseguinte, distintas funções para os regimes, conforme a tarefa de governança que realizam.

Regimes que visam estabelecer a colaboração entre Estados – conforme ilustra o dilema do prisioneiro – têm uma maior necessidade de formalização, de modo a definir com mais segurança os comportamentos considerados ilegítimos. Com efeito, nesses casos, o problema fundamental de governança consiste em caracterizar as formas de trapaça, preveni-las, se possível, e puni-las, se necessário.

Em contraste, regimes que buscam estabelecer a coordenação de políticas governamentais, mediante harmonização ou uniformização normativa ou técnica, são, em geral, menos formalizados e menos dependentes de burocracia e da atuação de uma organização internacional. Além disso, não precisam se preocupar com o problema da deserção, ou da descumprimento malicioso dos acordos firmados. De fato, uma vez instituído um regime internacional desse tipo, não há interesse por parte dos Estados em abandoná-lo unilateralmente. É como querer um motorista desobedecer as convenções que regem o tráfego e decidir trafegar na contra-mão. Ele próprio será o maior prejudicado. Pois um regime de coordenação, observa Stein (1995, p. 118), existe não para obter um resultado específico, mas

para evitar o pior resultado, no caso, o conflito ou a confusão. Se as autoridades que regulam a aviação civil em um determinado país não seguem as convenções internacionais, a consequência é que suas aeronaves não terão autorização para sobrevoar fora do seu território.

Por conseguinte, uma vez estabelecido o regime de coordenação tende a ser estável, uma vez que a convergência de expectativa dos atores internacionais se auto-reforça. Não há aqui o problema da obediência nem do seu monitoramento. Stein (1995, p. 130) observa ainda que, nesses casos, o abandono de um regime não possui o caráter de trapaça, ou de *free-riding*, mas assume o teor de um *protesto*, isto é, de insatisfação contra o arranjo governativo adotado. Ao contrário da trapaça, esse tipo de deserção tende a ser feito publicamente. Na verdade, é provável que o Estado insatisfeito *ameace* abandonar um regime, antes de abandoná-lo efetivamente, como forma de pressionar por uma mudança nos princípios, normas ou regras específicas do regime.

Conflitos dessa natureza acontecem em regimes que adotam um princípio de *preempção*, isto é, do tipo “quem chegar primeiro se serve primeiro” (*first-come-first-served*). A alocação de frequências de rádio e televisão dentro do espectro eletromagnético e a distribuição da órbita geostacionária para lançamento de satélites exemplificam os conflitos a que regimes de coordenação podem dar origem. Enquanto há bastante espaço livre, a coordenação dá-se sem maiores problemas, sustentado sobre o interesse comum em que não haja interferência na transmissão de dados. Os primeiros a chegar (isto é, a transmitir sinais de rádio ou lançar satélites) podiam ocupar qualquer faixa de frequência ou ponto da órbita da Terra que estivesse disponível, requerendo-se apenas o registro no secretariado da UIT. À medida, porém, que o espaço disponível se tornou escasso, os recém-chegados, em geral países em desenvolvimento, passaram a contestar o regime, exigindo a inclusão de um novo princípio, qual seja, o do “direito ao espaço”.

O que inicialmente constituía um problema de coordenação transformou-se em um grave problema distributivo, que requer colaboração para a alocação equitativa de um recurso escasso.

A teoria dos jogos, ao analisar as diferentes situações estratégicas, ajuda a compreender não apenas as várias tarefas de governança e os seus correspondentes desenhos institucionais, mas também o grau de dificuldade de se obter um acordo.

Problemas de coordenação são mais fáceis de resolver do que aqueles que exigem colaboração. Entre os primeiros, situações ilustradas pelo jogo da garantia são menos complicadas dos que as situações de guerra dos sexos, nas quais os choques de preferências podem origem a conflitos distributivos conforme se viu acima. Situações que exigem

colaboração efetiva são mais difíceis de fazer convergir as expectativas dos atores internacionais, dadas as necessidades de monitoramento e sanção normalmente dispensáveis nas situações de coordenação.

Conforme salientam Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 53), esse escalonamento das dificuldades em se atingir a cooperação baseia-se em dois princípios: (1) a cooperação é mais difícil quando mesmo após a formação de um regime permanecemos incentivos para o seu abandono (é o caso das situações semelhantes ao dilema do prisioneiro, em que a cooperação não pode ser assegurada sem um tipo qualquer de monitoramento, pressão ou punição); (2) a cooperação torna-se também mais difícil quando mais de uma solução de equilíbrio Pareto-ótima é possível e os atores divergem sobre como cooperar (é o caso da guerra dos sexos).

Pode-se acrescentar ainda um meta-princípio implícito, segundo o qual a primeira dificuldade é mais grave que a segunda.

Outro ponto que merece ser assinalado é que o dilema do prisioneiro é mais adequado para analisar problemas referentes à função dos regimes, ou seja, o lado da demanda. Nesse sentido, pressupõe-se que o regime uma vez formado pode facilitar a cooperação futura mutuamente vantajosa, e o problema fundamental consiste em administrar com êxito a sua efetividade, isto é, combater a trapaça. Já a guerra dos sexos, por outro lado, é mais elucidativa quando está em questão a oferta de regimes, isto é, a possibilidade de seu surgimento em primeiro lugar.

Com efeito, enquanto o dilema do prisioneiro consiste na possibilidade de ajuste recíproco das estratégias, na guerra dos sexos um dos jogadores renuncia a sua melhor escolha para ajustar-se às preferências do outro. Nesse caso, as relações de poder certamente possuem um papel importante para determinar o interesse que irá prevalecer.

Por fim, resta verificar em que medida é possível a emergência de regimes internacionais em áreas nas quais os atores buscam ganhos relativos. Em princípio, situações que envolvem exclusivamente ganhos relativos caracterizam-se como jogos de soma-zero, nos quais a cooperação faz pouco sentido.

Todavia, a situação se altera quando se encontram combinados interesses relativos e interesses absolutos. Algumas abordagens realistas enfatizam que, na grande maioria dos casos concretos, os governos se preocupam com ambas as coisas. A relação entre ganhos relativos e ganhos absolutos é complexa e depende da importância que os Estados atribuem à sua própria performance frente a outros atores, por um lado, e à importância estratégica dos ganhos relativos em causa, por outro. Com efeito, os governos não atribuem peso idêntico a

todos os seus parceiros. Temem a competição de uns, mas não a de outros. Quando um Estado vê motivos para temer a competição de outro, é provável que as considerações de ganho relativo frente a *esse* outro Estado em particular tornem-se mais importantes. Ao invés, quando um parceiro não é considerado uma ameaça aos seus interesses estratégicos, o resultado por ele obtido tende a ser encarado como irrelevante e as preocupações com ganhos absolutos passam ao primeiro plano.

Noutras palavras, os atores internacionais são mais sensíveis aos ganhos relativos em suas relações com seus rivais mais diretos, e a ganhos absolutos nas relações com os demais. Quando está envolvido um grande número de atores, a busca por ganhos relativos não se traduz necessariamente em um jogo de soma-zero, de modo que a cooperação é possível, bem como a formação de regimes.

Assim, Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 211) propõem como perspectiva futura do programa de pesquisa em regimes internacionais uma integração de teorias realistas e liberais através da “contextualização”, isto é, do estabelecimento das condições ou contextos nos quais as expectativas mais pessimistas (realistas) ou otimistas (liberais) são mais prováveis de se confirmar. Trata-se, noutros termos, de responder a duas indagações: (1) quando os Estados se preocupam com ganhos relativos? (2) em que medida a preocupação com ganhos relativos dificulta a formação e a eficácia dos regimes?

Regimes contêm disposições que visam regulamentar uma área específica das relações internacionais. Nesse sentido, constituem “ordens parciais”, ou seja, os mesmos atores que cooperam sob um regime em determinada área podem conduzir-se segundo um padrão de auto-ajuda e conflitivo em uma outra área. Com efeito, observa-se que o grau de cooperação – no que se compreende o grau de desenvolvimento de regimes – varia consideravelmente de setor para setor das relações internacionais, assim como a forma assumida por essa cooperação. Algumas abordagens sugerem que se nem os atributos dos atores, nem as características do sistema internacional explicam essa variação, talvez se deva analisar a estrutura do problema específico de cooperação colocado em cada área temática da política internacional.

Convém salientar antes de mais nada que a definição de uma área temática (*issue-area*) das relações internacionais depende muito da percepção dos atores envolvidos, ou seja, do modo como as conexões entre os vários objetos da disputa política são entendidos como constituindo um todo, distinto das demais categorias de objetos, que devem estar submetidos a um sistema uniforme de princípios e normas. Isso significa duas coisas: em primeiro lugar, que os limites que compreendem uma área temática e a separam das demais não são

constatáveis empiricamente, mas são uma construção intersubjetiva, o que implica que tais fronteiras podem mudar conforme mudam as representações dos atores internacionais acerca do modo como as questões políticas se conectam entre si; em segundo lugar, que a definição de uma área temática e de seus limites constitui ela própria uma questão política. Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997) criticam a literatura acerca dos regimes por desconsiderar o modo como são constituídas as áreas temáticas, tidas como dadas.

De qualquer forma, os diversos objetos que se conectam para constituir um domínio específico das relações internacionais são disputados pelos diversos atores, isto é, são eles mesmos fontes de conflito. É esse conflito, com efeito, que torna a cooperação necessária. Regimes internacionais são definidos, nessa abordagem, como modos particulares de gerenciamento de conflito. Constituem processos políticos, mediante os quais se administram conflitos.

Com base nessa definição, é possível construir uma tipologia de conflitos e sua respectiva probabilidade de conduzir à formação de um regime: (1) *conflitos sobre valores*, que compreendem o choque entre princípios e crenças acerca da legitimidade de determinadas políticas; (2) *conflitos sobre meios*, que ocorrem quando os atores concordam sobre os valores, mas discordam sobre a forma de os realizar; (3) *conflitos de interesses*, que se referem à competição por bens escassos, os quais se subdividem em *competição por ganhos relativos* e *competição por ganhos absolutos*. Nos conflitos sobre meios e na competição por ganhos absolutos as diferenças são *comparativamente* mais fáceis de equilibrar, portanto a cooperação é mais provável. Por outro lado, nos conflitos sobre valores e na competição por ganhos relativos as dificuldades de cooperação são maiores (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 64).

As características de um domínio temático no qual o conflito ocorre determinam, em larga medida, se esse conflito será gerenciado por meios cooperativos ou segundo a estratégia da auto-ajuda. Por isso, uma tipologia dos conflitos deve ser complementada por uma tipologia das áreas temáticas. Uma tipologia mais simples classifica-as em três domínios políticos: (1) *segurança*, relacionada com a proteção física contra ameaças externas; (2) *bem-estar econômico*, que diz respeito à prosperidade material e à alocação de bens e oportunidades econômicas; (3) sistema de *direitos*, relacionado com as oportunidades de exercício de liberdade, de participação política e dos direitos humanos (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p. 62-3).

A hipótese básica, cruzando ambas as tipologias, é de que questões econômicas, que envolvem geralmente disputas sobre meios e sobre ganhos absolutos são mais propensas à

cooperação e à formação de regimes. Já questões que envolvem sistemas de direitos implicam, as mais das vezes, conflitos sobre valores, e, por conseguinte, são extremamente difíceis de se alcançar consenso. Basta pensar no fracasso da tentativa de definição de racismo, durante a Conferência de Johannesburg, em 2003. Por fim, questões de segurança envolvem, na maioria dos casos, alocação de ganhos relativos e ocupam uma posição intermediária, no que tange à possibilidade de cooperação.

	Tipo de conflito	Probabilidade de cooperação (comparativamente)
Domínio Político		
Bem-Estar	Conflito sobre meios; competição por ganhos absolutos	Alta
Segurança	Competição por ganhos relativos	Média
Sistema de direitos	Conflitos sobre valores	Baixa

Oran Young (2000, p. 226-7) chega a conclusões semelhantes quando aponta as principais dificuldades que podem comprometer a eficácia de um regime internacional:

Um caso ‘difícil’, quando se trata de avaliar a efetividade das instituições internacionais, é uma situação em que os participantes têm oportunidade e incentivos para desobedecer ou mudar os requisitos institucionais. Entre os fatores que podem criar essas condições estão os seguintes:

- Pelo menos um dos membros preeminentes do grupo está predisposto a não aceitar os resultados esperados do regime em questão.
- É comparativamente fácil violar as regras do regime sem que a violação seja percebida, ou de forma tal que seja difícil conseguir uma prova incontroversa dessa violação.
- As mudanças em curso no caráter da sociedade internacional levantam dúvidas sobre os fundamentos sociopolíticos ou intelectuais do regime.

Os fatores ressaltados por Young coincidem, respectivamente, com conflitos distributivos, isto é, sobre alocação de bens escassos (conflitos de interesse), *free-riding*, e conflitos sobre valores.

As abordagens construtivistas, por sua vez, podem enriquecer a teoria dos regimes ao analisar variáveis em geral desconsideradas, tanto por liberais quanto por realistas, tais como: (1) a natureza dos regimes políticos internos, que podem ser receptivos ou hostis, ou ainda pouco confiáveis em matéria de cooperação internacional; (2) o histórico da política externa dos atores envolvidos, bem como de suas relações recíprocas; (3) o papel das comunidades epistêmicas e da burocracia internacional.

4.7 Governança transgovernamental

Governança transgovernamental é, ao mesmo tempo, um fenômeno empírico e uma proposta de construção da ordem mundial. Enquanto programa de pesquisa, está associada aos estudos de Anne-Marie Slaughter, da Universidade de Princeton, Estados Unidos.

A autora, em seus trabalhos mais recentes, vem chamando a atenção para a proliferação, intensificação de atividades e crescimento em importância das redes transnacionais de agentes governamentais – tanto do Poder Executivo, quanto parlamentares e mesmo juízes – que buscam aproximar-se a fim de trocar informações e experiências, bem como coordenar suas ações para solucionar problemas comuns que atravessam fronteiras. Tais redes, aqui denominadas *transgovernamentais* constituem, na opinião de Slaughter, um componente cada vez mais importante da governança global e uma característica-chave da ordem mundial no século XXI (SLAUGHTER, 2004, p. 1).

As redes transgovernamentais reúnem representantes de instituições estatais internas de diversos países, responsáveis por um mesmo setor específico de atuação. Ministros de finanças, ou de comércio, diretores de bancos centrais, autoridades antitruste, ou de órgãos ambientais encontram-se com seus colegas de outros Estados, com os mais diversos objetivos, desde simplesmente socializar informações e trocar experiências, coordenar políticas em suas áreas de atuação, até elaborar normas internacionais e implementar políticas de alcance global. Conforme salienta Slaughter (2004, p. 1-3), numa época em que o terrorismo, o tráfico de drogas, armas ou seres humanos, a lavagem de dinheiro e a pirataria de propriedade intelectual se organizam em redes transnacionais para escapar à ação das autoridades governamentais, estas necessitam também se valer da mesma estratégia; por outro lado, em um mundo de mercados financeiros globalizados, aquecimento global, armas de destruição em massa e pandemias, as instituições e as políticas públicas necessitam ter alcance global.

Ameaças em rede exigem respostas em rede, da mesma forma que riscos globais exigem políticas globais.

Trata-se, portanto, de uma forma pela qual as autoridades nacionais conseguem aumentar seu raio de ação regulatória, a fim de alcançar corporações transnacionais, associações civis e organizações criminosas, bem como enfrentar uma série de problemas que transcendem a jurisdição do Estado. Além disso, as redes transgovernamentais, da mesma forma que os regimes internacionais, estabelecem as condições para uma cooperação duradoura, uma vez que possibilita às várias autoridades nacionais se engajarem em uma

interação de longo prazo, criando assim os incentivos para que os participantes se preocupem em desenvolver uma boa reputação e em construir relações de confiança entre si.

Além disso, segundo a autora, as redes transgovernamentais são soluções mais adaptadas a uma política de interdependência, na qual, segundo a caracterização de Keohane e Nye, há pouco espaço para o uso do poder militar e, de um modo geral, do *hard power*, exigindo que os governos explorem suas fontes de *soft power*, isto é, o poder da persuasão e da informação. Essas redes de agentes públicos permitem o intercâmbio de conhecimento de sua própria atividade e o desenvolvimento de bancos de dados e códigos de conduta e manuais com orientações de melhores políticas (SLAUGHTER, 2004, p. 3-4).

Com efeito, a intensificação das relações de interdependência provocadas pelo processo de globalização reduz o espaço de autonomia dos Estados para individualmente encontrar solução para uma ampla gama de problemas. A globalização acarreta a necessidade de uma política global, isto é, de instituições e organizações capazes de enfrentar esses problemas em escala mundial. No entanto, é amplamente reconhecido que um Estado mundial, ou um aparato de governança global centralizado levanta uma série de dificuldades em relação à sua exequibilidade e eficiência, além de suscitar temores, bastante justificados, de que semelhante estrutura ameaçaria a liberdade dos povos e mesmo as liberdades individuais. Slaughter denomina esse dilema de “paradoxo da globalização”: de um lado, a necessidade crescente de estruturas de governança capazes de oferecer respostas efetivas aos problemas econômicos, financeiro, ambientais e de segurança, tomando e implementando decisões em escala regional ou mundial; de outro, o perigo representado pela excessiva concentração do poder em instituições globais, que se tornariam capazes de tomar decisões e exercer poder coercitivo, sem os correspondentes controles democráticos normalmente existentes em âmbito nacional, ao menos nos Estados de Direito. “O resultado é o ‘Dilema da Governança’: embora instituições sejam essenciais para a vida humana, elas são também perigosas” (SLAUGHTER, 2004, p. 8-9).

Conforme exposto anteriormente, o conceito de governança evoluiu no sentido de se emancipar da noção de Estado, em pelo menos três sentidos essenciais.

Em primeiro lugar, deixou-se de considerar que as estruturas burocráticas estatais são as únicas envolvidas em atividades de governança de questões públicas, abrindo espaço ao reconhecimento de novos atores, oriundos do mercado e da sociedade civil, que participam, ora na condição de parceiros do poder público, ora autonomamente, em mecanismos de auto-regulação ou co-regulação.

Em segundo lugar, a idéia de que apenas as instituições nacionais exercem funções de governança foi superada pela concepção de que as tarefas de governança podem ser desempenhadas em múltiplos níveis de comunidade, tanto abaixo da nação, no plano local, quanto acima, no plano regional ou internacional, além de compreender interações, parcerias e sobreposições de competências entre os várias camadas de regulação.

Em terceiro lugar, a concepção do Estado como uma unidade homogênea, que age com apenas uma vontade, foi também substituída por uma concepção mais fragmentada, na qual o Estado é compreendido como um conjunto de instituições, cada qual com sua própria agenda e sua própria concepção de interesse público, que não podem ser inteiramente reconciliadas em uma política estatal unitária e coerente, de modo que conflitos entre os vários setores da burocracia pública são freqüentes.

Cada movimento de superação assinala uma característica da governança de sociedades modernas, complexas, heterogêneas e dinâmicas. Trata-se de uma governança *policêntrica*, *multicamadas* e *fragmentária*. As duas primeiras características já foram amplamente exploradas pela literatura, e sobre elas já se comentou alguma coisa ao longo do presente trabalho. No presente tópico, a atenção estará focada a esta última transformação conceitual.

Anne-Marie Slaughter (2004, p. 12-3) refere-se a essa nova realidade com a expressão “Estado desagregado” (*disaggregated State*). Significa que cada vez mais as subunidades de que se compõem os governos começam a se engajar em atividades além das fronteiras nacionais, em suas respectivas áreas de competências, freqüentemente negociando, trocando informações e mesmo desenvolvendo políticas e elaborando normas em conjunto com seus colegas de outros Estados. Departamentos de inteligência policial de diversos países socializam informações sobre criminosos procurados e buscam desenvolver formas de agir concertadamente para reprimir o crime organizado, a lavagem de dinheiro ou o terrorismo; juízes celebram minitratados com seus colegas de outros países a fim de repartir competências e solucionar complexas lides transnacionais; e legisladores de diversos parlamentos nacionais realizam conferências a fim de definir posições comuns em uma série de questões, desde pena de morte e direitos humanos até formas de melhor controlar o poder executivo e participar da política externa.

Como se sabe, para o Direito Internacional, apenas os Estados, considerados como uma totalidade, são sujeitos de direito internacional, e não suas instituições ou órgãos internos. Somente os Estados podem celebrar tratados instituindo regimes, ou participar de organizações internacionais. Presume-se que cada Estado fala como uma só voz, tem apenas

um interesse e uma só vontade, que se expressa através de seu departamento específico de política internacional, responsável pela diplomacia. No entanto, de forma progressiva, a diplomacia e a política externa deixam de ser monopólio de um departamento específico. Diversos outros setores da burocracia estatal vem se envolvendo de forma cada vez mais intensa nessa atividade. Ministros de meio ambiente, comércio, finanças, justiça, antitruste, bem como diretores de bancos centrais adquiriram o hábito de se encontrar frequentemente com seus colegas de outros países a fim de discutir e regular assuntos comuns de suas respectivas pastas. O mesmo vem acontecendo, de forma mais incipiente, entre membros da magistratura e dos parlamentos (SLAUGHTER, 2004, p. 12-3).

Agentes públicos internos de diversos Estados que se organizam para tomar decisões em conjunto, ou simplesmente produzir informação, estabelecendo um padrão regular de interação, constituem aquilo que se denomina de redes transgovernamentais de governança. Ao contrário de uma organização intergovernamental, que envolve chefes de Estado ou de governo, ou seus representantes plenipotenciários, que expressam o interesse geral de suas nações, as redes transgovernamentais são constituídas por representantes de setores específicos da burocracia estatal, interessados em coordenar políticas em suas áreas específicas de atividade.

A desagregação do Estado em suas subunidades possui um grande potencial transformador da ordem mundial, que também se torna desagregada, constituída por uma teia de incontáveis redes transgovernamentais. Embora semelhante ordem mundial esteja ainda em construção, cujos resultados não podem ser antecipados com exatidão, Slaughter (2004, p. 18) avança cinco premissas: (1) os Estados não são mais os únicos atores do sistema internacional, mas continuam sendo os atores mais importantes; (2) a autoridade estatal não está desaparecendo, nem necessariamente diminuindo, mas se desagregando em suas partes componentes, instituições e órgãos que interagem de forma crescente com instituições ou órgãos correspondentes de outros países, ou internacionais; (3) tais instituições e órgãos representam os interesses de seus respectivos países, mas compartilham uma identidade profissional comum e, nessa medida, buscam aprimorar a sua atuação, seja como reguladores, juízes ou parlamentares, mais do que barganhar; (4) os Estados conservam a sua capacidade de coordenar a atividade internacional de seus diversos setores, integrando as diferentes agendas e interesses quando necessário, e assim oferecer uma versão coerente do interesse nacional, interagindo com outros Estados como uma unidade; (5) portanto, as redes transgovernamentais não substituem a diplomacia e as organizações intergovernamentais do tipo tradicional, mas a complementa e fortalece.

Com efeito, os Estados podem se desagregar para determinados propósitos, mas em outros contextos apresentar uma visão unitária do interesse nacional. Em decisões cruciais, como as que envolvem a segurança do país, isso é, na verdade, necessário. Em outros casos, organizações intergovernamentais oferecem o contexto para que autoridades governamentais estabeleçam contato e desenvolvam redes de interação entre si. A governança internacional e a governança transgovernamental não se excluem, nem competem entre si, mas se complementam e se reforçam reciprocamente.

Slaughter (2004, p. 19-20) distingue duas modalidades de redes transgovernamentais: redes *horizontais* e redes *verticais*.

Redes horizontais envolvem agentes estatais de diversos países, responsáveis por um determinado setor da política governamental, ou instituição nacional. Por definição, trata-se de um mecanismo de co-governança, no qual não há relações de subordinação, mas apenas coordenação de esforços entre “colegas de profissão”. Tais redes podem operar em nível ministerial, bem como entre agentes de mais baixo escalão. Slaughter destaca três finalidades que incentivam a constituição de redes horizontais. As *redes de informação (information networks)* têm por objetivo reunir reguladores de uma área específica, juízes ou legisladores a fim de socializar informações e intercambiar experiências, bem como coletar e elaborar um repertório de “melhores práticas”, isto é, de recomendações de políticas consideradas consistentes. Conexa a essa finalidade, as redes de informação podem proporcionar assistência técnica e programas de treinamento às autoridades estatais interessadas em adquirir maior *expertise*. Autoridades de países com maior experiência em um determinado setor de regulação – direito da concorrência, por exemplo – pode capacitar autoridades de outros países. As redes de reforço (*enforcement networks*) visam compensar pela ação conjunta a deficiência das instituições reguladoras ou judiciais nacionais de aplicar de forma efetiva suas normas. Redes de cooperação policial e jurisdicional têm essa finalidade. Em geral, esse tipo de cooperação também exige extensa troca de informações, bem como programas de treinamento e capacitação. Por fim, *redes de harmonização (harmonization networks)* reúne autoridades reguladoras de vários países a fim de estabelecer um padrão comum de regulação, ou acordar o reconhecimento por cada Estado dos marcos regulatórios dos demais como equivalentes ao seu próprio (SLAUGHTER, 2004, p. 19-20).

As redes verticais, por sua vez, envolvem autoridades nacionais encarregadas de um determinado setor ou instituição interna e a instituição que desempenha função equivalente no plano internacional. São bem menos frequentes que as redes horizontais, pois pressupõem uma relação entre instituições ou autoridades domésticas e instituições supranacionais, ou,

pelo menos, dotadas de amplos poderes delegados. Instituições supranacionais podem ser bem mais efetivas quando confiam a aplicação de suas decisões às instituições domésticas dos países em que a decisão precisa ser aplicada. Na ausência de uma autoridade mundial, capaz de aplicar coerção e impor decisões diretamente sobre a população, instituições internacionais necessitam cooperar com as autoridades nacionais. Assim, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias confia a aplicação de suas decisões ao Poder Judiciário interno dos países participantes. O Tribunal Penal Internacional não pode desempenhar suas funções sem a cooperação jurisdicional com as cortes domésticas. Estas têm competência para julgar em primeiro lugar os casos que envolvem genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, mas podem ser requisitadas a fazer a entrega do acusado ao TPI, se se mostrarem incapacitadas de levar adiante o processo (SLAUGHTER, 2004, p. 20-1).

Por fim, as redes transgovernamentais ainda podem ser classificadas em redes bilaterais ou multilaterais, e em redes regionais e globais.

A tese principal que Slaughter (2004, p. 31) avança, mediante o conceito de Estado desagregado, é que as atividades governamentais tradicionalmente consideradas domésticas vêm adquirindo uma face externa, que é cada vez mais relevante na vida política interna e na vida política internacional e, na verdade, constitui o ponto de contato entre as duas. O apagamento da diferenciação entre a política interna e a política internacional manifesta-se com mais nitidez não na diplomacia e nos departamentos tradicionalmente responsáveis pela condução da política externa, mas sim nos vários outros departamentos, encarregados de outros setores específicos de regulação e formulação de políticas, bem como nos tribunais e nas casas legislativas, que de forma progressiva vêm se aventurando pelas relações internacionais, encontrando-se com seus correspondentes de outros países, constituindo redes de interação horizontal duradoura, pelas quais concluem acordos, publicam posicionamentos comuns, organizam cursos de capacitação e treinamento, elaboram guias com orientações para solucionar problemas, instituem encontros e conferências periódicas, e chegam mesmo a criar sua própria organização, com competência legislativa, executiva e de solução de controvérsias (SLAUGHTER, 2004, p. 30).

Como instituições e órgãos governamentais internos não possuem um estatuto independente ou formalmente reconhecido no direito e na política internacional, as redes transgovernamentais caracterizam-se pela informalidade. Enquanto instituições domésticas, não podem assumir obrigações perante o direito internacional. Com efeito, de acordo com as normas hoje vigentes de direito internacional, a única maneira de se formalizá-las seria pela

constituição de um comitê, sob os auspícios de uma organização internacional, formalmente constituída por tratado. (SLAUGHTER, 2004, p. 33-4).

Hedley Bull (2002, p. 199), ao comentar uma suposta crise da diplomacia tradicional nas últimas décadas do século XX, observou a crescente aproximação entre os chefes de Estado, os quais estabelecem relações entre si e celebram acordos diretamente, sem a mediação do corpo diplomático especializado. Indo mais além, Bull sugere mesmo que a necessidade de diplomatas é maior justamente nos casos em que as relações entre dois países são tensas e desgastadas. Noutras palavras, a necessidade de diplomatas indica, paradoxalmente, conflito e não cooperação. Países que possuem um sólido histórico de cooperação recíproca podem dispensar os embaixadores e entabular negociações diretamente, em nível de chefes de Estado ou em nível ministerial.

Na opinião de Slaughter, porém, os “novos diplomatas” que ingressam na cena internacional não se restringem aos chefes de governo, mas também toda sorte de agentes reguladores de escalão inferior. Nesse sentido, a desagregação do Estado atravessa o Poder Executivo de alto a baixo (SLAUGHTER, 2004, p. 37).

Redes transgovernamentais envolvendo diretamente chefes de governo incluem, por exemplo, o G7 e o G20, nenhuma das quais possui *status* formal de organização intergovernamental. Contudo, são instituições que, não obstante não tenham poder decisório, estabelecem um fórum a fim de forjar consensos e tomar iniciativas em tempos de crise. Iniciativas como o perdão da dívida externa de países menos desenvolvidos do continente africano foram costuradas em seus encontros. Nesse sentido, o “guia dos comitês, grupos e clubes” do Fundo Monetário Internacional faz referência a cerca de oito diferentes grupos de países, organizados em redes informais de cooperação e informação (FMI, 2006). Além do já mencionado “grupo dos sete” (G7), o “grupo dos oito” (G8) inclui a Rússia, ainda que apenas em discussões políticas, pois as reuniões da agenda econômica e financeira são realizadas paralelamente entre os ministros das pastas respectivas dos sete grandes. O “grupo dos 10” (G10) reúne os países participantes do acordo geral para empréstimos, os quais disponibilizam recursos para empréstimo, por meio do FMI, para os participantes e, sob determinadas condições, para não participantes. O interessante a notar é que o G10 reúne governos de oito países, *e os bancos centrais de outros dois*.

Países em desenvolvimento também constituíram redes semelhantes, como o G15, criado na última conferência dos não-alinhados, na antiga Iugoslávia, em 1989, ou o G77, lançado durante a UNCTAD, em 1964, ou ainda o G20 (que pode ser o G19 ou o G22, conforme variam os participantes) que se organizou para atuação em conjunto nas discussões

comerciais multilaterais. Da mesma forma, tais redes transgovernamentais reúnem ministros de finanças, de comércio e diretores de bancos centrais, que fazem suas próprias reuniões paralelas, sob os auspícios dessas instituições.

Abaixo do nível ministerial, a rede mais conhecida e mais citada na literatura é o Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária (CBSB), que iniciou as suas atividades em 1975, por iniciativa dos diretores de bancos centrais do G10, mas que reúne atualmente 13 países. O Comitê reúne-se trimestralmente na sede do Banco de Pagamentos Internacionais (BIS, na sigla em inglês), na Basileia (Suíça), e tem por objetivo instituir práticas e regras para uma supervisão bancária eficaz e para o controle das operações bancárias, com o intuito de prevenir perturbações nos mercados bancário e financeiro nacionais e internacionais, promovendo uma maior responsabilidade na gestão, maior consistência nas políticas de regulação bancária, maior segurança e estabilidade geral do sistema financeiro.

As normas do CBSB estão reunidas basicamente em dois documentos: (1) os “princípios essenciais (*core values*) para uma supervisão bancária eficaz” e (2) o compêndio das recomendações, diretrizes e padrões em matéria de supervisão bancária. O primeiro traz vinte e cinco princípios de supervisão bancária que, não obstante elaborados pelos treze países participantes, são aceitos universalmente pelos bancos centrais na definição de suas políticas de prudência na concessão do crédito. Entre os princípios mais conhecidos está o da adequação de capital, que visa diminuir a exposição dos bancos ao risco de insolvência, oriundo de créditos de liquidação duvidosa. Os acordos Basileia I e Basileia II (que entrou em vigor no final de 2006) estabelecem fundos mínimos necessários para proteger os bancos contra o risco de baixa liquidez. Outros princípios dizem respeito à necessidade de independência das autoridades supervisoras, à transparência da gestão financeira e à prudência na concessão do crédito (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006).

Outra instituição que reúne reguladores de mercados financeiros é a Organização Internacional das Comissões de Valores (OICV ou IOSCO, na sigla em inglês). Criada em 1983, possui mais de cento e trinta membros, *de oitenta países*, representativos de praticamente a totalidade do mercado mundial de valores mobiliários. Trata-se de uma rede transgovernamental que atua nas três frentes identificadas por Slaughter (2004, p. 48): (1) é uma rede de informação, que proporciona intercâmbio de experiências e programas de capacitação e treinamento para autoridades comissionárias de valores; (2) é uma rede de harmonização, que aprova resoluções sobre os princípios regulatórios para o setor, buscando harmonizar as legislações nacionais; e (3) é uma rede de implementação dessas normas,

discutindo políticas que aumentem a sua eficácia e treinando autoridades para uma melhor fiscalização e controle.

A IOSCO também publica suas orientações, contendo trinta princípios, cujos objetivos são: (1) proteger investimentos; (2) assegurar mercados justos, eficientes e transparentes; (3) reduzir o risco sistêmico. Os princípios da OICV ressaltam a necessidade de organismos reguladores independentes de pressões políticas; a importância de mecanismos de reforço das normas que definem o regime regulador, pelo que a autoridade comissionária de valores mobiliários devem gozar de prestígio e dispor de instrumentos adequados de monitoramento dos agentes e das operações financeiras; a necessidade de definir com clareza as responsabilidades da autoridade reguladora; e a conveniência de se estimular mecanismos de auto-regulação e de disciplina pelo mercado; e a importância da cooperação internacional (IOSCO, 2006). Representando a jurisdição no território brasileiro, faz parte da OICV a Comissão de Valores Mobiliários.

A Associação Internacional dos Supervisores de Seguros (AISS, ou IAIS, na sigla em inglês) é outro exemplo de rede transgovernamental, que reúne autoridades supervisoras de seguros. Foi criada para promover uma maior cooperação entre as autoridades supervisoras de seguros, estabelecer padrões internacionais de supervisão, promover a capacitação de seus membros e coordenar políticas em conjunto com outras instituições supervisoras internacionais. Possui em torno de cento e oitenta membros, entre departamentos governamentais e organismos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Do Brasil, participa da instituição a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Também é dedicada à promoção da estabilidade financeira e desenvolve princípios, padrões e textos de orientação, conferências anuais e seminários para disseminar informação e experiências, além de promover programas de treinamento e suporte para profissionais e autoridades públicas na área de supervisão de seguros. Seus princípios enfatizam igualmente a preocupação com a transparência e a solvência das instituições de seguro e a autonomia e a responsabilidade dos supervisores, de modo a promover a confiança dos consumidores nas companhias seguradoras (IAIS, 2006).

Essas três redes transgovernamentais, juntamente com outras que atuam na regulação de sistemas financeiros, criaram, por sua vez, uma rede chamada de “Forum da Estabilidade Financeira” (FEF). Criado em 1999, seus objetivos consistem em examinar as vulnerabilidades que afetam o sistema financeiro internacional, identificar e supervisionar políticas para sanar essas vulnerabilidades e aprimorar a coordenação política e troca de experiências e informações entre as várias autoridades encarregadas da regulação financeira.

O FEF reúne-se duas vezes por ano e é constituído por quarenta membros, entre os quais o FMI, o Banco Mundial, o BIS e a OCDE. O FEF também elabora normas e orientações para regulação financeira nacional e internacional. A Força-Tarefa da Ação Financeira (*Financial Action Task Force*) possui objetivos semelhantes, concentrando-se embora no combate à lavagem de dinheiro (SLAUGHTER, 2004, p. 54).

Tomadas em conjunto, tais iniciativas revelam que a atividade regulatória do executivo vem se tornando cada vez mais complexa, diferenciada e especializada. Mais especificamente, constata-se que as autoridades reguladoras não conseguem exercer suas funções de forma efetiva internamente sem cooperar com outras autoridades em seu setor de regulação, de outros países. Nesse contexto, a atividade internacional do Estado se desagrega. Redes de cooperação transgovernamental se proliferam onde antes não existiam, ou eram domínio exclusivo de diplomatas.

Além de recentes, tais redes transgovernamentais vem despertando o interesse da comunidade acadêmica e da sociedade civil em virtude de suas características organizacionais inovadoras, e pelo seu impacto crescente na política internacional e na vida cotidiana dos cidadãos. Com efeito, as normas de solvabilidade e de adequação de capital do CBSB, adotada por praticamente todos os países (mesmo os não participantes) têm um efeito significativo sobre a disponibilidade de crédito interno e, possivelmente, sobre o potencial de expansão econômica de um país. Os bancos não podem liberar mais recursos para empréstimo, pois devem reter em caixa numerário suficiente para cobrir os eventuais prejuízos com créditos de liquidação duvidosa. Essa política, tomada em nome da segurança, limita a oferta de crédito disponível e, conseqüentemente, aumenta as taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras.

Por outro lado, tais redes transgovernamentais não são, em sua maioria, constituídas por Estados, mas sim por departamentos específicos da burocracia interna. Assim, não são constituídas através de tratado, nem, portanto, aprovadas por parlamentos nacionais, nem celebram acordo de sede (SLAUGHTER, 2004, p. 43). Conforme salienta Slaughter (2004, p. 45), à medida que a linha que separa assuntos domésticos de assuntos internacionais perde nitidez, autoridades nacionais descobrem que precisam negociar e cooperar com outras autoridades de outros países que desempenham funções correlatas, a fim de realizar adequadamente as tarefas domésticas que antes podiam desempenhar sozinhas.

Ainda de acordo com Slaughter (2004), as redes transgovernamentais podem operar em três diferentes contextos. Em primeiro lugar, altos burocratas governamentais podem estabelecer contatos e promover reuniões sob os auspícios de uma organização internacional

formal. Robert Keohane e Joseph Nye (2002b) descrevem em tom crítico o que denominam de “modelo de clube” (*club model*) da governança global. Algumas organizações internacionais são de fato comandadas por comitês de ministros da área respectiva, em geral dos países mais ricos, em cujas reuniões, normalmente discretas, afastadas dos olhos do público e da mídia e a portas fechadas, decidem as normas e as políticas da organização. É o caso dos ministros de finanças no FMI, dos ministros da defesa, na OTAN, ou dos ministros de comércio, nas conferências (significativamente denominadas de “ministeriais”) da OMC, e de diretores de bancos centrais, no BIS.

Noutros casos, as redes transgovernamentais se constituem e se desenvolvem por ocasião de reuniões informais de chefes de Estado, como nos encontros do G8 ou do G20. Também nesses casos, ministros de finanças, comércio, de defesa e diretores de bancos centrais de vários países se encontram e definem, longe das câmeras e das fotografias oficiais, as políticas econômicas que serão comunicadas pelos chefes de Estado ao fim do encontro. Por fim, o terceiro caso é o mais desafiador, do ponto de vista da governança, e refere-se à criação espontânea de redes transgovernamentais informais, constituídas pela própria burocracia transnacional, que tomam decisões em seu próprio nome, constituindo-se como autênticos organismos reguladores, independentes de quaisquer organizações intergovernamentais e da chancela dos chefes de Estado. São os casos já mencionados do CBSB, da IOSCO e da IAIS.

Segundo Slaughter (2004, p. 51), observadas em seu conjunto, as redes transgovernamentais, constituídas em torno de funcionários das burocracias estatais, oferecem uma representação da governança global organizada em círculos concêntricos. O núcleo é constituído pelo G2 (Estados Unidos e União Européia). Um segundo círculo, mais amplo, inclui Japão e demais membros do G10, e um terceiro círculo inclui países em desenvolvimento, o G20 e o G77. Aproximando-se da periferia em direção ao centro, as redes reguladoras transgovernamentais vão se tornando mais numerosas e poderosas, em razão da maior homogeneidade de interesses econômicos e políticos de seus participantes, maior grau de desenvolvimento econômico, maior interdependência, maior integração econômica, maior confiança e, conseqüentemente, maior engajamento na cooperação política e desejo de delegar autoridade a estruturas transfronteiriças de governança, isto é, maior disposição de abrir mão da autonomia nacional.

Slaughter (2004, p. 51) distingue três funções para as redes transgovernamentais: (1) redes de informação; (2) redes de reforço de normas; (3) redes de harmonização.

As redes de informação são criadas e sustentadas em razão de sua utilidade como canal para intercâmbio de conhecimentos, técnicas, experiências e problemas. Por meio delas, desenvolve-se uma espécie de memória coletiva e uma usina de novas idéias. A partir do intercâmbio de experiências, com efeito, coleta-se um repertório de práticas bem sucedidas de resolução de problemas, isto é, aprende-se como cada país lidou com seus problemas, de modo que, eventualmente, a consolidação desse conhecimento pode vir a constituir um guia de orientação, um código de “melhores práticas”, recomendadas a todos os membros. Igualmente importante, as redes de informação permitem acessar a reputação de cada participante, em termos de sua competência, integridade e profissionalismo, servindo, pois, como incentivo para que cada um busque melhoras a sua própria imagem e evitar uma má reputação (SLAUGHTER, 204, p. 52-4).

A segunda categoria de redes – as redes de reforço – passa das idéias à ação efetiva, contribuindo diretamente para a aplicação e o reforço das normas. Em geral, são complementadas por programas de capacitação e treinamento de autoridades de países carentes de recursos, por seus colegas de países mais avançados, a fim de possam se tornar reguladores mais eficientes. Conforme os atores cujo comportamento se quer regular ou reprimir – empresas transnacionais ou organizações criminosas, ou terroristas – se organizam em redes transnacionais, as autoridades estatais necessitam fazer o mesmo, organizando-se em redes transgovernamentais, de modo a aumentar a escala de seu poder regulador, alcançando aqueles atores, aplicando-lhes as normas nacionais, mesmo quando eles atravessam as fronteiras nacionais para burlá-las. Trata-se de um mecanismo pelo qual as autoridades de diversos países combinam as suas soberanias para alcançar aqueles atores cuja organização e ação visam justamente escapar à jurisdição dos Estados individualmente (SLAUGHTER, 204, p. 54-8).

Não é surpreendente, portanto, que redes intergovernamentais de reforço sejam mais desenvolvidas entre agentes encarregados de fazer cumprir a lei. O exemplo mais notório é a Organização Policial Internacional, ou Interpol. É a maior organização do gênero, com 184 países membros. A Interpol promove a cooperação policial internacional mesmo onde não existem relações diplomáticas entre os países das autoridades policiais nacionais cooperantes. A Interpol opera um serviço global de comunicação e inteligência policial e administra um banco de dados a disposição da polícia de todo o mundo, além de oferecer suporte às polícias nacionais na captura de fugitivos, combate ao terrorismo, ao tráfico de drogas e de seres humanos, ao crime organizado em geral, bem como aos crimes financeiros e de alta tecnologia. Trata-se de uma das maiores organizações internacionais do mundo, com meia

dúzia de membros a menos que a ONU, e o mais significativo nesse dado, que faz da Interpol uma realidade singular, é que não foi fundada por tratado e não pertence a nenhuma organização intergovernamental.

Harmonização, por sua vez, envolve a adoção de padrões internacionais a fim de ajustar os padrões ou procedimentos de dois ou mais países até que a progressiva convergência torne os marcos regulatórios nacionais idênticos. Uma forma menos exigente de harmonização são os acordos de reconhecimento mútuo. Em tais acordos, um país admite considerar o marco regulatório de um outro como equivalente ao seu próprio, no que se refere aos produtos ou serviços originários do país reconhecido (SLAUGHTER, 204, p. 59-60).

As três funções se sobrepõem. A cooperação para o reforço da lei exige intenso trabalho de inteligência e compartilhamento de informações. Além da cooperação para a ação conjunta em casos específicos, fazem-se necessárias políticas preventivas de promoção de uma maior obediência à lei pelos cidadãos, bem como mecanismos mais eficazes de monitoramento e controle. Tais políticas devem ser formuladas mediante consulta recíproca entre as autoridades policiais nacionais, e podem exigir, para sua implementação, programas de treinamento, capacitação, transferência de tecnologia e suporte de infra-estrutura para os membros mais carentes de recursos, bem como pressão política sobre aqueles menos dispostos a dar execução às normas acordadas.

Contudo, não é apenas a burocracia do poder executivo que constitui redes transgovernamentais. Juízes e tribunais de diversos países começam a dialogar entre si, trocar informações e experiências, organizar conferências e reuniões e a cooperar ativamente na aplicação da lei e na solução eficaz de complexas lides transnacionais. Slaughter reúne algumas modalidades de interação entre membros do poder judiciário e seus colegas estrangeiros ou de tribunais internacionais.

Em primeiro lugar, multiplicam-se os exemplos do que a autora denomina de “fertilização constitucional cruzada” (*constitutional cross-fertilization*), isto é, de referências recíprocas de várias cortes nacionais de decisões umas das outras. Tribunais dos EUA, incluindo sua prestigiada Suprema Corte, do Canadá, da África do Sul, da Austrália, da Nova Zelândia, da Índia e mesmo a Corte Européia de Direitos Humanos citam decisões e utilizam precedentes uns dos outros, como fundamento de suas próprias sentenças. Não se trata aqui simplesmente de recepção de sentença estrangeira, mas de um diálogo ativo e contínuo que, de acordo com Slaughter, aponta para a criação de uma jurisprudência constitucional global, ao menos em temas como direitos humanos, liberdades civis, discriminação e pena de morte.

De forma crescente, decisões de tribunais constitucionais citam sentenças estrangeiras, e introduzem novas interpretações e precedentes oriundos de cortes de outros países, ou internacionais, dentro do ordenamento nacional. Com isso, buscam contribuir para uma espécie de uniformização global da jurisprudência e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade de suas próprias sentenças, importando idéias e argumentos. Essa conscientização dos juízes sobre seu dever de contribuir para uma cultura jurídica global, em conjunto com seus colegas estrangeiros, e o caráter interativo dessa construção tornam esse fenômeno singular (SLAUGHTER, 2004, p. 75-6). Trata-se de uma rede transgovernamental de juízes, ou transjudicialismo.

Com efeito, a motivação dos juízes é a de realizar um bom trabalho domesticamente e, nesse sentido, decisões estrangeiras ou internacionais podem contribuir por seu mérito argumentativo para elevar a qualidade do debate jurídico e para fornecer soluções criativas, propiciando decisões melhores e mais consistentes, mesmo que precedentes de fora da jurisdição nacional não sejam vinculantes, isto é, não possam ser consideradas fontes formais do direito (SLAUGHTER, 2004, p. 77). À medida que se intensifica o intercâmbio de decisões entre os juízes de várias nacionalidades, ele instaura uma espécie de debate e, eventualmente, os argumentos mais persuasivos emergem na forma de uma convergência de decisões, ou seja, uma jurisprudência global, em torno da qual se organiza uma comunidade transnacional autoconsciente de intérpretes do direito.

Naturalmente, semelhante jurisprudência global desenvolver-se-ia em temas bastante limitados, em geral relacionados aos direitos humanos. Nesse sentido, a Corte Européia de Direitos Humanos tornou-se uma espécie de corte mundial nessa matéria, na medida em que suas decisões são citadas e seguidas pelos tribunais de diversos Estados, inclusive entre não membros da Convenção Européia dos Direitos do Homem, bem como por outras cortes internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Convém salientar, no entanto, que o diálogo estabelecido através da citação de decisões estrangeiras não é absolutamente um debate acrítico. Ao contrário, decisões estrangeiras são citadas não apenas para serem recepcionadas, mas também para efeito de crítica e de discordância, visando marcar uma diferença de posicionamento, ou afirmar a especificidade da cultura ou das instituições nacionais.

A globalização informacional, sem dúvida, impulsionou esse processo. Diversos portais da Internet disponibilizam atualmente bancos de dados jurídicos e repertórios de jurisprudência de diversos países, contendo as decisões mais relevantes, e proporcionando material valioso a estudiosos e profissionais do direito.

Uma segunda modalidade de interação transjudicial é a cooperação jurisdicional entre cortes de diferentes países, a fim de solucionar litígios que atravessam fronteiras. Conforme salienta Slaughter (2004, p. 85), “a economia global cria litigância global”. Em razão disso, vem se desenvolvendo, a semelhança do que ocorre entre setores da burocracia, um sentimento de identidade profissional transnacional, isto é, um interesse comum em prover justiça, solucionando litígios de modo rápido, eficiente e justo, e esse interesse em bem desempenhar a profissão é colocado acima das diferenças nacionais. Como consequência dessa identidade profissional, resulta não apenas maior harmonia e cooperação, mas também maior conflito entre juízes e tribunais. Da mesma forma que nos regimes internacionais e nas redes transgovernamentais de agentes reguladores, a interação contínua entre juízes permite a cada um acessar a reputação dos demais, em termos de sua eficiência e justiça, avaliá-la e criticá-la.

Conforme salienta Slaughter (2004, p. 86-9), em alguns casos, o diálogo transjudicial se transforma em negociação transjudicial. Aqui reside um dos aspectos mais inovadores das redes transgovernamentais de juízes. Nesses casos, acordos celebrados entre as cortes visam solucionar da melhor maneira possível, no interesse da justiça, lides transnacionais. Isso é comum em casos de falência de empresas multinacionais, em que juízes de diversos países onde a companhia possui bens e credores comunicam-se diretamente entre si a fim de assegurar a distribuição eficiente e cooperativa do patrimônio. Segundo Slaughter (2004, p. 94-5), trata-se de uma espécie de “mini-tratado”, celebrado por juízes, estabelecendo protocolos para a solução de litígios transfronteiriços.

Por fim, uma terceira modalidade de interação são as conferências internacionais de juízes, em que juízes se reúnem face-a-face, a fim de promover valores essenciais da judicatura, tais como a independência, o respeito à regra de direito e ao devido processo legal, além de incentivar a cooperação judicial transnacionais. Tais encontros são incipientes e são mais frequentes nos países da tradição do *common law* (SLAUGHTER, 2004, p. 97). No entanto, nas edições do Fórum Social Mundial, juízes de diversos países tem promovido suas oficinas próprias.

A constituição de redes transgovernamentais entre burocratas do executivo engendra um duplo déficit de representação. De um lado, externamente, burocratas formulam normas e decidem sobre políticas com suas contrapartes de outros países, fora do controle dos legislativos nacionais; de outro lado, internamente, o leque de opções políticas a disposição dos representantes parlamentares torna-se mais limitado precisamente em virtude do respeito a compromissos internacionais, de cuja elaboração não participaram. A necessidade de

monitorar a atividade transgovernamental e intergovernamental do executivo tem levado os parlamentares nacionais a aproximarem-se, visando não a criação de um parlamento mundial, mas a constituição de redes interparlamentares transnacionais (SLAUGHTER, 2004, p. 104-5).

Nesse contexto, tem crescido a pressão por maior participação de representantes parlamentares nas organizações internacionais. Nos âmbitos da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e da Associação de Países do Sudeste da Ásia (ASEAN) conseguiu-se, após vencer uma notável resistência, integrar às suas estruturas decisórias uma assembleia de representantes parlamentares dos países membros, com *status* consultivo. Noutros casos, representantes parlamentares constituíram uma rede paralela, a fim de monitorar as atividades de uma organização intergovernamental, mas sem pertencer formalmente à sua estrutura. É o caso da Assembleia Parlamentar da OTAN, que tem inclusive logrado êxito em influenciar a sua política (SLAUGHTER, 2004, p. 108-12).

Noutras situações ainda, segundo Slaughter (2004, p. 122-3), as redes interparlamentares atuam como catalisadoras do processo de integração regional, e como corretivo de seus déficits democráticos. O Parlamento Europeu é um exemplo típico. Constituía-se, a princípio, como uma assembleia de representantes dos parlamentos nacionais europeus. A princípio, temia-se que essa instituição se tornasse uma força de resistência contra os esforços de integração política mais profunda, em nome da defesa das soberanias nacionais. No entanto, o Parlamento Europeu surpreendeu como uma das forças políticas que mais pressionaram pelo seu avanço. Convertida em um autêntico parlamento dos povos das comunidades européias, com a instituição do sufrágio direto na década de setenta, o Parlamento tem buscado exercer maior influência sobre as políticas européias, estreitando o diálogo com a Comissão e com o Conselho da União Européia, a fim de superar um percebido déficit democrático (CAMPOS, 1997). Outros blocos regionais, como o MERCOSUL, e o Acordo Ásia-Pacífico de Cooperação (APEC) possuem órgãos interparlamentares.

Por fim, os poderes legislativos nacionais podem constituir suas próprias organizações, independentes de qualquer organização intergovernamental. A União Interparlamentar (UI) é uma das mais antigas organizações internacionais, criada em 1889, com sede em Genebra. Seus objetivos compreendem o esforço para a paz e a cooperação internacional, o desenvolvimento de assembleias representativas e o aprimoramento dos métodos de trabalho em instituições parlamentares. Representantes de 135 parlamentos aprovam resoluções sobre temas como desarmamento, pena de morte, meio ambiente,

desenvolvimento, combate ao crime organizado e segurança internacional. Suas atividades incluem mesmo o monitoramento de eleições nacionais (SLAUGHTER, 2004, p. 116).

A efetividade da UI é, no entanto, bastante limitada, assim como a maioria das redes interparlamentares. Em comparação com as redes transjudiciais e, principalmente, com as transgovernamentais, várias razões explicam e sua precariedade. Em primeiro lugar, dentre todas as instituições do Estado, o parlamento é, sem dúvida, a mais vinculada aos interesses locais do eleitorado. Contrariar os interesses dos eleitores locais para satisfazer interesses supostamente globais pode ser fatal para um parlamentar em busca de reeleger-se. Isso faz do parlamento uma instituição eminentemente territorial, senão mesmo paroquial, pouco vocacionada, portanto, para emancipar-se das questões políticas miúdas, de interesses locais, a fim de debruçar-se sobre grandes temas. Em segundo lugar, o ciclo da política parlamentar é excessivamente curto para interações de longo prazo, que permita uma continuidade capaz de construir reputações institucionais, ao contrário da burocracia e do judiciário. Em terceiro lugar, falta aos parlamentares uma identidade de formação profissional e uma competência técnica especializada, também ao contrário dos juízes e burocratas do executivo. Por fim, os parlamentares são naturalmente divididos, ou por região, ou por partido, ou por ideologia. Na falta de uma formação técnica ou profissional comum, pouca coisa existe que promova um consenso, apenas o sentido de uma missão institucional comum: controlar o poder executivo e representar a população (SLAUGHTER, 2004, p. 105).

Esse sentido de missão, porém, não deve ser subestimado. As redes interparlamentares ajudam seus membros a realizar melhor o seu trabalho, oferecendo suporte técnico, capacitação e aconselhamento, a fim de aprimorar a qualidade dos mandatos parlamentares. A Conferência Interparlamentar das Américas e a Associação Parlamentar de Cooperação Euro-Árabe são outros exemplos de redes translegislativas.

Redes transgovernamentais tais como as discutidas acima não são apenas um elemento importante da ordem mundial contemporânea, mas também desempenham funções, atuais ou potenciais, no sentido de mantê-la. Uma ordem mundial desagregada, define Slaughter, é constituída por uma infinidade de redes transgovernamentais, cujos atores são instituições e órgãos nacionais internos, em vez de Estados considerados como uma unidade.

Do ponto de vista funcional, conforme já se disse, as redes podem ser classificadas em redes de informação, de reforço e de harmonização. Nos três casos, elas contribuem para fomentar a cooperação, a convergência de expectativas e a maior efetividade da regulação nacional e internacional.

Através do intercâmbio de informações e de experiência, e principalmente através de programas de capacitação e treinamento de burocratas ao redor do mundo, tais estruturas de governança contribuem para promover uma maior convergência de políticas nacionais, nos mais diversos domínios de regulação, do meio ambiente ao direito da concorrência e à propriedade intelectual (SLAUGHTER, 2004). Com efeito, as atividades ali desenvolvidas evoluem, em geral, para a criação de um guia de orientações, uma declaração de princípios essenciais, ou um repertório de “melhores práticas”, ou mesmo um manual sobre como estabelecer um marco regulatório, ou ainda uma legislação-modelo. Trata-se de uma forma pela qual as redes transgovernamentais destilam e apresentam informação de modo a aumentar a sua eficácia. Com efeito, numa época de superabundância de informação e de cacofonia de discursos é difícil para as autoridades identificar as informações e as fontes confiáveis. Trata-se daquilo que Robert Keohane e Joseph Nye chamam de “paradoxo da abundância” (*paradox of plenty*), ou seja, o excesso de informação conduz a uma escassez de atenção. Nesse contexto, a capacidade de produzir informação confiável, ou de atribuir um selo ou certificado de qualidade torna-se fonte de poder político.

A formulação de princípios, orientações e guias de melhores práticas conduzem a uma maior convergência de expectativas e a uma maior coordenação e harmonização de políticas, uma vez que governos com menos experiência numa dada área de regulação copiam práticas bem sucedidas recomendadas por outros governos ou instituições internacionais. Por outro lado, países que possuem esse conhecimento estratégico podem aumentar sua influência política e seu alcance regulador “exportando” seu modelo regulador para outros Estados. Com efeito, a exportação regulatória, mediante troca de informações ou programas de capacitação e treinamento é uma das maiores fontes de “poder brando” (*soft power*) a disposição dos Estados, em especial das grandes potências.

No entanto, conforme já se salientou, além de produzir convergência, as redes transgovernamentais ajudam a criar a divergência fundamentada. De fato, a partir do diálogo, da troca de informações e de experiência, governos podem concluir pela singularidade de sua própria circunstância e optar por uma política diferenciada. Em vez de um conflito, o resultado é a marcação da diferença, racionalmente justificada.

As redes transgovernamentais promovem ainda maior obediência às normas, tanto nacionais quanto internacionais. Aqui, mais uma vez, se destaca a importância da capacitação e do treinamento, além do suporte técnico e material a governos carentes de recursos, que se tornam, dessa forma, mais capazes de fazer cumprir a lei, reforçando sua autoridade. Como se vê, a governança global não necessariamente enfraquece ou solapa a autoridade estatal. Ao

contrário, através da cooperação em rede, da coordenação de políticas, os Estados fortalecem a sua soberania. Além disso, o treinamento e a capacitação de burocratas os torna não apenas melhores reguladores, capazes de reforçar as normas internas, mas também melhores parceiros, mais capazes de assumir e cumprir seus próprios compromissos internacionais (SLAUGHTER, 2004, p. 230). A construção de capacidade (*capacity building*) de governos carentes de recursos materiais, humanos e organizacionais é uma conseqüência valiosa das redes intergovernamentais que, desse modo, ajudam a desempenhar uma das tarefas essenciais da governança global, indicadas anteriormente, fortalecendo as instituições domésticas e, por conseguinte, a autonomia desses Estados. Programas de capacitação e assistência técnica proporcionam a esses países informação, conhecimento, soluções para políticas públicas e apoio moral.

Por outro lado, redes transgovernamentais desempenham importante papel na efetivação de decisões de instituições internacionais. Carentes de poder coercitivo, instituições internacionais necessitam das autoridades nacionais para o reforço de suas normas e decisões. As redes transgovernamentais, em especial, as redes verticais, que ligam autoridades internacionais a suas congêneres nacionais, presta-se a essa finalidade.

Slaughter (2004) destaca o potencial das redes transgovernamentais para o aprimoramento da governança global. Tal como os regimes internacionais, as redes propiciam um contexto de interação favorável à cooperação: promovem interações reiteradas entre parceiros que compartilham interesses comuns, corrigem assimetrias de informação, reduzem custos de transação e estabelecem incentivos para a construção de reputações de credibilidade. Nesse processo, ajudam a produzir subjetividades orientadas por valores de confiança, integridade, eficiência, responsabilidade e independência.

Tendo em vista justamente esse objetivo, muitas das redes transgovernamentais adotam critérios seletivos de admissão de seus membros. Com isso, preservam uma homogeneidade de interesses – portanto, maior eficiência e probabilidade de consenso – além de facilitar o monitoramento mais efetivo da conduta de seus membros. É o caso do CBSB, um exclusivíssimo clube de diretores de bancos centrais, cujos participantes compartilham a mesma visão acerca da necessidade de estabilidade financeira e sobre o modo de alcançá-la. Mas é também o caso da União Européia, cuja adesão de novos membros é severamente condicionada a requisitos econômicos – controle da inflação e do déficit público, diminuição do controle estatal da economia – e políticos, de respeito aos direitos humanos, em especial de minorias.

Várias organizações internacionais impõem condicionalidades relacionadas à boa governança como requisito para o início ou a manutenção da cooperação, tais como o FMI e o Banco Mundial. No entanto, a vantagem das redes transgovernamentais, quando exige o respeito aos princípios de boa governança como condição à aceitação como membro, segundo Slaughter, é a possibilidade de atingir uma instituição, organização ou departamento específico, e melhorar a sua performance, independentemente do desempenho das demais instituições daquele Estado. Com isso, evita-se rotular um Estado, considerado unitariamente, como não cooperativo. Na abordagem das redes, cada departamento estatal pode desenvolver sua própria reputação, multiplicando as frentes em que a cooperação é possível.

Tal como os regimes internacionais, as redes transgovernamentais beneficiam-se do chamado “efeito de rede” (*network effects*). Tal como ocorre com a rede telefônica ou da internet, quanto maior o número de participantes, maior é a vantagem agregada por todos e maior a desvantagem de quem está de fora. Porém, ao contrário dos regimes internacionais, as redes transgovernamentais não reúnem membros auto-interessados, que buscam pela barganha maximizar suas vantagens individuais, mas funcionários públicos, movidos por um sentido de missão institucional, de querer fazer bem o seu trabalho, portanto mais suscetíveis à lógica da pertinência. Dessa forma, enquanto estrutura de governança global, as redes transgovernamentais permitem uma discussão por argumentos racionais, mais do que negociação de interesses.

Não obstante o potencial das redes transgovernamentais para o aprimoramento da governança global, elas atraem diversas críticas.

De acordo com Slaughter (2004), a crítica mais freqüente é a que constituiem *redes de tecnocratas*, isto é, reguladores e juízes não eleitos, que compartilham uma abordagem comum dos problemas e que excluem sistematicamente a participação de outros atores e não são responsivos às reivindicações dos cidadãos comuns, se pelo menos estes soubessem o que se passa nessas instituições. Trata-se do fenômeno do insulamento burocrático dessas redes, evitando que o ruído produzido pela política perturbe a racionalidade das decisões, entendidas como técnicas ou ideologicamente neutras, baseadas no *expertise* dos reguladores de sistemas financeiros, das autoridades anti-truste, ou dos supervisores de seguros. Nesse contexto, tais redes transgovernamentais permitem que essas comunidades de reguladores se encontrem *off-shore*, subtraindo a decisão ao debate interno, livres, portanto, da ingerência das instituições representativas, dos parlamentos, dos interesses privados e da própria esfera pública de cidadãos leigos, numa palavra, da política.

Conexa à acusação de tecnocracia é a crítica da falta de transparência e de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dessas redes transgovernamentais perante o público, em caso de má formulação ou implementação de políticas. A constituição dessas redes permite a autoridades reguladoras nacionais escapar de arenas relativamente transparentes, acessíveis à população, e onde teriam que prestar contas de suas ações, para reuniões a portas fechadas, protegidas pela informalidade e confidencialidade que é precisamente o que torna essas redes tão atraentes a seus participantes, com o que contornam a política nacional e a esfera pública. A decisão apareceria como produto de uma exotérica organização transgovernamental, cujo teor não foi discutido, nem deliberado, distorcendo-se, assim, o processo político interno.

Convém salientar ainda que o deslocamento da autoridade de diplomatas para o conjunto da atividade técno-burocrática implica um deslocamento de poder em favor dos países mais desenvolvidos, os quais concentram maior conhecimento técnico e expertise, exatamente porque formam e possuem tecnocratas em maior número. Com efeito, por meio de redes transgovernamentais, mais especificamente através dos programas de capacitação e treinamento, países desenvolvidos exportam seus marcos reguladores para países menos desenvolvidos, os quais são adaptados aos interesses de quem os formulou. Trata-se da assimetria de poder na governança global, já mencionada, entre os governos de países desenvolvidos, especializados em prover governança (*governance givers*) e os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos, especializados em receber soluções governativas vindas de fora (*governance takers*).

Um problema adicional em relação às redes transgovernamentais é que como elas se desenvolvem em reuniões e conferências *off-shore*, informais e sigilosas, não há oportunidade para a contribuição de *inputs* vindos dos diversos segmentos da sociedade cujos interesses são afetados pela decisão em causa. Com efeito, nas democracias, geralmente a aprovação de uma lei é precedida de uma discussão pública, onde qualquer indivíduo pode tomar conhecimento do teor do projeto, enviar críticas e sugestões. Nas decisões do CBSB, ou da IOSCO, essa possibilidade não existe, o que é tanto mais grave na medida em que as decisões resultam em harmonização legislativa.

Em resposta às críticas de falta de transparência e de distorção do processo político nacional, Slaughter (2004) aponta duas possíveis soluções, que constituem o cerne do discurso apresentado no presente tópico.

Nas democracias liberais ocidentais, as autoridades estão sujeitas à responsabilização por seu trabalho, em termos de sua competência e honestidade, ao público nacional. Mais especificamente, políticos prestam contas à população e burocratas aos políticos que

representam a população. Slaughter assinala que é preciso começar a considerar a atividade das autoridades nacionais como compreendendo tanto um componente interno, quanto um componente externo. Nesse sentido, as autoridades nacionais desempenham uma *função dupla*: agem dentro e fora das fronteiras.

Em segundo lugar, e complementarmente, é preciso tornar a atividade transgovernamental mais visível aos cidadãos, aos grupos de interesses organizados da sociedade civil, e, especialmente, aos membros dos poderes legislativos nacionais. Todos deve estar conscientes de que um ministro, ou um burocrata, não desempenha suas funções apenas internamente e sozinho, mas atua no palco internacional e decide em conjunto com outros ministros e autoridades de outros países. Essa dupla face da atividade burocrática precisa ingressar nas discussões públicas e parlamentares e ser acompanhada mais de perto. Com efeito, adverte Slaughter, é preciso popularizar a compreensão de que, daqui por diante, todas as autoridades nacionais – e não apenas os diplomatas – fazem política interna e internacional; regulam para dentro e para fora de suas jurisdições. De fato, compreender os problemas internos à luz do contexto regional ou global torna-se uma condição necessária para que uma autoridade reguladora ou juiz possa realizar bem o seu trabalho em casa. Capacidade para consultar e dialogar com seus contrapartes de outros países torna-se uma das competências essenciais para o bom desempenho das funções públicas rotineiras.

Em terceiro lugar, é essencial que, em atenção à dupla função dos reguladores, que tanto decidem internamente quanto se organizam externamente em redes transgovernamentais, que os legisladores também constituam suas próprias redes a fim de controlar mais efetivamente essa dimensão da atividade do poder executivo. Com efeito, supervisão legislativa é a resposta padrão à discricionariedade administrativa. À medida que agentes da administração pública passam a tomar decisões em conjunto com seus colegas de outros Estados, os comitês legislativos encarregados de fiscalizar a atividade regulatória do executivo deve fazer o mesmo, encontrando-se com seus pares de outros países, a fim de trocar experiências e conhecimentos. Constituir redes translegislativas pode ser a resposta mais eficiente para supervisionar a atividade transgovernamental. Redes legislativas transnacionais podem, portanto, contrabalançar o poder das redes reguladoras, aliviando a percepção de tecnocracia e de distorção do processo político nacional, contribuindo para melhorar a transparência e o *accountability* das estruturas de governança global. Parlamentares podem ser a ponte entre a atividade reguladora transgovernamental e as esferas públicas nacionais, possuindo um papel vital na aproximação entre a governança global e o

cidadão comum, tornando-a e aos Estados que fazem parte dela mais responsivos e responsáveis.

Por outro lado, assinala Slaughter, redes de legisladores podem desempenhar um importante papel facilitador da cooperação internacional. Atuando diretamente junto a redes transgovernamentais, ou organizações intergovernamentais tradicionais, representantes de vários legislativos nacionais podem costurar acordos e solucionar impasses entre os chefes de governo.

Outras medidas sugeridas por Slaughter (2004) para obviar o déficit democrático percebido nas redes transgovernamentais, e nas instituições internacionais em geral, incluem a criação de um comitê legislativo aos quais todas as agências do executivo devem reportar suas atividades internacionais – quando, onde, com que finalidade e com que resultado – informação que deve ser periodicamente publicada e tornada acessível ao público, além, é claro, de estar sujeita ao controle parlamentar. Sugere ainda a criação de procedimentos de revisão judicial de decisões tomadas por instituições transgovernamentais. Outra recomendação é no sentido de que cada país desenvolva uma espécie de código de conduta da atividade governamental, contendo princípios que todos os setores da burocracia devem se pautar, conscientizando os agentes públicos dessa dimensão de suas funções, promovendo uma maior coerência interna, e um maior equilíbrio entre o interesse nacional e o aprimoramento das instituições internacionais.

4.8 Auto-governança privada transnacional

Autogovernança refere-se à capacidade dos protagonistas sociais de governarem suas próprias ações de forma coordenada e autônoma. Nesse modo de governança, os atores são capazes de prover os meios necessários para desenvolver e manter sua própria identidade, conservando, dessa forma, um grau de autonomia decisória consideravelmente alto (KOOIMAN, 2003, p. 79).

O interesse por mecanismos de governança foi despertado pela tendência de retirada das políticas estatais de intervenção econômica e social, por meio da desregulação e da privatização. No entanto, adverte Kooiman (2003, p. 79), nem tudo que é vendido ou criticado como desregulação ou privatização pode ser considerado uma opção por sistemas auto-governativos. Na verdade, as mais das vezes, trata-se de substituição de mecanismos de intervenção direta por mecanismos mais indiretos de regulação (MAJONE, 1999).

A constituição de arranjos autogovernativos pode ser produto de fatores como: (1) capacidade cognitiva dos atores sociais para auto-organizarem-se; (2) capacidade organizacional de resistir à intervenção externa, normalmente estatal, e conservar a autonomia; (3) falta de interesse ou experiência da administração estatal para assumir a governança daquele setor específico.

Onde quer que uma constelação de atores sociais sejam capazes de mobilizar recursos materiais e epistemológicos e constituir redes de interação para atingir propósitos comuns, essas redes manifestarão uma forte tendência para autonomia, vale dizer, para a auto-governança (KOOIMAN, 2003, p. 83). A autogovernança é um modo de governança no qual os atores interagem horizontalmente, sem nenhuma ingerência externa, e sem um centro ou uma fonte de autoridade hierarquicamente superior. É também característica dos sistemas de autogovernança o seu caráter auto-regulatório, isto é, os objetivos da governança podem ser alcançados sem que os atores precisem abrir mão de seus objetivos individuais, ou comprometer suas identidades.

Sistemas de autogovernança são freqüentes na sociedade civil e no mercado, e mais raros (mas não de todo impossível) no Estado. Esses sistemas assumem, em geral, formas espontâneas e com alto grau de informalidade. Sua essência está no voluntarismo e no consenso, mas o interesse comum em maximizar as oportunidades de ganho e em reduzir custos de transação são também um estímulo poderoso. Podem ser encontrados em todos os níveis de comunidade, de uma associação comunitária ao comércio internacional.

Para Haufler (2000, p. 121-122), a globalização da atividade econômica produziu um desajuste (*mis-match*) entre o desenvolvimento dos mercados transnacionais e o das instituições políticas internacionais, no que tange à governança. Costuma-se pensar que os atores econômicos são contra qualquer tipo de regulação e preferam sempre atuar em mercados desregulados. Na verdade, porém, à medida que cresce o nível da atividade econômica transnacional maior é a demanda por um arcabouço institucional global que regule as transações comerciais e financeiras. Se os governos se vêem incapacitados de prover as estruturas de governança apropriadas, então novas formas de governança emergem, oriundas dos atores do mercado e da sociedade civil que, mediante regimes privados transnacionais, constituem seus próprios arranjos autogovernativos. Observam-se, com efeito, áreas fragmentadas de auto-regulação, praticada por atores sociais transnacionais que, em setores específicos da sociedade, criam e aplicam normas e se auto-atribuem capacidades regulatórias, com diferentes graus e escopo.

Tais sistemas de governança podem compreender uma vasta gama de mecanismos, tais como: (1) *alianças estratégicas* entre empresas, que constituem redes de produção mediante arranjos contratuais formais, em que estabelecem acordos de cooperação a fim de explorar oportunidades de mercado. É o caso da indústria de veículos ou de aparelhos eletrônicos com os seus fornecedores; (2) *associações profissionais*, que reúne organizações que competem entre si no mercado, mas cooperam para introduzir padrões técnicos ou compartilhar códigos de conduta; (3) *cartéis internacionais*, visando limitar a concorrência e controlar preços, comum, por exemplo, no mercado de *commodities*, como no caso da *World Federation of Diamond Bourses*, no mercado de diamantes; (4) *regimes privados*, que incluem as práticas anteriores, mas que, em geral, compreende ainda um corpo de instituições, normas e princípios, formais e informais, além processos de tomada de decisão e de solução de disputas, em um setor específico de atividade. Desenvolvem-se pela negociação entre seus participantes, sejam empresas ou organizações não-governamentais, em geral os membros mais significativos daquele setor. É a forma mais evoluída de autogovernança (CUTLER, 2002, p. 28-29).

Convém salientar que os regimes autogovernativos sofrem menos os dilemas da ação coletiva que os sistemas de co-governança, que foram analisados nos tópicos anteriores. Com efeito, a teoria dos regimes internacionais, que é notavelmente produtiva no debate sobre cooperação internacional na teoria das relações internacionais, pouca ou nenhuma atenção dedica aos regimes privados, aos sistemas de autogovernança, e mesmo ao fenômeno da autoridade privada no sistema internacional. Esse fato vem suscitando críticas na literatura, que acusam a teoria dos regimes de cooptação pelo estatocentrismo dos enfoques neorealistas que propunha precisamente rever e criticar (CUTLER, 2002, p. 26-27).

Contudo, esse fato se explica, em parte, em virtude de que em mecanismos de autogovernança, que é o mais comum em regimes privados, os atores não precisam comprometer seus interesses individuais, nem suas identidades para aderir a eles, além de contar, freqüentemente, com um mecanismo automático de reforço que é o próprio mercado, dispensando, portanto, mecanismos sancionadores. Problemas de ação coletiva, que motivam debates acalorados entre realistas e liberal-institucionalistas sobre a possibilidade de cooperação em um ambiente institucional caracterizado pela anarquia, pouco se aplicam a regimes privados autogovernativos. Portanto, a teoria dos jogos, que analisa os dilemas de atores que não possuem suficiente informação para antecipar o comportamento dos demais, bem como os riscos de comportamento oportunista, deserção e *free-riding* não é explicativa nesse contexto e não será utilizada aqui.

Haufler (2000, p. 126) distingue quatro objetivos que estimulam a emergência de regimes privados transnacionais: (1) eficiência econômica; (2) segurança e estabilidade dos mercados; (3) autonomia corporativa; (4) enraizamento social (*social embeddedness*) dos atores econômicos.

A definição de padrões de qualidade internacionais visa, em geral, aumentar a eficiência dos mercados, reduzindo custos de transação, mais especificamente o custo de adaptação e de conflito entre os vários padrões técnicos nacionais, especialmente em setores sensíveis à inovação tecnológica, tais como serviços financeiros, telecomunicações e indústria de aparelhos eletrônicos. A padronização pode ser de dois tipos: padronização técnica de produção ou adoção de códigos de conduta profissional ou corporativa. Tais atividades possuem um longo histórico de auto-regulação e, a propósito da regulação transnacional, já se registrou a atuação da ISO, em boa parte dominada por atores não-estatais.

Garantir a segurança das transações econômicas é outro fator que impulsiona o surgimento de regimes autogovernativos. Em alguns mercados, a possibilidade de garantir a segurança de dados fornecidos por consumidores é essencial para o seu desenvolvimento. Por exemplo, empresas que atuam no comércio eletrônico e que realizam vendas através da internet dependem, para o seu êxito, da possibilidade de realizar pagamentos por cartão de crédito sem risco. Necessitam, portanto, de sistemas seguros, que impeçam *hackers* de se apoderar dos números de cartões individuais. Em resposta a esse desafio, empresas de comércio eletrônico, em conjunto com as grandes companhias de cartão de crédito, Visa e Mastercard, e com as empresas de informática, IBM, Microsoft e Netscape, desenvolveram um protocolo para transações seguras, que permite que o número do cartão de crédito permaneça oculto para o vendedor, ao mesmo tempo em que conecta a transação ao crédito do cliente perante a administradora do cartão (HAUFLER, 2000, p. 130).

Em outros casos, atores privados tomam a iniciativa de constituir regimes auto-reguladores transnacionais a fim de prevenir a intervenção governamental ou intergovernamental, e conservar, desse modo, sua autonomia. A indústria química, por exemplo, desenvolveu seu próprio mecanismo de autogovernança. A preocupação do setor era de que representantes de movimentos ambientalistas e de ONGs de defesa do meio-ambiente pressionassem governos e organizações internacionais para impor restrições à utilização de componentes químicos, em particular os chamados “produtos orgânicos persistentes” (POPs) que são altamente tóxicos e com efeitos cumulativos sobre o ambiente.

Com efeito, por iniciativa da Conferência do Rio, em 1992, foi criado o Fórum Intergovernamental de Segurança Química, a fim de definir uma agenda de regulação global

nessa matéria. Nesse contexto, representantes das principais indústrias químicas, reunidas no “Conselho Internacional de Associações Químicas”, juntamente com outras grandes corporações multinacionais, como a DuPont, anteciparam-se e iniciaram negociação direta com entidades da sociedade civil transnacional, em que se destaca o protagonismo do Greenpeace, a fim de desenvolver seus próprios padrões de qualidade ambiental e suas próprias restrições. Tais normas integram o programa “*Responsible Care*”, que estabelece normas de manuseio de produtos químicos, elaboradas pela própria indústria. Enquanto o Fórum encontrava-se em impasse diplomático, incapaz de compatibilizar interesses nacionais, a indústria pôde celebrar um compromisso e instituir seu regime auto-regulador (HAUFLER, 2000, p. 128-9).

Em outras situações, a emergência de regimes privados transnacionais está ligado a uma demanda social, ou do público consumidor, por determinados códigos de conduta, ou padrões de excelência técnica, ambiental ou de trabalho. Nesses casos, é a *responsividade* dos atores do mercado às pressões oriundas da sociedade civil que motiva a autogovernança que, do contrário, provocaria a perda da reputação e prejuízos à imagem do setor. Assim, por exemplo, representantes da indústria transnacional de vestuário desenvolveram seus próprios códigos de direitos trabalhistas ou de normas ambientais a fim de suprir, por um lado, as deficiências de determinadas legislações nacionais dos países onde operavam e, por outro, a ineficácia do regime internacional do trabalho, estabelecido através das convenções da OIT.

Com efeito, países menos desenvolvidos em geral impõem poucas exigências às empresas em matéria social e ambiental, comparativamente aos padrões de países desenvolvidos; outros nem mesmo possuem qualquer legislação nesse sentido, o que acaba se tornando uma vantagem competitiva para economia nacional, atraindo o investimento de companhias multinacionais pelo seu baixo custo ambiental e de mão-de-obra.

No entanto, a ampla repercussão negativa perante a opinião pública de países desenvolvidos das más condições de trabalho, como no caso das unidades integradas de produção da Nike no Vietnã, levou a indústria a adotar uma regulação protetiva própria, ante o temor de que a indignação pública pudesse traduzir-se em deterioração da imagem, diminuição das vendas e, eventualmente, até mesmo um boicote de consumidores (HAUFLER, 2000, p. 130). A má repercussão pública das péssimas condições de trabalho e da degradação ambiental nas minas de diamante da De Beers na África do Sul forçou esta empresa, que controla o mercado, a providências semelhantes (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 57).

Todos os exemplos acima fornecidos revelam a intensificação de uma tendência atual pela constituição de mecanismos transnacionais de governança. O mero registro empírico porém, é insuficiente para se compreender o significado desse fenômeno. É necessário um trabalho de teorização, que não apenas ofereça um arcabouço analítico e conceitual, mas que igualmente revele as conseqüências normativas da autogovernança privada, em termos de legitimidade.

Com efeito, uma das linhas de investigação que se vale de uma abordagem baseada no conceito de governança, enfatiza a capacidade dos atores sociais de se auto-organizarem e proverem suas próprias normas e decisões, regulando seus próprios interesses. Desde meados da década de 1960, na verdade, o vocábulo governança vem sendo utilizado para descrever o esgotamento da capacidade administrativa e estatal de planejamento e controle da sociedade (MAYTZ, 1997; HABERMAS, 1997b, p. 61). A tradição germânica da *teoria dos sistemas* oferece uma abordagem analítica particularmente rica e persuasiva dessa interpretação sobre a governança de sociedades modernas e que Niklas Luhmann e Günther Teubner são seus principais expoentes.

Luhmann, da mesma forma que Durkheim e Parsons antes dele, caracterizam a evolução das sociedades modernas como um processo de progressiva diferenciação funcional. Os diferentes âmbitos da prática social, os sistemas, se organizam a partir da atribuição de funções específicas a cada um deles, ou melhor, surgem em resposta a necessidades funcionais de sociedades complexas. Assim, o sistema econômico responde à demanda de satisfação de necessidades materiais; o sistema político proporciona decisões autoritativas sobre alocação de valores em uma coletividade. A sociedade é definida por Luhmann como o sistema global da comunicação, o sistema onicompreensivo que ordena todas as comunicações possíveis sobre os homens.

Com efeito, comunicação, e não atores, constitui a essência de sistemas sociais funcionalmente diferenciados e auto-referentes. Por meio da comunicação, segundo uma linguagem especializada própria do sistema, este decide de acordo com seu próprio código binário aquilo que é pertinente para o sistema, o que tem significado e o que não tem. “Os homens, as distintas pessoas individuais, participam de todos estes sistemas sociais, mas não se incorporam de todo em nenhum destes sistemas, nem na sociedade global. A sociedade não se compõe de seres humanos, se compõe de comunicações entre homens” (LUHMANN, 2002, p. 42).

A principal característica das sociedades modernas é, portanto, sua especialização funcional em sistemas fechados operativamente em relação ao seu entorno. Os sistemas são,

nesse sentido, auto-governativos, isto é, governam-se a partir de dentro, não podem ser regulados do exterior. “[a sociedade moderna] se caracteriza [...] pelo primado da diferenciação funcional, que tem o efeito de uma enorme ampliação de comunicações altamente especializadas, assim como da efetividade das mesmas” (LUHMANN, 2002, p. 42).

Como resultado desse desenvolvimento, apareceram uma pluralidade de subsistemas sociais que combinam uma alta sensibilidade para determinadas questões, com uma completa indiferença em relação a todas as demais. À medida que se intensifica esse processo de diferenciação funcional, mais limitado se torna o âmbito de regulação dos subsistemas resultantes e, por conseguinte, aprofunda-se tanto a sensibilidade quanto a indiferença, o que corresponde a um processo de progressiva focalização da atenção.

Cada um desses sistemas – economia, política, direito, educação, ciência, vida familiar, assistência médica, etc. – estabelece seu próprio mecanismo de redução de complexidade, relativamente estável em seus respectivos âmbitos funcionais. Complexidade, nesse contexto, significa um conjunto de possibilidades, fatos e circunstâncias que se apresentam na realidade e que são superiores a capacidade de processamento pelo sistema, razão pela qual este deve proceder a uma seleção cognitiva dos elementos do entorno que sejam pertinentes. Nessa operação de redução de complexidade, cada sistema reconstrói o entorno do ponto de vista de sua própria lógica interna. “Cada um destes subsistemas atualiza a sociedade desde seu respectivo ponto de vista, segundo a correspondente perspectiva particular sistema/entorno” (LUHMANN, 2002, p. 42).

A superioridade evolutiva de sistemas funcionalmente diferenciados, em termos de sua eficiência em satisfazer a demanda de regulação de sociedades complexas, deve-se fundamentalmente à sua natureza auto-referente, à capacidade dos sistemas de definir sua própria identidade e de delimitar-se, dessa forma, com relação ao seu entorno. Um sistema se constitui ao introduzir a distinção entre o que está “dentro” e o que está “fora”. Na definição recursiva de Luhmann, sistema é o modo da diferenciação entre que o sistema e o não-sistema.

O fechamento operativo sistêmico não significa que não existam contatos com o ambiente. Ao fechamento operativo corresponde uma abertura cognitiva. O sistema recebe *inputs* informacionais de seu entorno, seleciona-os segundo seus próprios critérios de relevância e processa-os de acordo com uma lógica interna e auto-referente, do que se segue um *output*, isto é, uma resposta sistêmica, apropriada de um ponto de vista também interno. Essa operação reforça a identidade do sistema e sua autonomia em face do seu entorno: é a auto-reprodução sistêmica, ou *autopoiesis*. A autonomia não significa, contudo, isolamento

totoal, ou que seja soberano em relação ao seu ambiente. Ao contrário, se um entorno a partir do qual diferenciar-se, o sistema não existe. O sistema depende do ambiente para trocas cognitivas e sua auto-referencialidade significa simplesmente que compete exclusivamente ao sistema regular a lógica de sua (in)dependência.

De acordo com Luhmann, uma vez estabelecido esse princípio de diferenciação funcional, nenhum dos subsistemas pode pretender se atribuir superioridade hierárquica sobre os demais. O sistema político não pode pretender assumir papel de centralidade no processo de regulação social. Ele não é mais do que um subsistema como outro qualquer, possui o seu próprio código auto-referente, a partir do qual define sua própria identidade, constituindo-se enquanto sistema, pela diferenciação em relação ao seu entorno. O código específico do sistema político é o poder. É através da linguagem do poder, isto é, de comandos capazes alocar valores autoritativamente e da imposição de sanções, que o sistema político se comunica com o seu entorno, constituído pelos demais subsistemas. “Uma sociedade que está dividida em sistemas funcionais não dispõe de nenhum órgão central. É uma sociedade sem vértice, nem centro” (LUHMANN, 2002, p. 43). Denunciando a tendência do sistema político de extrapolar os seus limites, ou melhor dizendo, sua incapacidade de auto-limitar-se ou de “tematizar os seus limites”, especialmente nos Estados de Bem-Estar, afirma Luhmann (2002, p. 44) que é impossível submeter uma sociedade funcionalmente diferenciada ao controle do sistema político sem destruir essa diferenciação.

Essa condição de parcialidade é problemática para o sistema político, pois ele costuma atribuir-se o papel de governar a sociedade como um todo, e de exercer a regulação, mediante normas vinculantes, inclusive sobre os demais subsistemas. Buscar essa posição de centralidade, no entanto, dispersa as energias do sistema político, que se torna incapaz de focalizar a atenção sobre a função que é sua especialidade, com prejuízo para a eficiência. Além disso, o sistema político acaba por interferir na autonomia dos demais subsistemas, colonizando-os com uma lógica estranha e disfuncional.

A consequência da teoria dos sistemas autopoieticos de Luhmann é uma visão bastante pessimista sobre as possibilidades de governança em sociedades modernas. Nesse ponto, Luhmann não vê alternativa senão a continuidade do processo de especialização funcional e de progressiva autonomia, como única forma de exercer de forma eficiente e responsiva a regulação de sociedades cada vez mais complexas. Complexidade, por um lado, e especialização e autonomia funcional, por outro, são processos que se reforçam mutuamente. Alguns seguidores de Luhmann, todavia, têm buscado amenizar a teoria dos sistemas e

sustentar a possibilidade de integração intersistêmica. É o caso da teoria do direito reflexivo de Günther Teubner.

Para Luhmann, o processo de globalização se caracteriza pela transformação de fronteiras territoriais em fronteiras funcionais e que, em consequência disso, o direito global experimentará uma progressiva e correspondente fragmentação setorial, substituindo suas expectativas *normativas* – pré-programação das condutas lícitas e ilícitas, a fim de ajustá-las a princípios normativos éticos ou políticos – por expectativas *cognitivas* – orientadas para o aprendizado e a adaptação do direito a situações novas. Essas transformações tendem a se aprofundar à medida que as sociedades nacionalmente organizadas dão lugar a uma sociedade global (TEUBNER, 2004, p. 1000).

Teubner, por outro lado, acredita que esse direito global emergente repousa sobre a capacidade de auto-organização da sociedade civil transnacional. Setores dessa sociedade elaboram normas e solucionam seus conflitos de forma autônoma, tanto em relação ao direito estatal, quanto ao Direito Internacional, constituindo um ordenamento jurídico à parte e cuja característica estrutural mais marcante é o *pluralismo*.

Teubner resgata a sociologia jurídica de E. Ehrlich – que identificou na comunidade austro-húngara de Bukowina, no início do século XX, um “direito vivo”, desenvolvido de forma autônoma a partir de costumes e tradições culturais e aplicado pela própria sociedade, independentemente do direito oficial, para indicar a constituição de um pluralismo jurídico transnacional, uma “Bukowina global” (TEUBNER, 2003, p. 10). No entanto, ao contrário da idílica Bukowina de Ehrlich, a Bukowina global não se baseia na convivência comunitária, na coesão étnica ou cultural de um grupo social, nem corresponde à Pasárgada de Boaventura de Sousa Santos. Não se trata de um repositório de tradições e costumes compartilhados que evoluíram espontaneamente. Trata-se, sim, de um sistema de autogovernança desenvolvido a partir de redes de atores sociais globais e de suas práticas altamente especializadas, que produzem e reproduzem normas de elevado caráter técnico e científico. O direito transnacional tem, portanto, uma natureza tecnocrática. Trata-se, nas palavras de Klaus Günther (2004), de um direito elaborado por experts.

A emergência desse direito global, constituído por uma pluralidade de regimes privados setoriais e autônomos, decorre naturalmente do processo de globalização, no sentido acima definido por Luhmann. Ao enfrentar o debate acerca da globalização, Teubner (2000) adverte para dois equívocos comuns na literatura sobre o tema: (1) o *reducionismo econômico*, que tende a definir a globalização como um processo exclusivamente econômico, caracterizado pela integração de mercados financeiros, comercial ou da produção, ou pela

divisão internacional do trabalho; (2) o *reduccionismo político*, que atribui o surgimento do direito transnacional ao enfraquecimento do poder de controle e de regulação do Estado-Nação, que perderia progressivamente sua autoridade política *vis a vis* os mercados comercial e financeiro globais.

No primeiro caso, a crítica é endereçada explicitamente a Immanuel Wallerstein e sua teoria do sistema mundial, que identifica a globalização e a sociedade global resultante à “economia-mundo capitalista”. Para Teubner, essa perspectiva economicista ignora os efeitos transnacionais da diferenciação funcional nas sociedades modernas. Ao contrário do que sugere Wallerstein, existem vários “sistemas mundiais” na sociedade global e não apenas a economia. Ciência, tecnologia, comunicação, medicina, turismo, meio-ambiente e educação são outros subsistemas sociais que também se globalizaram e que não podem ser reduzidos a epifenômenos do capitalismo. Processos autônomos de globalização em outras esferas sociais, paralelamente à economia, precisam, portanto, ser levados a sério (TEUBNER, 2000).

Quanto ao segundo caso, Teubner propõe a contra-tese segundo a qual o processo de globalização coloca desafios intrínsecos ao próprio direito e que provocam a transformação de sua estrutura e de seu modo de operação. A globalização jurídica não pode, pois, ser vista apenas uma reação decorrente da crise em estruturas políticas nacionais. Além disso, não são apenas os mercados, mas também outros setores da prática social que, ao se globalizarem, colocam demandas por normas que não podem ser atendidas pelas estruturas jurídicas dos Estados, agindo diretamente sobre o sistema jurídico, que desse modo adapta sua estrutura às transformações de seu entorno.

No entanto, a emergência de uma ordem jurídica transnacional não é uma resposta à demanda pelo controle político da globalização, mas decorre da necessidade dos subsistemas sociais de estabilizarem suas expectativas e solucionarem suas controvérsias. O sistema jurídico assume uma arquitetura pluralista exatamente porque deixa de ser um instrumento estatal de regulação e condução política da sociedade e passa a ser um instrumento da sociedade para regular suas relações e dirimir seus conflitos. “O direito global só pode ser interpretado adequadamente por meio de uma teoria do pluralismo jurídico e de uma teoria das fontes do direito, correspondentemente concebida em termos pluralistas” (TEUBNER, 2003, p. 11).

Em conseqüência, uma quantidade crescente de regimes privados transnacionais vem produzido, segundo Teubner, um “direito global sem Estado”, à margem de legislativos nacionais e dos tratados inter-*nacionais*. O foco da elaboração jurídica desloca-se para a auto-

regulação privada, ou seja, para regimes elaborados pelos próprios atores sociais chave (*key players*) da globalização, nomeadamente empresas e instituições financeiras multinacionais.

O que podemos observar hoje em dia, em matéria de globalização, não é a sociedade mundial paulatinamente configurada pela política internacional, mas um processo extremamente contraditório, integralmente fragmentado de globalização, impulsionado pelos sistemas parciais individuais da sociedade em velocidades distintas. Em tais processos, a política não apenas perdeu seu papel de liderança, mas regrediu nitidamente, em comparação com outras áreas parciais da sociedade (TEUBNER, 2003, p. 12).

Nesse sentido, Teubner distingue o centro da periferia do sistema jurídico. O centro é constituído pelos parlamentos nacionais, governos e sistemas judiciais estatais, bem como as organizações e regimes intergovernamentais, ao passo que a periferia compreende as fronteiras entre o sistema jurídico e os demais subsistemas sociais que constituem o seu entorno. Teubner sustenta que as fontes dominantes do novo direito transnacional se deslocam progressivamente do centro para a periferia do sistema jurídico. Desse modo, existem tantas fontes do Direito quantos são os subsistemas sociais aos quais o sistema jurídico está estruturalmente acoplado. Desenvolvendo-se na periferia do sistema, constitui um ordenamento jurídico *sui generis*, à margem do Estado e do direito oficial, não se sujeitando, portanto, aos seus critérios de validade. Ao contrário, ele recebe sua força dos processos sociais e econômicos aos quais se encontra intimamente ligado. Em outras palavras, as normas jurídicas elaboradas nesse processo originam-se dos próprios atores sociais, em seus respectivos setores especializados.

[O] direito mundial desenvolve-se a partir das periferias sociais, a partir das zonas de contato com outros sistemas sociais, e não no centro de instituições de Estados-nações ou de instituições internacionais. [...]

[N]o curso da globalização, órgãos legislativos gerais perderão em importância. O direito mundial se forma antes em processos auto-organizados de 'acoplamento estrutural' do direito a processos globalizados correntes de natureza altamente especializada e tecnicizada [...] (TEUBNER, 2003, p. 14-15).

Contratos comerciais, finanças, internet, padronização técnica, transporte, em cada um desses domínios emerge um regime jurídico específico, elaborado por particulares, com suas próprias normas substantivas e seus próprios mecanismos de solução de controvérsias.

Isso significa que é fútil e vã qualquer tentativa de reunificação da pluralidade de regimes jurídicos privados mediante instituições políticas tradicionais, como um governo ou um parlamento mundial, por exemplo, ou a submissão de tais regimes privados ao controle judicial pelos tribunais dos Estados, ou por uma Corte Internacional. A politização e a

legitimação conseqüente da nova realidade jurídica transnacional apenas podem ocorrer de forma fragmentada, a partir do próprio processo de acoplamento estrutural do direito com os subsistemas sociais especializados (TEUBNER, 2004).

O direito global constitui-se, assim, como uma constelação de regimes privados transnacionais. Nas palavras de José Eduardo Faria (2000, p. 155):

[...] as organizações financeiras internacionais e as corporações transnacionais formam uma complexa rede de acordos formais e informais em escala mundial, estabelecendo suas próprias regras, seus procedimentos de auto-resolução de conflitos, sua cultura normativa e até mesmo seus critérios de legitimação [...].

Ao contrário de um “direito cosmopolítico”, como imaginou Kant, que preservaria o princípio da territorialidade, complementado por princípios republicanos e federativos aplicados em escala mundial, o novo direito transnacional de Günther Teubner desenvolve-se a partir de uma lógica desterritorializada, diferenciando-se internamente segundo as necessidades funcionais de sociedades complexas, acoplado aos mercados, às comunidades de negócios, às redes sociais, comunidades profissionais e epistêmicas autônomas. O direito global se diferencia em uma pluralidade de regimes transnacionais, que constituem a periferia do sistema jurídico, ao longo dos vários subsistemas sociais dessa forma regulados separadamente. A distinção centro-periferia toma o lugar da hierarquia como característica estrutural do sistema jurídico.

Com efeito, o exemplo histórico mais contundente da existência desse pluralismo jurídico auto-regulado e transnacional é a *Lex Mercatoria*, isto é, o direito criado pelos próprios agentes econômicos globais, em “relativa independência” da política nacional ou internacional. A *lex mercatoria* é a parte do direito econômico que opera na periferia do sistema jurídico, em acoplamento estrutural com as corporações multinacionais e as redes transnacionais de empresas. Trata-se de um ordenamento criado autonomamente em relação às instituições políticas, em interface com os atores e processos econômicos globais (GÜNTHER, 2004). Compreende normas intra-firmas, contratos padronizados de comércio internacional, *ecoterms*, regimes privados, códigos de conduta corporativa, padrões técnicos de produtos e serviços e decisões de tribunais arbitrais.

Esse conjunto de normas dispensa reconhecimento pelos governos nacionais para sua aplicação, assim como prescinde de sanções jurídicas organizadas ou medidas coercitivas de reforço. Sua eficácia é auto-reforçada pelos agentes econômicos, na medida em que o não cumprimento das normas do comércio internacional, a não adequação aos padrões técnicos

adotados globalmente, a violação aos contratos e o não reconhecimento das decisões arbitrais acarreta a perda da competitividade, a deterioração de sua reputação e credibilidade e, conseqüentemente, sua virtual exclusão do mercado. “A *lex mercatoria* é *soft law*, mas não é um direito fraco”. Além da *lex mercatoria*, a *lex digitalis* – as normas que regulam o acesso à internet – é também tida como um caso paradigmático de regime transnacional. A distribuição de nomes de domínio pelo ICANN também pode ser considerado como um caso de auto-governança, do qual participam atores da sociedade civil e do mercado de informática, que desenvolvem normas com relativa independência frente aos governos nacionais e instituições intergovernamentais, nas palavras de Teubner (2003), na periferia do sistema jurídico, em acoplamento estrutural com as organizações sociais e econômicas interessadas.

Assim, o direito em uma sociedade globalizada e diferenciada funcionalmente se vê às voltas com a função de monitorar a interdependência entre os diversos setores da sociedade. Com efeito, conforme descreve a teoria sistêmica, através do seu fechamento operativo, os vários subsistemas criam uma esfera na qual são livres para intensificar e expandir sua própria racionalidade, em desconsideração a outros subsistemas que estão no seu entorno. Cada sistema segue esse padrão de comportamento enquanto o seu entorno permitir ou tolerar. Isso coloca o problema da relação, vale dizer, da integração entre os subsistemas sociais e da solução de eventuais conflitos de discurso.

No entanto, para Teubner, estes conflitos inter-sistêmicos não pode ser solucionados a partir de uma hierarquia de fontes, nem através de uma instituição judiciária global, tampouco mediante uma instituição política planetária que coordene em âmbito global as várias políticas setoriais que dão origem às colisões. Ambas as soluções – hierarquia de fontes ou coordenação política – são unidimensionais e não prestam suficiente atenção para o fato de que o pluralismo jurídico não é um mero reflexo do pluralismo político ou da diversidade de interesses econômicos ou de outra natureza, mas é uma característica fundamental e irreversível das sociedades modernas: a diferenciação e especialização funcional, que dá origem a vários discursos e racionalidades distintas e a contradições entre elas. Os conflitos entre as várias racionalidades sistêmicas não pode se resolvido por uma meta-racionalidade, porque algo assim não existe. Toda racionalidade é parcial e não pode pretender, sob pena de colonização, impor-se sobre outra.

Desse modo, um conflito inter-sistêmico deve ser resolvido mediante mecanismos de autogovernança, segundo uma lógica específica de rede, envolvendo os próprios atores que dele participam. A fragmentação social impacta o direito de um modo tal que a regulação de

esferas sociais heterogêneas e funcionalmente diferenciadas requer arenas políticas setorialmente específicas (*issue specific*), as quais, por sua vez, se autojuridicizam. Na verdade, os regimes jurídicos globais, que as várias redes de atores sociais criam para si próprios, em seus diversos domínios temáticos, se *autoconstitucionalizam*.

Com efeito, os diferentes setores sociais estabelecem suas próprias constituições, institucionalizando sua própria arena política, seus regimes auto-contidos e seus mecanismos de solução de litígios. Constitucionalização, nesse contexto, refere-se à criação, pelos próprios atores sociais, a par de normas substantivas destinadas a regular condutas, meta-normas, isto é, normas sobre normas. Trata-se daquilo que H. L. A. Hart (2001) denomina de *normas secundárias*. As normas primárias são normas substantivas, que prescrevem as condutas lícitas e ilícitas. As normas secundárias disciplinam a criação, modificação e aplicação das normas primárias. Há, portanto, de acordo com Hart, três tipos de normas secundárias: (1) normas de reconhecimento, que identificam as normas válidas, isto é, reconhecidas pelo sistema como parte do regime; (2) as normas de mudança, que estabelecem procedimentos para criação de novas normas, permitindo, assim, o aprendizado e a adaptação do sistema a situações novas, ou seja, a mudanças no seu entorno; (3) normas de adjudicação, que definem procedimentos e competências para a solução dos conflitos, e para a interpretação e reforço das demais normas. Quando, portanto, um regime contém, além de normas primárias, normas secundárias, ele se constitucionaliza.

A constitucionalização dos vários regimes setoriais viabiliza, segundo Teubner, uma duplicação da reflexividade: conecta a reflexividade própria do sistema social regulado com a reflexividade do direito.

Segundo Teubner, a constitucionalização, no caso da *lex mercatoria*, se dá de forma descentralizada, através dos contratos comerciais internacionais. Com efeito, tais contratos são instrumentos auto-reguladores que estabelecem muito mais do que uma relação de intercâmbio, mas todo um sistema de autogovernança, o qual estabelece normas substantivas definindo direitos e responsabilidades das partes contratantes (normas primárias), mas também elegem um ordenamento ou regime pelo qual se pautará o contrato (norma de reconhecimento), e, ainda, remete a solução de eventuais conflitos a uma corte arbitral, em geral ligada à organização elaboradora do contrato-tipo (normas de adjudicação).

A possibilidade de os atores econômicos, em relações comerciais internacionais, eleger um ordenamento jurídico aplicável, de um lado, e uma corte arbitral para dirimir controvérsias surgidas na vigência do contrato, de outro, são dois elementos essenciais na

transnacionalização do direito e sua autonomização frente às instituições jurídico-políticas nacionais, constituindo-se enquanto um sistema auto-governativo.

Cada contrato possui um componente prospectivo e um componente retrospectivo. Na medida em que remete, retrospectivamente, a um conjunto de regras já existentes e, prospectivamente, a soluções de conflitos futuros, ele mesmo se torna um elemento de um processo em continuação permanente, auto-reprodutor, no qual a rede reproduz continuamente novos elementos sistêmicos. [...] Ele externaliza a inevitável autovalidação, uma vez que atribui o ajuizamento das condições de validade e a solução de conflitos futuros a instituições externas, não contratuais, que no entanto são 'contratuais', pois meros produtos internos do próprio contrato. Uma dessas instituições autocriadas são os tribunais de arbitragem, aos quais compete o ajuizamento da validade de contratos, apesar de a sua própria legitimação assentar justamente nos mesmos contratos cuja validade eles devem ajuizar. [...] Descobrimos, na relação circular entre os dois pólos institucionais do contrato e da corte arbitral, *mecanismos reflexivos* como base de um sistema jurídico autônomo. [...] Desse modo, celebrações de contratos transnacionais criam *ex-nihilo* um triângulo institucional de *jurisprudência, legislação e contrato*, funcionando de modo circular como fundamento não-contratual do contrato global (TEUBNER, 2003, p. 22-3, ênfase no original).

Os novos conflitos que daí emergem, de acordo com Teubner, são conflitos inter-sistêmicos, ou melhor, de *inter-legalidade*, derivado não do conflito entre as unidades territoriais, mas da colisão entre os diversos regimes privados setoriais. Por conseguinte, o direito global, em vez de dirimir conflitos internacionais, precisa desenvolver normas para a solução das antinomias entre marcos reguladores oriundos dos diversos subsistemas, mediando os discursos, vale dizer, as racionalidades em confronto (TEUBNER, 2004, p. 1000).

De acordo com Klaus Günther (2004, p. 11-2), em uma situação de pluralismo jurídico global, as relações entre os vários regimes, ou seja, as operações de interlegalidade, não devem ser vistas de forma estática, como coerência substantiva, mas como uma situação dinâmica, de negociação continuada entre os setores sociais sobrepostos. Trata-se aqui do direito como *processo*. Nesse contexto, o direito não é considerado como algo pré-dado ao conflito entre os atores sociais. O direito está continuamente em formação, em densificação. Em lugar das normas gerais e abstratas, o direito global é constituído por princípios, cujo significado apenas se pode discernir no caso concreto, no âmbito de uma fundamentação discursiva. Segundo Boaventura de Sousa Santos, a vida jurídica é cada vez mais constituída pela interseção entre diversas ordens normativas, isto é, pela interlegalidade. Interlegalidade é a contraparte fenomenológica do pluralismo jurídico e é um elemento-chave para um conceito pós-moderno de direito. Assim, desaparece a distinção entre normas jurídicas e outras normas sociais desde que quaisquer atores sociais são agentes formuladores e aplicadores de normas e

uma vez que o direito torna-se o resultado contingente da negociação continuada entre tais atores, em múltiplos níveis e setores de atividade. O direito passa a ser pensado de forma mais ampla, conforme propões Santos (2001, p. 290): “direito é um corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados justificáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de litígios, e para a sua resolução através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força”.

Convém salientar, todavia, que embora a estrutura do direito global se caracterize pelo pluralismo, o sistema jurídico é um só. Sua unidade, porém, não se baseia em uma estrutura piramidal de normas, nem na coerência substantiva de suas normas. Com efeito, as expectativas cognitivas, orientadas para a adaptação e o aprendizado, segundo um padrão de tentativa/erro ganham primazia estrutural, nas operações de inter-legalidade. Enquanto o direito tradicional baseava-se em expectativas normativas, com sua separação radical entre norma e fato, entre validade e eficácia e suas características nomodinâmicas de unidade, completude e coerência, a unidade do direito global baseia-se em normas processuais de inter-legalidade, que se desenvolvem a partir de casos concretos e precedentes judiciais. Essas normas processuais de interlegalidade destinam-se, portanto, a resolver o problema da integração inter-sistêmica e, ao mesmo tempo, legitimar o mecanismo de autogovernança que elas regulam.

Na falta de uma hierarquia de normas, a coerência do direito global é promovida pela constituição de precedentes e de *leading cases* pelas cortes arbitrais, bem como à medida que a organização e desenvolvimento de um mercado transnacional de jurisdição arbitral promover uma “observação horizontal recíproca”, entre essas cortes arbitrais, interessadas em contruir e preservar sua credibilidade. Sob a pressão competitiva de escritórios transnacionais de advocacia, americanos em sua maioria, a arbitragem se tornou uma atividade econômica altamente profissionalizada e especializada. Desse modo, as hierarquias organizacionais tradicionais são substituídas por relações heterárquicas e por uma hierarquia de reputação.

São essas normas processuais de interlegalidade que viabilizam a reflexividade dos sistemas sociais. O que elas possibilitam é induzir os subsistemas e seus respectivos regimes – por meio dos quais ocorre o acoplamento estrutural destes com o sistema jurídico – a tematizar os seus próprios limites, tornando-se reflexivos, e a perceber as necessidades dos demais subsistemas por igual autonomia. Dessa forma é possível neutralizar a propensão do sistema de colonizar os demais com sua lógica específica, comprometendo a diferenciação funcional que é sua condição de existência. Conflitos de inter-legalidade são resolvidos mediante normas de colisão, que identifiquem o regime funcional ao qual pertence a

regulação do problema jurídico em questão, ou seja, aquele que se encontra em relação mais próxima com o conflito. “O resultado é a criação de novas formas de regras de colisão, cuja determinação do direito aplicável escolheria não entre nações, mas entre regimes funcionais” (TEUBNER, 2004, p. 1021).

Parte da literatura considera que o modo de auto-governança é o mais *democrático*, uma vez que se baseia em interações horizontais e no autogoverno pela sociedade civil, ao invés da intervenção vertical de atores externos e da hierarquia; mais *responsivo*, isto é, mais capaz de acompanhar as transformações sociais; e mais *eficiente e efetivo*, em termos de custos e de resultados. Contudo, setores significativos da literatura contestam a legitimidade dos regimes elaborados por atores privados. Se por um lado, do ponto de vista da boa governança, sistemas de autogovernança parecem oferecer respostas adequadas no que diz respeito à eficiência, à efetividade e à responsividade; por outro, os princípios normativos de participação e voz, equidade e, principalmente, transparência e *accountability*, não costumam ser tratados de forma apropriada nesses sistemas.

Teubner, com efeito, admite que, a exemplo de outros sistemas de autogovernança transnacional, a *lex mercatoria* se transforma, acoplada às transformações da sociedade e da economia mundial, o que o torna “extremamente vulnerável à injunção de interesses e ao exercício do poder por parte dos atores econômicos” (TEUBNER, 2003, p. 24). Assim sendo, esse pluralismo jurídico enfrenta graves dificuldades para legitimar-se, enquanto forma de exercício de autoridade, na ausência de instituições políticas. No entanto, Teubner (2003, p. 26) ressalta que a *lex mercatoria* pode ser repolitizada no longo prazo, à medida que a competitividade sistêmica das economias nacionais e as profundas desigualdades entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento é afetada por essa competitividade, e esses dois fatores trouxeram a importância das normas sobre o comércio internacional ante aos olhos da opinião pública.

A teoria dos sistemas de Luhmann parece abrir mão de qualquer horizonte normativo na definição dos limites dos sistemas sociais e de sua função. A relação entre os sistemas seria apenas *cognitiva*, de observação recíproca, buscando o equilíbrio intersistêmico. Teubner busca amenizar a abordagem de Luhmann, atribuindo ao direito a tarefa de mediar os conflitos entre os sistemas, de modo que nenhum deles busque impor sua racionalidade além de determinados limites. Mas mesmo para Teubner a regulação pelo direito “reflexivo” constitui um processo de negociação, guiada por critérios técnicos, destinada a reforçar o conhecimento sistêmico. Trata-se de fazer com que cada sistema social “aprenda” seus limites. Em nenhum momento, argumentos morais ou de legitimidade política desempenho

qualquer papel. A tendência ao expansionismo auto-referente dos sistemas é contida mediante o intercâmbio entre especialistas das diversas áreas, que se esclarecem reciprocamente sobre o modo de conciliar os seus respectivos domínios funcionais (HABERMAS, 1997b, p. 77).

Habermas (1997b) critica a teoria dos sistemas e a teoria do direito reflexivo por não explicar como é possível a integração de uma sociedade constituída por sistemas especializados, que não compartilham uma linguagem comum. “Essa concepção apóia-se na idéia não realista de que o saber dos especialistas, mobilizado profissionalmente, pode prescindir de valores e pontos de vista morais” (HABERMAS, 1997b, p. 83). De acordo com Habermas, a integração entre sistemas funcionalmente diferenciados e a solução dos conflitos entre eles somente pode ser feita recorrendo ao pano de fundo do mundo da vida, isto é, a uma linguagem não especializada, na qual cidadãos leigos utilizam seu poder comunicativo para demandar legitimidade das estruturas de regulação. Conflitos entre meio ambiente e comércio; propriedade intelectual e saúde pública; organismos geneticamente modificados e segurança alimentar; desenvolvimento econômico e poluição; aumento do bem-estar e sustentabilidade ambiental, necessitam ser coordenados por um sistema político, que defina princípios meta-governativos e procedimentos democráticos que legitimem decisões (HABERMAS, 1997b, p. 84).

No próximo tópico, enfrenta-se a questão dos princípios que legitimam uma governança global para além das estruturas de legitimação do Estado. Em questão está o caráter tecnocrático da governança global emergente, a ausência de mecanismos transparentes de prestação de contas e uma série de lacunas normativas que comprometem sua eficiência e sua legitimidade. Trata-se de enquadrar essa governança em princípios morais, de justiça e de controle social e democrático.

4.9 Princípios de meta-governança

Um sistema de governança pode ser bom ou mau. Mecanismos de tomadas de decisão podem ser efetivos, vir ao encontro das expectativas sociais e serem legítimos; ou, pelo contrário, podem ser marcados pela ineficiência e opacidade. Podem ou não ser sensíveis a problemas e oportunidades levantados na esfera pública; ser ou não aberto à participação de vários atores; possuir ou não as ferramentas adequadas para efetivar políticas.

O interesse pelo estudo da governança como fenômeno empírico origina-se, em sua maior parte, da necessidade de comparação com os princípios normativos da *boa* governança.

4.9.1 Princípios de boa governança

Naturalmente, não é possível estabelecer um modelo, um desenho institucional concreto que seja adequado em todas as situações. Boa governança é aquela que funcionar melhor, do ponto de vista da sociedade nela envolvida. O diagnóstico de mecanismos de governança, sua qualidade e suas falhas, bem como as maneiras de os aprimorar devem ser analisados em cada contexto institucional específico.

A literatura sobre governança produziu, porém, uma significativa convergência sobre os princípios que devem nortear sistemas de governança consistentes, os quais podem, muito embora, ser concretizados de diversas maneiras, em diferentes contextos. O PNUD (1997) desenvolveu uma relação razoavelmente completa dos princípios que devem informar arranjos governativos saudáveis. Não há, verdadeiramente, controvérsia acerca deles.

São ao todo nove princípios de meta-governança. O primeiro é *participação*: todos os homens e mulheres devem ter voz no processo de decisão, seja diretamente, seja através de instituições legítimas de intermediação que represente seus interesses. Esta ampla participação é construída sobre a liberdade de associação e de expressão, bem como capacidades de participar construtivamente. O segundo é *orientação para o consenso* (*consensus orientation*): a boa governança deve mediar diferentes interesses, a fim alcançar consensos abrangentes sobre o que constitui o melhor interesse para o grupo e, onde possível, sobre políticas e procedimentos.

O terceiro princípio é o da *regra de direito* (*rule of law*): o ordenamento jurídico deve ser justo (*fair*) e aplicado de forma imparcial, especialmente as normas sobre direitos humanos. Em quarto lugar, *equidade* (*Equity*): todos os homens e mulheres devem ter oportunidades correspondentes para melhorar ou manter o seu bem-estar. O quinto princípio é o da *transparência*. A transparência constrói-se sobre o livre fluxo de informação. Processos, instituições e informação devem ser diretamente acessíveis a todos os interessados, bem como informações suficientes para compreendê-los e monitorá-los. O sexto princípio é a da *prestação de contas* (*accountability*): aqueles encarregados de tomar decisões, tanto burocratas governamentais, quanto agentes do mercado ou organizações da sociedade civil, devem prestar contas ao público, assim como às instituições interessadas. Os mecanismos de prestação de contas variam de acordo com o tipo e a atividade da organização e conforme a decisão seja interna ou externa à organização. Em sétimo lugar, *responsividade* (*responsiveness*): instituições e processos devem possuir boa capacidade de resposta, tanto em termos de tempo – rapidez da resposta – quanto em termos de qualidade – sensibilidade às

demandas e propriedade da resposta, de modo a atender às expectativas de todos os interessados (*stakeholders*).

O oitavo princípio é o da *efetividade e eficiência*: processos e instituições devem produzir resultados que atendam à demanda de forma satisfatória (efetividade), ao mesmo tempo em que busca fazer o melhor uso possível dos recursos (eficiência). Por fim, *visão estratégica*: tanto os líderes quanto o público devem adotar uma perspectiva ampla de longo prazo sobre boa governança e desenvolvimento humano, juntamente com o discernimento do que é necessário tal desenvolvimento. É necessário reconhecer também a complexidade histórica, cultural e social em que tal perspectiva está baseada.

Em se tratando de princípios, é razoável supor que haverá por vezes complementaridade, por vezes sobreposição e mesmo conflito entre eles. No entanto, eles não podem existir isolados uns dos outros, nem há hierarquia entre princípios. Em caso de conflito entre princípios de governança, como é próprio da dinâmica dos princípios, a análise normativa buscará otimizá-los, segundo uma regra de proporcionalidade, ponderando o peso relativo de cada um, conforme sua relevância no caso concreto em que, eventualmente, colidam.

4.9.2 Direito administrativo global?

Conforme já se mencionou anteriormente, uma das vantagens da abordagem da cooperação internacional baseada na idéia de governança, em relação à teoria dos regimes, consiste em sua capacidade de suprir as lacunas existentes nos regimes e entre os regimes. Com efeito, os regimes internacionais caracterizam-se por sua especialização setorial e, por conseguinte, pela pluralidade e fragmentação das normas. Noutras palavras, cada domínio político das relações internacionais possui (ou não) um regime próprio, com princípios, normas e procedimento de tomada de decisões específicos. Nesse contexto, verifica-se a existência de lacunas entre os regimes, bem como conflitos entre eles, e que precisam ser resolvidos. Adotando aqui o entendimento de Habermas, os conflitos e as lacunas dos diversos regimes internacionais não podem ser solucionados mediante procedimentos técnicos de negociação e auto-regulação sistêmica, mas somente mediante princípios morais e políticos, tasi como os descritos acima, relativos à boa governança. Portanto, uma abordagem baseada no conceito de governança global é o que melhor permite uma visão integradora dos regimes, que os coordena e submeta a um similar conjunto de valores normativos.

O desenvolvimento de princípios normativos que regulam a boa governança, de modo que atenda ao interesse público é feito, em parte, pelo direito administrativo. Parte significativa da governança global pode ser compreendida como regulação e administração. Corresponderia à emergência de um espaço administrativo global, ou uma administração pública global. Esta, naturalmente, não se organiza em uma estrutura burocrática de tipo tradicional, hierarquizada e formalizada, mas em uma rede de instituições, bastante diferenciada e fragmentada, cujas funções são desempenhadas mediante complexas articulações (*interplays*) entre diferentes atores e organizações, distribuídos por diversos níveis de comunidade e setores de atuação e cujos procedimentos são caracterizados por um considerável grau de informalidade (KRISCH e KINGSBURY, 2006, p. 1).

A atividade crescente da governança global, sua importância e influência cada vez mais generalizada sobre a vida das comunidades nacionais, enfraquece a dicotomia entre política interna e política internacional e levanta a questão sobre a sua legitimidade e controle. Com efeito, recentemente vem ganhando força um programa de pesquisa em direito administrativo global, o qual parte da idéia de que a governança global pode ser entendida como atividade administrativa e, enquanto tal, sujeita a normas e princípios gerais do Direito Administrativo (KRISCH e KINGSBURY, 2006, p. 2).

De acordo com Krisch e Kingsbury (2006, p. 16), o Direito Administrativo Global compreende as estruturas, procedimentos e princípios normativos que regem a formulação de decisões de caráter regulatório e que são aplicáveis às organizações intergovernamentais, às redes reguladoras transgovernamentais, às decisões reguladoras nacionais que sejam parte de ou limitadas por regimes internacionais e a organizações híbridas público-privadas.

Brühl e Rittberger (2002, p. 21) identificam quatro lacunas (*gaps*) de governança que solapam a legitimidade e a efetividade dos sistemas de governança global.

Em primeiro lugar, há uma lacuna *jurisdicional*. Não obstante a maior interdependência, gerada pelo processo de globalização, tenha acarretado uma maior coordenação entre as políticas nacionais, mediante a constituição de regimes ou a criação de Organizações Internacionais, o fato é que esse processo continua acentuadamente assimétrico. Enquanto em áreas como telecomunicações, serviços postais e mesmo o comércio internacional e supervisão bancária observa-se uma ampla convergência de expectativas, resultante de uma regulação efetiva em escala mundial, em outros setores, como por exemplo em relação ao aquecimento global, o processo de formulação de normas e políticas permanece ainda marcadamente nacional em seu foco e em seu escopo, isto é, a maioria dos governos prefere lidar à sua maneira com o problema.

Uma das dificuldades é que não existe uma clara divisão do trabalho entre a explosiva quantidade de agências e regimes internacionais, cujas funções frequentemente se sobrepõem. Como resultado, verificam-se conflitos de normas e princípios reguladores, bem como competição entre agências por espaço e autoridade (HELD, 2004, p. 94).

Em segundo lugar, constata-se o problema da inércia das agências intergovernamentais, quer dizer, a incapacidade dessas organizações de construir consensos sobre objetivos, meios e custos da ação governativa, que se revela justamente nos piores momentos de crise, conduzindo a impasses, em que o custo da hesitação é muito maior do que o custo de uma ação rápida. Com efeito, o fracasso de instituições como o Conselho de Segurança em tomar decisões cruciais em tempo hábil, como ocorreu durante a crise humanitária em Ruanda, por exemplo, acarreta inevitavelmente a perda da credibilidade e da reputação de *toda* a governança global, reforçando a percepção geral das populações e dos políticos de ineficácia e seletividade das instituições internacionais, e disseminando o cinismo generalizado sobre a possibilidade de uma ordem mundial baseada na regra de direito.

Trata-se, nesses casos, de um déficit de *responsividade* da governança global, isto é, de sua capacidade de oferecer respostas rápidas e eficazes aos problemas. A falta de responsividade de instituições internacionais está relacionada a três fatores: (1) o desequilíbrio de poder entre Estados, que torna inviável qualquer ação internacional sem a colaboração ativa e expressa das grandes potências; (2) o desequilíbrio de poder entre governos e atores não-estatais, que torna essa ação internacional refém dos interesses nacionais, dificultando a prevalência do interesse global; (3) o déficit de *accountability* das próprias organizações internacionais, de que se falará adiante (HELD, 2004, p. 95).

A lacuna jurisdicional – a fragmentação institucional e a competição entre agências – produz não apenas conflitos *positivos* de competência, isto é, conflito e competição entre organizações e regimes, mas também conflitos *negativos*, isto é, questões que caem entre as esferas de autoridade, sem que nenhuma delas se considere responsável por ela. Isso pode acontecer também entre Estados e organizações internacionais.

A segunda lacuna é *operacional*. De acordo com Benner, Reinecke e Witte (2005, p. 70), a lacuna operacional pode ser caracterizadas por quatro assimetrias.

Em primeiro lugar, verifica-se uma assimetria entre o caráter cada vez mais global dos problemas sociais e ambientais e o caráter territorial do Estado e das ferramentas institucionais para o enfrentamento de tais problemas. Dito de outra maneira, há uma disjunção entre a progressiva interdependência econômica, social e ambiental e o caráter fragmentado da política.

A segunda assimetria é temporal. Os problemas exigem respostas ao mesmo tempo rápidas e sustentáveis no longo prazo, ao passo que o tempo da política é caracterizado por um microciclo – constituído pela discussão pública, negociação, acomodação de interesses e deliberação que precedem cada decisão – lento demais em face da velocidade das mudanças sociais; e por um macrociclo – constituído pelas eleições periódicas – curto demais para contemplar estratégias de longo prazo e políticas duradouras.

A terceira assimetria é de informação e tem a ver com a complexidade crescente dos problemas de governança. A formulação consistente de normas e políticas exige um processo racional de decisões que, por sua vez, pressupõe levantamento e análise das informações pertinentes ao problema em questão, especialmente em um contexto social marcado pela complexidade, pela diversidade e pelo dinamismo, em que o conhecimento relevante se encontra disperso entre vários atores e organizações. Nesse contexto, a tomada de decisões acontece em um ambiente de incerteza e exige dos atores e organizações envolvidos nas atividades de governança uma capacidade permanente de aprendizado e ajuste. Isso somente pode ser alcançado mediante abertura ao diálogo e à participação dos diversos segmentos sociais interessados. Nesse aspecto, no entanto, a governança global depara-se com uma dupla dificuldade. De um lado, a ausência de coordenação entre as diversas instituições internacionais – resultado da abordagem funcionalista que orientou a criação de organizações internacionais no pós-segunda guerra, que privilegia proliferação horizontal de organizações setorialmente especializadas – produzem muitas vezes uma cacofonia de discursos, em virtude de suas diferentes bases informacionais, enfoques e atores participantes.

Assim, observa-se claramente as discrepâncias entre as abordagens do FMI e do PNUD no que se refere ao desenvolvimento, ou entre a OMC e a UNCTAD, em relação às normas que devem reger a relação entre países desenvolvidos e os em desenvolvimento no comércio internacional, ou entre a mesma OMC e a FAO, no que se refere aos organismos geneticamente modificados, ou entre OMC e a UNESCO no que tange aos bens culturais. De outro lado, atores não-estatais que possuem muitas vezes conhecimentos estratégicos e que poderiam suprir as organizações internacionais com análises científicas relevantes para a formulação de políticas nem sempre têm oportunidade de se fazerem ouvir.

A quarta assimetria dá-se entre integração negativa e integração positiva, isto é, entre o avanço notável das políticas de desregulação e liberalização comercial, que removem as barreiras à circulação de bens (integração negativa) e pouca capacidade de formular políticas que proporcionem bens públicos globais (integração positiva).

A terceira lacuna é de *incentivos*. Não obstante o acentuado crescimento da interdependência e dos instrumentos de cooperação internacional, a implementação das decisões tomadas em âmbito internacional continua uma questão problemática. O descumprimento de normas internacionais gera conseqüências ainda restritas ao plano moral, na forma de prejuízos à reputação dos governos violadores. O monitoramento e aplicação de sanções efetivas continuam pontos cegos na política internacional. Fazem-se necessários, portanto, mecanismos eficazes de responsabilização (*accountability*) (BRÜHL e RITTBERGER, 2002, p. 22).

Por fim, a quarta lacuna é de *participação*. À medida que a atividade da governança cresce em volume de decisões e se torna progressivamente mais intrusiva na vida cotidiana das populações, a legitimidade dessa atividade começa a ser contestada. Com efeito, a legitimidade das autoridades nacionais baseia-se no consentimento dos governados e na sua participação, direta ou indireta, nas decisões vinculativas relativas ao interesse público. No entanto, cada vez mais, os Estados delegam autoridade a instituições internacionais, transgovernamentais ou transnacionais que tomam decisões nas quais o público em geral, bem como interesses diretamente afetados são sistematicamente alijados de qualquer direito a voz. Não são chamados a dar o seu consentimento e nem mesmo consultados. Muitas vezes, ignoram completamente a existência de tais instituições ou a natureza de suas atividades, desconhecendo, portanto, onde reside a autoridade. Trata-se, aqui, também de uma lacuna de *transparência*, isto é, falta de acesso a informação e de visibilidade das instituições de governança. Convém salientar ainda a assimetria que existe entre os que possuem acesso às vantagens da globalização e as populações marginalizadas pelo processo. A pobreza e a exclusão social maciça, além da desigualdade entre países comprometem tanto a legitimidade quanto a sustentabilidade da governança global (BRÜHL e RITTBERGER, 2002, p. 22-3; BENNER, REINECKE e WITTE, 2005, p. 71).

Conforme salienta Benvenisti (2004), um dos grande problemas do direito administrativo envolve a delegação de autoridade entre políticos e a burocracia. Isto é, a necessidade de que tarefas executivas ou mesmo aspectos da regulação social de caráter mais técnico sejam transferidas a um corpo de funcionários, os quais adquirem uma margem maior ou menor de discricionariedade decisória, vale dizer, de autonomia. Nesse contexto, coloca-se para o direito administrativo a questão do controle dessa autoridade delegada.

Delegar autoridade a agentes administrativos é necessário a fim de compensar o caráter geral e abstrato das normas, ou seja, a incapacidade do direito de prever toda e qualquer contingência. No entanto, essa delegação implica conceder uma dose maior ou

menor de discricionariedade, isto é, uma certa margem de liberdade para a autoridade delegada decidir segundo seu próprio juízo de conveniência e oportunidade. O direito administrativo tem como um dos seus objetivos reduzir ao máximo essa liberdade, circunscrevendo-a aos limites do estritamente necessário, por entender que, do contrário, ela conduziria a abusos de poder ou à captura da administração por interesses particulares, vale dizer, corrupção. Nesse sentido, o direito administrativo desenvolve estruturas de tomada de decisão que assegurem transparência, participação, responsabilização (*accountability*) e o respeito à regra de direito (*rule of law*).

Normas de controle da discricionariedade administrativa são uma tentativa dos *principals* de vincular o comportamento dos *agents* aos seus interesses. Contudo, a viabilidade do surgimento de tais normas, ressalta Benvenisti (2004, p. 2), dependerá das disputas de poder entre os vários interessados (*stakeholders*) e entre as várias instituições que participam do processo regulatório, isto é, de formulação das normas administrativas.

Na política nacional, por exemplo, o poder legislativo pode controlar a discricionariedade do executivo mediante a elaboração de uma extensiva e detalhada legislação que regule a atividade administrativa. Isso, porém, só é possível se houver expressivo consenso entre seus membros quanto ao conteúdo de semelhante legislação. Se o parlamento estiver dividido o mais provável é que a legislação administrativa aprovada contenha apenas normas de caráter genérico e principiológico, o que, em tese, deixa à discricionariedade do executivo especificar seu conteúdo. Por outro lado, o poder judiciário pode ter interesse e se sentir estimulado a limitar essa discricionariedade, mediante atividade interpretativa, especialmente quando estimulado pelos cidadãos que se sentem prejudicados pela administração. As cortes, no julgamento de casos concretos, podem prover normas administrativas específicas através do precedente (jurisprudência ou *case law*), ocupando o vácuo de poder deixado pelo impasse legislativo, testando, dessa forma, a tolerância do parlamento e do executivo ao seu ativismo judicial.

No plano internacional o mecanismo é semelhante. Os Estados podem preferir conservar sua liberdade e coordenar suas políticas mediante processos diplomáticos, nos quais eles são capazes de controlar o resultado. Em outros casos, podem preferir abrir mão de sua própria discricionariedade estabelecendo em tratado um regime detalhado que contenha normas específicas e mecanismos de tomada de decisões nas quais não podem controlar o resultado, isto é, não podem impedir decisões contrárias a seus interesses. Podem delegar à burocracia de uma organização internacional uma maior ou menor discricionariedade para elaborar normas. A opção dependerá do equilíbrio de poder entre os Estados envolvidos e do

grau de identidade de interesse entre eles. As normas que regulam o procedimento de tomada de decisões em uma dada estrutura de governança refletirão a interação entre os atores que dela participam ou que desejam participar (BENVENISTI, 2004, p. 7-9).

De um modo geral, pode-se afirmar que limites à liberdade decisória dos Estados, na forma de regimes internacionais, tendem a reduzir o impacto das assimetrias de poder entre eles. Isso porque a existência de procedimentos de tomada de decisões, definidos em regras que assegurem minimamente sua transparência e a participação dos interesses afetados, torna necessária uma justificação consistente para cada decisão, de modo que a sua efetividade não repose exclusivamente no poder nu, mas também em sua legitimidade.

Portanto, quando estão em jogo interesses sensíveis, os Estados mais poderosos relutam em abrir mão do controle sobre as decisões. O Conselho de Segurança é um exemplo típico, no qual as principais potências militares possuem assento permanente e poder de veto, que pode ser exercido independente de maiores justificações para barrar quaisquer resoluções contrárias aos seus interesses. Esse sistema serviu para paralisar o órgão durante a Guerra-Fria e atualmente dificulta qualquer tentativa de reformá-lo. Uma segunda opção consiste em organizar o procedimento de decisão de um modo que as potências possam facilmente assegurar um relativo controle sobre o resultado ou, no mínimo, salvaguardar seus interesses. Nas decisões do FMI e do Banco Mundial, por exemplo, os votos dos países participantes são pesados conforme sua participação no capital dessas instituições.

Os Estados mais fracos, por sua vez, possuem interesses opostos, sendo-lhes mais conveniente a adoção de um regime extensivo e detalhado, de modo a subtrair ao máximo a decisão ao jogo diplomático – onde têm pouco poder de barganha – entregando-a a autoridades burocráticas independentes (BENVENISTI, 2004, p. 8-9).

O resultado dessa constelação de interesses é uma estrutura de governança global com geometria variável. As Nações Unidas, por exemplo, desfrutam de uma ampla autoridade delegada, especialmente no que se refere à gestão de pessoal, mas pouca autonomia para decidir em matéria de segurança internacional, sem a liderança direta das grandes potências.

Em outros casos, divergências entre Estados no interior de instituições internacionais dá margem a impasses legislativos e abrem espaço para que a burocracia interna, ou o órgão de solução de controvérsias explore a falta de consenso para desenvolver as normas administrativas com autonomia em relação aos Estados-Partes. No caso das Comunidades Europeias, o seu Tribunal de Justiça tornou-se a principal instituição responsável pelo desenvolvimento do direito comunitário e pelo fortalecimento da regra de direito. Seu protagonismo se deve a divergências entre os interesses dos governos europeus. Da mesma

forma, na OMC a diversidade de interesses entre seus membros, em particular (mas não exclusivamente) entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, contribuiu para conferir protagonismo ao órgão de solução de disputas, cujas decisões vêm se tornando a principal fonte do direito do comércio internacional (BENVENISTI, 2004, p. 16).

No caso da Corte Internacional de Justiça, sua atitude é mais ambígua. Por um lado, a CIJ exerce um importante protagonismo na interpretação de tratados e do costume internacional nas decisões de litígios entre Estados, as quais têm sido importantes instrumentos de evolução do direito internacional. No entanto, evita exercer o controle da discricionariedade decisória dos demais órgãos das Nações Unidas, como as resoluções do Conselho de Segurança (BENVENISTI, 2004, p. 30).

4.9.3 Governança global e prestação de contas (*accountability*)

Accountability significa que determinados atores têm o direito de submeter outros atores a um conjunto de padrões de conduta, de avaliar ou julgar se estes cumpriram suas obrigações e de impor sanções negativas (punições) ou positivas (recompensas) conforme o caso. *Accountability* pressupõe uma relação entre os titulares do poder e agentes encarregados de executar funções por eles delegadas. O conceito de *accountability* implica que os agentes são obrigados a agir de modo consistente com padrões de comportamento aceitáveis e que processos amplamente aceitos como legítimos são utilizados para levantar informações pertinentes sobre seu comportamento e aplicar sanções (GRANT e KEOHANE, 2004, p. 2).

Por outro lado, os mecanismos de *accountability* só podem funcionar adequadamente, principalmente na política internacional, se houver um reconhecimento generalizado da legitimidade (1) das autoridades titulares do poder de responsabilizar, (2) dos padrões de conduta exigidos e (3) das conseqüências em caso de não conformidade àqueles padrões, isto é, das sanções. Isso significa que o uso unilateral da força, ainda que alegadamente com o propósito de punir ou combater injustiças, não pode ser qualificado como um mecanismo de *accountability*, no sentido considerado aqui. Tal mecanismo necessita ser definido de acordo com um processo político que estabeleça as condições de legitimidade definidas acima e acionado por canais institucionais (GRANT e KEOHANE, 2004, p. 2).

Três elementos, portanto, são essenciais no conceito de *accountability*: (1) padrões de conduta; (2) informação; (3) sanção (positiva ou negativa). Ser responsabilizável (*accountable*) significa ter obrigação de prestar contas por ações e omissões e estar exposto a potenciais punições, em caso de má formulação ou implementação de decisões.

Há duas espécies de má conduta que pode desencadear mecanismos de *accountability*: exercício não autorizado, ilegítimo ou abusivo do poder; decisões consideradas pelos titulares do direito de responsabilizar como insensatas ou injustas.

Grant e Keohane (2004, p. 6-7) apresentam dois modelos gerais de *accountability*. No primeiro, os titulares do direito de responsabilizar são todos aqueles cujos interesses são potencialmente afetados pelas decisões dos agentes. No segundo, essa titularidade recai sobre as autoridades que delegaram o poder de decidir ou financiam as atividades dos agentes. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (XXXX), trata-se, no primeiro caso, de responsabilização *ascendente*, isto é, de baixo para cima; no segundo, de responsabilização *descendente*, ou seja, de cima para baixo. No primeiro modelo, está em jogo uma maior transparência e participação nas decisões por parte dos interesses afetados por ela. No segundo modelo, a questão diz respeito aos limites da delegação e ao controle da discricionariedade da autoridade delegada. É neste último modelo que se coloca o problema do *accountability* de maneira mais clara.

Com efeito, observa-se nos dois modelos uma espécie de *trade-off*, ou um conflito entre dois princípios da participação e do *accountability*. Ambos são considerados valores essenciais de boa governança pelo PNUD, conforme visto acima. Parte significativa da literatura, além de ativistas de ONG e movimentos sociais, reivindica maior participação dessas entidades no processo de tomada de decisões de instituições internacionais, baseada em argumentos normativos retirados da teoria democrática. Contudo, quanto maior o número de atores que intervém em uma decisão, quanto mais coletiva ou plebiscitária, mais obscuro é o processo de responsabilização. Em uma decisão individual pode-se apontar com facilidade o responsável por uma decisão ruim, e aplicar punições em conseqüência. Em uma democracia direta, por outro lado, todos são responsáveis pela decisão tomada, mas exatamente por isso ninguém realmente é. Por conseguinte, quanto mais participação, mais difícil estabelecer mecanismos efetivos de *accountability*.

Do ponto de vista do controle e da responsabilização, portanto, a delegação de autoridade a representantes constitui o mecanismo mais eficiente de governança, segundo Grant e Keohane (2004, p. 12). Uma vez estabelecida a relação de delegação, trata-se de criar os mecanismos de controle e *accountability*. Grant e Kohane (2004, p. 26-8) arrolam sete modalidades.

A primeira é a mais comum nas burocracias nacionais e consiste no *controle hierárquico*. Nele as autoridades superiores podem estipular tarefas e rever as decisões das autoridades inferiores, substituindo-as ou aplicando punições ou recompensas administrativas.

Trata-se de um mecanismo de *accountability* interno, isto é, intra-organização, utilizado principalmente na gestão de pessoal.

Supervisão é o segundo instrumento de controle, mediante o qual o principal monitora e avalia o comportamento dos agentes, apresentando relatórios periódicos às instâncias apropriadas. Assim, a AIEA supervisiona o cumprimento pelos governos do Tratado de Não Proliferação Nuclear, apresentando relatório ao Conselho de Segurança.

Accountability fiscal é um mecanismo de controle exercido pelos financiadores sobre a utilização dos recursos por parte dos agentes financiados, exigindo prestação de contas.

Accountability legal refere-se ao respeito a códigos de conduta previamente definidos e apurado mediante procedimentos que guardam um caráter judicial. A competência do Tribunal Penal Internacional para julgar autoridades por crimes contra humanidade, definidos no Estatuto de Roma, é um exemplo.

Accountability pelo mercado é uma forma pouco conhecida mas igualmente importante de controle. Trata-se principalmente de uma forma de controle a performance e da eficiência dos entes controlados. Investidores e consumidores são os principais instrumentos de monitoramento e sanção. O primeiro pode decidir não investir em mercados excessivamente regulados, ou governados por lideranças corruptas, incompetentes ou irresponsáveis, ou exigir-lhes altas taxas de juros correspondentes ao risco que assumem ao investirem nesses países. Os segundos podem recusar produtos com baixos padrões de qualidade, ou perigosos, ou tecnologicamente ultrapassados, punindo com isso a ineficiência e recompensam a inovação. As agências de classificação de risco como a Morgan Stanley, a Standard and Poor's, ou a Moody's Investors são essenciais ao disseminarem a informação sobre a real situação de países ou de empresas à comunidade de investidores e ajudam a promover uma maior transparência nos mercados financeiros, reduzindo a incerteza e prevenindo a especulação.

Accountability reputacional é aquele cuja sanção é a perda da credibilidade ou o prejuízo à imagem pública do agente responsabilizado. Esta forma de *accountability* pode existir para políticos, mas também para empresas que não respeitam o meio ambiente ou padrões trabalhistas mínimos e são assim boicotados pelos consumidores.

Accountability pelos parceiros é uma forma específica de *accountability* reputacional mas que é exercido pelos parceiros dos agentes e organizações controladas. Ela resulta da avaliação por parte de atores parceiros perante quem o agente controlado assumiu obrigações ou comprometeu-se a comportamento recíproco e não cumpriu. Nesse caso, esse agente corre o risco de não ser mais aceito em novos projetos de parcerias ou futuros acordos. Trata-se de

uma forma de *accountability* muito utilizado por ONG que compartilham informação sobre a credibilidade dos seus pares como potenciais parceiros.

Segundo Grant e Keohane (2004, p. 29), todas essas formas de *accountability* passam ao largo da teoria democrática. Trata-se, sem dúvida, de uma abordagem *problem solving*. Essas sete modalidades podem ser aplicadas em instituições internacionais, muitas das quais já possuem uma ou mais delas, e em praticamente todas há boas perspectivas de aperfeiçoamento.

Convém destacar ainda uma última forma de *accountability*, que tem sido cada vez mais enfatizado pela literatura e, em especial, por ONGs. Trata-se do *accountability democrático*, ou prestação de contas por parte das organizações internacionais ou transgovernamentais ao eleitorado constituído pelos cidadãos afetados por suas decisões.

Há três mecanismos de legitimação democrática de decisões tomadas no âmbito de instituições internacional. Em primeiro lugar, elas precisam ser aceitas pelos governos nacionais, nas pessoas de seus chefes de governo ou representantes plenipotenciários, os quais, nas democracias, podem ser controlados e responsabilizados pela população. Em segundo lugar, para serem exigidas, as obrigações assumidas por governos em compromissos internacionais necessitam ser ratificadas pelos respectivos parlamentos, constituído por representantes eleitos pela população.

No entanto, os críticos argumentam que esses dois mecanismos tradicionais de *accountability* democrático são cada vez menos efetivos. Por um lado, devido à crescente atividade transgovernamental que é extremamente obscura aos olhos do grande público. Por outro lado, os parlamentos são cada vez menos capazes de exercer supervisão intensiva sobre a atividade diplomática, delegando ao Executivo a maior parte da responsabilidade ao assumir compromissos internacionais. Nesse sentido, mecanismos de *fast track* em negociações comerciais é cada vez mais comum. Além disso, os próprios governos renunciam à sua autonomia ao delegar poder à burocracia de organizações internacionais, tanto para formular normas quanto para solução de controvérsias. Em virtude disso, cresce a reivindicação por um terceiro mecanismo de legitimação, baseado na participação direta de entidades da sociedade civil transnacional na formulação e implementação de decisões em instituições internacionais. Noutras palavras, ativistas de organizações não-governamentais e de movimentos sociais, bem como acadêmicos pressionam pela maior transparência e democratização interna das estruturas de governança global, tornando seus procedimentos mais abertos, plurais e participativos, e menos tecnocráticos e insulados.

Estados que possuem interesses convergentes tendem a estabelecer instituições pouco inclusivas – o que Keohane e Nye (2002) denominam de “modelo de clube” – nas quais há pouca possibilidade de impasse e podem facilmente estabelecer regras detalhadas que acomodem seus interesses. Um exemplo freqüentemente lembrado pela literatura é o do Comitê da Basiléia sobre Supervisão Bancária (BARR e MILLER, 2006, p. 17).

O Comitê da Basiléia sobre Supervisão Bancária é o mais importante exemplo de uma rede reguladora transgovernamental, que exerce amplos poderes de forma absolutamente discricionária e distante dos olhos do público. Além disso, trata-se de um organismo altamente exclusivo, que reúne os diretores de bancos centrais das dez economias mais afluentes do mundo (Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido, Suécia e Suíça), representativos de cerca de 85% da movimentação financeira internacional. Sua função consiste em elaborar normas que assegurem a consistência e segurança dos sistemas financeiros nacionais de modo a prevenir crises e coordenar respostas a elas. Embora as normas aprovadas no Comitê obriguem apenas os Estados que dele façam parte, a busca por inserção no mercado financeiro mundial na prática obriga os demais países a aderirem às práticas recomendadas pela organização. A implementação de suas regras no mercado doméstico é encarada pelos investidores estrangeiros como um indicador de solidez e consistência do sistema financeiro do país em questão. Além dos investidores, agências internacionais como o FMI e o Banco Mundial também pressionam países em desenvolvimento a adotarem as normas do Comitê, do qual não são membros e sobre cujo teor nunca foram consultados, incluindo essa exigência entre as suas condicionalidades e nos programas de ajuste estrutural (BARR e MILLER, 2006, p. 18).

Por esses motivos, o Comitê tornou-se um dos principais alvos das críticas de falta de transparência e de mecanismos de *accountability*, e de déficit democrático. Com efeito, porque o Comitê opera como um clube informal, suas atividades são consideradas opacas e difíceis de explicar para o público. Além disso, a falta de transparência aumenta a possibilidade de captura da organização por grupos de interesses privados poderosos, em especial de instituições financeiras internacionais.

A União Européia constitui um outro caso freqüentemente apontado de déficit democrático. Seu mais importante órgão legislativo, o Conselho de Ministros, possui poderes muito mais amplos que os do Parlamento Europeu, único constituído por representantes eleitos direta e especificamente para a função, pelas populações européias. O Conselho reúne-se a portas fechadas e não publica seus votos. É o órgão responsável por designar os membros da Comissão Européia, que constitui o poder executivo da Comunidade. O déficit

democrático da União Européia configura-se na medida em que a legitimação das autoridades comunitárias – tanto no legislativo, quanto no executivo – dá-se, de fato, de um modo bastante indireto. A longa cadeia de delegação – da população ao governo nacional e deste às autoridades européias – torna fraca e remota a autoridade popular, especialmente em face da pouca supervisão dos legislativos nacionais.

Com efeito, dar voz e direitos de fiscalização e controle por atores externos, não-estatais, contribuiria para suprir a lacuna de participação percebida nos regimes internacionais. Participação, ressalte-se, juntamente com orientação para o consenso e *accountability*, é considerado princípio elementar de boa governança.

4.9.4 Accountability de regimes privados transnacionais

A UNCTAD (2002) estima que existam atualmente cerca de 64 mil Corporações Transnacionais (CTN), com cerca de 840 mil afiliadas espalhadas pelo mundo, e responsáveis por aproximadamente 54 milhões de empregos. Porém, a relevância econômica das CTN tem alcance ainda maior quando as relações de subcontratação e franquia são levadas em conta.

Dado o seu alcance global e seu poder econômico, as CTN podem produzir impacto na vida de parte considerável da população, seja ao introduzir e disseminar novas tecnologias ou novas práticas e processos produtivos que são incorporados pela indústria local; seja explorando recursos naturais dos países onde estão sediadas; seja ainda ao provocar alterações nos hábitos de consumo e na cultura local. Acrescente-se ao impacto sócio-econômico, cultural e ambiental a capacidade das CTN de mover-se de um local para outro, desativando unidades pouco rentáveis e migrando para mercados mais atrativos. Combinadas essas características, as CTN colocam um desafio para a governança global, qual seja, o de como promover o *accountability* dessas organizações. A sua mobilidade lhes permitem esquivar-se ao controle público e instalar-se em locais mais permissivos de condutas que lesem consumidores, trabalhadores, comunidades vulneráveis ou o meio ambiente. Parte da crítica endereçada à globalização econômica, especialmente à sua versão mais liberal, refere-se a esse fato (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 111).

Naturalmente, os diretores de uma empresa precisam prestar contas e são responsáveis por suas decisões perante os sócios ou os acionistas. É menos óbvio, contudo, que uma empresa possua responsabilidades para com o público em geral. A responsabilidade

corporativa justifica-se na medida em que as empresas não são entidades naturais mas são criações da legislação, a qual lhes concede uma personalidade jurídica. Essa personalidade artificial implica, entre outras coisas, que seus proprietários, sócios ou acionistas possuem patrimônio distinto do da empresa e têm responsabilidade limitada em relação às obrigações desta. A limitação da responsabilidade pessoal dos sócios e dirigentes, concedida pela sociedade, legitima esta a impor padrões de conduta, exigir transparência e impor sanções às corporações privadas (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 112).

Por conseguinte, o poder público estabelece um marco regulatório que orienta a conduta das empresas, de modo a satisfazer o interesse de diversos *stakeholders*: de investidores e credores, através das normas sobre contabilidade, transparência e probidade financeira; de trabalhadores, mediante normas de saúde e segurança do trabalho, remuneração mínima, jornada de trabalho, etc; de consumidores, com normas sobre concorrência, segurança e qualidade de produtos; e do público em geral, através da legislação penal, ambiental e tributária (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 114).

Essa relação de *accountability* pode, no entanto, apresentar falhas devido à já mencionada mobilidade do capital das CTN, por um lado, e da dependência dos Estados em relação ao investimento direto estrangeiro, por outro. Em muitos casos, os Estados competem negativamente entre si para atrair investimentos, oferecendo um marco regulatório altamente permissivo em matéria ambiental ou trabalhista, que permite às empresas externalizar danos ambientais e sociais, bem como vantagens tributárias sobre a própria produção nacional. Com efeito, poucos países podem dar-se ao luxo de possuir normas ambientais e sociais compatíveis com os níveis de primeiro mundo, ou os reivindicados por organizações não governamentais, e como isso lhes proporciona uma vantagem competitiva no comércio internacional, países em desenvolvimento sentem-se pouco estimulados a elevar seus padrões (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 118).

Em outros casos, pode haver o conluio entre empresas e o governo para rebaixar ou ignorar exigências legais. Esse conluio pode assumir a forma de contribuições para a campanha eleitoral ou mesmo corrupção de autoridades. Isso é bastante freqüente em governos autoritários, ou que não possuam mecanismos eficazes de prestação de contas, isto é, *accountability*, entre políticos e população. Mais grave é a cooperação ativa de empresas com regimes opressores. Parte da literatura mostra preocupação pelo fato de que CTN são atraídas para mercados de países não democráticos e que sua presença ajuda a financiar, prolongar e legitimar governos disfuncionais e perpetradores de violações graves a direitos humanos. Durante os anos 90, a Shell sofreu intensa pressão no sentido de rever sua

colaboração com o governo da Nigéria, sob acusações de violações graves de direitos humanos, ligados à extração de petróleo. Da mesma forma, a interrupção do investimento estrangeiro na África do Sul durante o regime de *apartheid* foi visto por ativistas como um meio importante de sanção e de pressão por reformas políticas (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 116-7).

Quando os Estados são fracos ou se encontram em colapso, não possuem recursos para proteger a população contra a atividade privada predatória. Empresas de alimentos exploram a fraqueza do Estado para promover formas agressivas de comercialização de substitutos do aleitamento materno. A indústria farmacêutica aproveita-se da fragilidade organizacional de países para escoar produtos ou substâncias proscritos em outros lugares. Empresas de extração de recursos naturais também se aproveitam do colapso governamental e do conflito civil para se apoderar de riquezas, tais como minérios, e explorar sua população (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 120).

Ao contrário do que acontece com o comércio e a atividade financeira internacional, o investimento estrangeiro direto e as CTN não dispõem de nenhum regime internacional. De acordo com Koenig-Archibugi (2005, p. 122) essa ausência se explica em virtude de desacordos básicos sobre o objetivo principal de um tal regime: se deveria proteger os investimentos contra políticas nacionais discriminatórias, ou se deveria pôr freios ao poder das multinacionais em prol da soberania dos Estados, evitando que compitam entre si.

De qualquer maneira, as formas mais relevantes de *accountability* de CTN têm sido aquelas promovidas pelo mercado e pela reputação pública. Recentemente, diversas CTN vêm buscando engajar-se em mecanismos de auto-regulação de modo a prevenir danos a sua imagem perante consumidores e investidores. Entre as motivações que levam empresas a adotar voluntariamente padrões de conduta socialmente responsável, as mais relevantes são: (1) preocupação em não perder consumidores e investidores em razão da publicidade negativa; (2) a oportunidade de angariar novos investidores e consumidores projetando uma imagem positiva de transparência e de responsabilidade social corporativa; (3) prevenção de custos com disputas judiciais; (4) tentativa de antecipar-se a eventuais reivindicações e prevenir o surgimento de uma regulação estatal hostil aos seus negócios (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 125-6).

Tais mecanismos voluntários de *accountability* constituem sistemas de auto-governança baseados na divulgação pública de que as partes interessadas (as empresas) se comprometem com determinados padrões de conduta. Tais padrões podem referir-se a processos, isto é, procedimentos de produção, gerência ou de relacionamento com o público,

de modo a assegurar a qualidade de seus produtos ou serviços, ou a indicadores de performance e a instrumentos de certificação, que definem como os atores podem ser monitorados e avaliados pelo público. Códigos de conduta podem ser adotados individualmente por cada Corporação, ou coletivamente pelas empresas de um determinado setor de atividade, ou podem ser formulados por terceiros, empresas especializadas ou organizações internacionais de certificação, a cujas normas as empresas podem aderir, individual ou coletivamente. A certificação é o procedimento pelo qual se verifica a conformidade de uma empresa com os padrões de adotados (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 126).

Embora a projeção de uma imagem de responsabilidade social possa se constituir, em tese, em uma vantagem competitiva para uma empresa, a adoção de normas nesse sentido implica um custo, de modo que empresas socialmente responsáveis têm interesse em nivelar por cima, estendendo seus padrões de conduta a todas as empresas em seu setor. Com efeito, a má conduta de uma empresa pode denificar a reputação de outras, às vezes, de todo o ramo de atividade. Nesses casos, são comuns os códigos de conduta compartilhados pelas empresas líderes de um setor, especialmente naqueles ramos de atividade particularmente vulneráveis aos ataques de consumidores ou ativistas.

O Conselho Mundial de Diamantes foi organizado como reação às campanhas contra os “diamantes sangrentos”, extraídos em zonas de conflito civil na África. A Associação Mundial de Operações Nucleares foi criada para lidar como risco inerente ao negócio de energia nuclear.

O problema com tais códigos internos ou setoriais de conduta é sua pouca inclusividade, isto é, pouca participação de atores externos ao próprio meio corporativo ao qual o código se aplica, bem como sua baixa visibilidade, no que se refere ao real cumprimento pelas empresas de suas próprias normas, exatamente na medida em que a sociedade civil, nesses casos, não toma parte em sua formulação e monitoramento (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 128).

Em resposta a essas dificuldades, sistemas de auto-governança desse tipo podem dar lugar a mecanismos mais inclusivos de co-governança, isto é, à cooperação entre empresas, ONGs e Organizações Intergovernamentais na concepção e fiscalização dos padrões de conduta corporativa, com vistas a fechar as eventuais lacunas de *accountability*. A mais conhecida iniciativa de constituir uma rede co-governativa destinada a promover uma maior responsabilidade social corporativa é projeto “Global Compact”, lançado em 2000, pelo Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan, cujo arquiteto intelectual foi o cientista

político John Ruggie. O objetivo da iniciativa é mais o de promover um fórum a fim de compartilhar entendimentos sobre como as empresas podem contribuir para os objetivos e princípios da ONU. John Ruggie (2001) o descreve como uma rede de apredizado social acerca de responsabilidade corporativa.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) possui um programa semelhante, o “*Global Reporting Initiative*” (GRI), que reúne empresas, ONGs e institutos de pesquisa com o objetivo de aperfeiçoar a credibilidade, a consistência e a comarabilidade dos relatórios corporativos em matéria ambiental. O GRI prescreve normas para elaboração de relatórios de sustentabilidade ambiental e mantém um registro público das empresas que aderiram a elas. Outras iniciativas que envolvem ONGs e empresas, constituindo sistemas co-governativos baseados em redes decisoriais mistas, desenvolvem trabalhos similares em diversas outras áreas. A “*Social Accountability International*”, por exemplo, monitora as condições de trabalho oferecida pelas empresas parceiras do programa e sua conformidade às normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 130-1).

5. Governança global como abordagem normativa de transformação da ordem mundial

Ao contrário do que ocorre no contexto familiar da governança nas comunidades nacionais, onde os papéis dos atores sociais se encontram suficientemente definidos por normas, instituições e valores compartilhados, a governança global se move, muitas vezes, em um vazio normativo. Em muitas situações, não se sabe com exatidão qual é ou deveria ser o papel das instituições, nem quais os princípios ou regras que deveriam pautar sua atuação. Isso se verifica especialmente nas situações mais críticas, nas quais uma ação urgente e eficaz é necessária.

A paralisia da comunidade internacional diante da dissolução violenta da Iugoslávia, sua hesitação e indiferença ao genocídio em Ruanda, sua incapacidade de dar uma resposta definitiva e conjunta ao terrorismo e às violações graves e sistemáticas de direitos humanos perpetradas por governos disfuncionais, entre outros exemplos, vêm produzindo decepção e descontentamento, além de cinismo em relação à ordem mundial iniciada após o fim da Guerra-Fria.

No entanto, não se trata apenas de desinteresses ou de falta de vontade. A prevalência dos interesses egoísticos dos atores internacionais é possível, em parte, em virtude da ausência de uma linguagem coerente e consistente acerca dos princípios morais e de justiça nas relações internacionais (BUCHANAN, 2004, p. 15). Com efeito, conforme salienta Stephen Krasner, a lógica das conseqüências (que avalia o custo-benefício das ações a partir do auto-interesse individual) tende a predominar sobre a lógica da pertinência (que leva em consideração os deveres de conduta apropriados) em contextos nos quais os papéis dos atores sociais encontram-se mais mal definidos e não há clareza em relação aos princípios normativos e os deveres morais desses atores.

Noutras palavras, quando a ação política não está firmemente balizada em princípios morais consistentes, que definam com clareza o papel dos atores internacionais e da comunidade internacional em cada situação, ela se torna vulnerável à hesitação, à falha ou ao desvio de sua finalidade governativa. Nesses casos, é comum que argumentos *ad hoc*, jurídicos ou de justiça, sejam utilizados oportunisticamente pelos atores políticos para justificar a omissão, ações equivocadas, ou como pretextos para a busca do interesse próprio, ou para o não cumprimento de suas obrigações. Autodeterminação, soberania, não-intervenção, direitos humanos, desenvolvimento, todos esses princípios, válidos em si mesmos e potencialmente úteis para orientar os sistemas de governança global, tornam-se

armadilhas retóricas utilizadas ao sabor da ocasião, em razão de sua vagueza e da indefinição dos deveres morais a que dão origem. Por não serem esses conceitos integrados em uma filosofia moral e política coerente, tornam-se desculpas improvisadas para a falta de vontade (BUCHANAN, 2004, p. 16).

Portanto, para que sistemas de governança global estejam preparados para enfrentar questões de fundo da política internacional, relativas à justiça e à moralidade das instituições, bem como para agir eficazmente em momentos de crise, é condição necessária (embora não suficiente) a elaboração de uma teoria normativa consistente, que esclareça os princípios de justiça a serem perseguidos por esses sistemas e os papéis e deveres morais que competem aos atores internacionais.

Uma teoria desse tipo deve ser capaz de prescrever a conduta apropriada para os atores internacionais nas diversas situações em que questões morais e de justiça estejam em jogo, mas precisa ir além disso: deve ser capaz de definir os princípios normativos aplicáveis à própria arquitetura institucional da governança global. Isto é, trata-se de definir não apenas as tarefas da governança global na promoção da justiça, mas também os princípios de justiça que devem definir sua estrutura, ou seja, como deve estar organizada essa governança global justa e democrática (BUCHANAN, 2004, p. 18).

Uma teoria normativa constitui-se de dois planos. O primeiro plano é o da *teoria ideal*, que estabelece os princípios morais últimos e mais exigentes que uma sociedade justa, incluindo a sociedade internacional, deve se pautar. Nesse plano de análise, qualquer prática ou instituição pode ser questionada, sem concessões, partindo-se do pressuposto de que não há limites práticos para a institucionalização dos princípios de justiça selecionados. O segundo plano é o da *teoria não-ideal*, concebida para lidar com a não conformidade da realidade com o ideal, buscando uma aproximação possível, dados os limites da viabilidade institucional. Essa distinção é feita por Rawls em sua *Teoria da Justiça* e é preservada na sua obra posterior *O Direito dos Povos*, analisada mais adiante, em que o autor se dedica ao problema da justiça internacional.

De acordo com Buchanan (2004, p. 59-60), uma teoria ideal da justiça, no que se refere à governança global, deve compreender os seguintes elementos: (1) uma descrição dos objetivos últimos de um sistema de governança; (2) uma articulação dos argumentos morais mais relevantes que justificariam a atuação das instituições de governança global como meio para se atingir esses objetivos; (3) a especificação das condições sob as quais a governança global seria legítima, no sentido de haver uma justificativa moralmente persuasiva para que indivíduos e grupos aceitem e obedeçam as decisões dessas instituições, e de reconhecer a sua

prerrogativa de criar e reforçar normas; (4) uma justificação do conteúdo substantivo das normas que devem reger a atividade governativa global, incluindo princípios que regulem o uso da força, o reconhecimento dos atores de governança e sobre a efetivação dos direitos humanos.

Por outro lado, uma teoria não-ideal se debruçaria sobre metas intermediárias e com a realização progressiva do horizonte normativo proposto na teoria ideal. Nesse contexto, uma teoria não-ideal convincente deve preencher três condições: (1) possibilidade (*feasibility*); (2) exeqüibilidade (*accessibility*); e (3) exeqüibilidade moral (*moral accessibility*). Uma teoria é *possível* quando sua implementação é compatível com as leis que regem o mundo natural, com os fundamentos básicos de psicologia humana, com as capacidades humanas e com os recursos materiais e técnicos disponíveis. A teoria é *exeqüível* quando oferece uma trajetória praticável, isto é, um programa de reformas que conduza, ainda que aproximadamente, à situação proposta. Por fim, uma teoria é *moralmente exeqüível* quando a transição proposta não implica custos morais inaceitáveis, mas pode ser feita conforme os mesmos princípios de justiça que rege seus objetivos (BUCHANAN, 2004, p. 61).

Além disso, Buchanan (2004, p. 63) adiciona a qualquer teoria normativa das relações internacionais outras três condições: (1) progressividade moral; (2) congruência moral; e (3) conservadorismo progressivo. A primeira significa que qualquer implementação bem sucedida de seus princípios deve significar uma melhora em relação à situação anterior, ou seja, “piorar temporariamente para melhorar” não serve como programa consistente de reformas. A segunda significa que os princípios em que se baseia devem ser passíveis de sustentação por uma ampla variedade de perspectivas morais, seculares e religiosas, isto é, deve ser passível do que Rawls denomina de “consenso sobreposto” entre as diversas culturas. A última quer dizer que a teoria em questão deve ser construída a partir das conquistas já alcançadas pelo sistema atual. Noutras palavras, não pode fazer tabula rasa das instituições existentes, mas sim preservar seus elementos moralmente progressistas, ao mesmo tempo em que formula novos princípios onde são necessários. Isso descarta a revolução como estratégia de implementação dos princípios de justiça.

Ainda de acordo com Buchanan (2004, p. 73-4) uma teoria ideal da governança global que leve a sério os princípios de justiça baseia-se em dois pressupostos. Em primeiro lugar, que a justiça constitui um ponto de vista privilegiado a partir do qual se pode avaliar as instituições existentes e propor mudanças no sentido de melhorá-las. Noutras palavras, a justiça é o valor moral primário das instituições internacionais, não menos que das instituições internas. Trata-se, contudo, de uma afirmação normativa, isto é, não é uma descrição do

propósito atual das instituições internacionais, mas um princípio que deve moldar seu funcionamento. O segundo pressuposto é que a justiça, levada a sério, não constitui apenas um objetivo possível, ou desejável, mas uma obrigação moral por parte dos atores e instituições internacionais. A promoção da justiça é uma obrigação moral e todas as pessoas possuem, nesse sentido, um direito moral ao acesso a instituições justas.

Estabelecidos os elementos fundamentais de uma teoria normativa consistente da governança global, cumpre fazer uma distinção crucial entre as abordagens *minimalistas* da justiça global, isto é, as que atribuem às instituições e atores internacionais apenas deveres básicos, visando um patamar mínimo de justiça e combater as formas mais dramáticas e inaceitáveis de injustiça, e as abordagens *maximizadoras*, que confere a esses atores e instituições um papel mais sistemático na correção das injustiças mundiais, prescrevendo-lhes deveres severos, visando adequar a ordem mundial a princípios morais exigentes.

Pode-se denominar a primeira abordagem de *liberal-internacionalismo* e a segunda e *cosmopolitismo*. Ambas as abordagens devem ser consideradas como pontos extremos de um *continuum*, onde se espalham diversas concepções intermediárias. O presente capítulo buscará esclarecer os termos do conflito entre as duas perspectivas.

5.1 O globalismo jurídico (I): Immanuel Kant

Já no início do século XVIII, o problema da paz internacional e da condição cosmopolita revestia-se de grande atualidade, o que normalmente acontece após grandes guerras e tratados de paz momentosos. Na ocasião, em 1713, a Guerra da Sucessão Espanhola encerrava-se com a celebração da Paz de Utrecht. O clima de otimismo instalado a partir de então incentivou filósofos a conceber meios de conspurcar a maldição da guerra e estabelecer a paz perpétua. Tais projetos receberam influxo do pensamento liberal que se disseminou no movimento iluminista durante todo o século. Por outro lado, o novo ciclo de expansão comercial e militar em direção às colônias no oriente também contribuíram para colocar a questão da condição cosmopolita.

Com efeito, Abbé de Saint-Pierre (2003) propôs o seu “Projeto para tornar perpétua a paz na Europa”, baseado em um congresso permanente entre as dinastias européias, a fim de realizar consultas mútuas e negociar soluções pacíficas para os conflitos. Cerca de meio século depois, Rousseau (2003) teve oportunidade de comentar o projeto de Saint-Pierre e revisá-lo, substituindo a política dinástica pela republicana, mediante a constituição de uma federação de povos europeus.

O projeto de paz perpétua de Kant insere-se nessa mesma tendência, embora com notáveis diferenças. A primeira delas é sua ênfase na natureza das instituições internas como principais causas das guerras, e cuja reforma é o principal passo para se alcançar a paz verdadeira. A segunda é a caracterização de seu projeto como um projeto filosófico, isto é, fundamentado em princípios morais e em argumentos deontológicos. A guerra não é, para Kant, apenas um fato infeliz, mas uma situação *imoral*. Daí a importância que Kant confere ao Direito: é através do ingresso das pessoas em uma condição jurídica, a regulamentação de suas relações pelos meios do direito, que se põe fim ao estado de guerra e se estabelece a paz perpétua (NOUR, 2004). Significativamente, o próprio projeto de paz perpétua é escrito sob a forma de um tratado internacional (BOBBIO, 1997, p. 159).

Nesse sentido, a teoria do direito de Kant (2003) desenvolve-se em três camadas: o *direito político*, que regula as relações entre o Estado e seus cidadãos; o *direito das gentes*, que corresponde ao direito internacional, ou seja, as normas que regulam as relações de Estados entre si; e (aqui a novidade) o *direito cosmopolita*, cujas normas regulam as relações entre o Estado e os estrangeiros em seu território. O projeto divide-se em seis artigos preliminares e três artigos definitivos, seguido de um artigo secreto e um suplemento acerca da garantia da paz perpétua. Neles Kant desenvolve o seu princípio do direito aplicado às relações internacionais. O princípio kantiano do direito estabelece que a única forma de fazer cessar o estado de guerra correspondente ao estado de natureza é através de sua superação completa, ingressando-se em uma condição jurídica, em que as relações humanas sejam regidas por normas que assegurem a convivência dos arbítrios, ou seja, que garantam o direito de cada um a maior medida de liberdade, compatível com igual liberdade dos demais. Ao contrário da maioria dos jusnaturalistas, a necessidade de sair do estado de natureza justifica-se não com base na conveniência, na utilidade ou no interesse racional dos indivíduos, mas como um *dever moral*. Noutras palavras, o postulado do direito, enunciado acima, e que se desdobra nos campos do direito político, do direito das gente e do direito cosmopolita, constitui não um imperativo hipotético, como em Hobbes ou em Locke, mas como um imperativo categórico: “*todos os homens capazes de influir reciprocamente sobre si devem pertencer a uma constituição civil*”.

Segundo observa Bobbio (1997, p. 122), “[o]s outros jusnaturalistas evidenciam especialmente as desvantagens do estado de natureza. Kant, pelo contrário, o considera essencialmente como um estado injusto”. Para Kant, portanto, assim como o contrato entre os cidadãos põe fim ao estado de natureza entre eles e, conseqüentemente, ao estado de

beligerância interna, também os conflitos internacionais somente cessarão de forma duradoura mediante o ingresso dos Estados em uma condição jurídica global.

De fato, Kant (1995, p. 120) distingue já de início os conceitos de paz e armistício. Enquanto não forem asseguradas as condições definitivas da paz perpétua, o melhor que se pode ter é um *armistício*, isto é, uma trégua, que não é senão um período de recuperação e de preparativos para novas guerras. Nesse sentido, Kant observa que o próprio adjetivo “perpétua” adicionado à paz já constitui um pleonasma suspeito.

Os seis artigos preliminares estabelecem as condições necessárias para a eliminação das principais causas das guerras entre os Estados. São condições negativas, um conjunto de proibições que fazem cessar as hostilidades, preparando o armistício necessário antes de se estabelecerem as condições definitivas. Os artigos preliminares baseiam-se no princípio jurídico da lesão (*neminem laedere*), isto é, no dever de não lesar a outrem (CAVALLAR, 1997, p. 79).

O primeiro artigo determina que não se devem considerar válidos tratados de paz condicionados, isto é, que contenham reserva secreta de pretextos para uma guerra futura (KANT, 1995, p. 120). A ressalva de antigas pretensões, ainda que implícitas sob a forma de reserva mental, que pode em qualquer oportunidade ser resgatada para justificar uma nova guerra, é um estratagema considerado indigno por Kant. O tratado de paz deve, portanto, extinguir e zerar todas as causas de hostilidades, ainda que não cogitadas ou mesmo desconhecida dos seus negociadores, no momento de sua celebração. Nenhum fato anterior ao tratado de paz pode ser trazido de volta como motivo para uma nova guerra.

O segundo artigo determina que nenhum Estado, grande ou pequeno, pode ser adquirido por outro mediante herança, troca, compra ou doação (KANT, 1995, p. 121). Kant condena aqui a política dinástica, na qual o Estado é considerado um patrimônio pertencente a uma família, e que se transmite como outra propriedade qualquer. Com efeito, é exatamente a transmissão de território entre dinastias, na forma de dote ou herança, uma das principais causas de acumulação de territórios descontínuos nas mãos de um único monarca, em prejuízo de um equilíbrio de poder entre os Estados e, conseqüentemente, resultando em guerras para restabelecê-lo, ou para consolidar o domínio. Foi nitidamente o caso da Guerra da Sucessão Espanhola, que termina com a celebração da Paz de Utrecht, em 1713. Desse modo, Kant sustenta a tese da personalidade moral do Estado, caracterizando-o como uma associação de homens livres que agem politicamente sobre si próprios e, enquanto pessoa, encontra sua razão de ser em si mesmo, não podendo ser tratado como meio, isto é, como coisa.

No artigo terceiro, Kant prescreve que os exércitos permanentes devem, com o tempo, desaparecer completamente. A razão parece associada ao dilema da segurança: “[p]ois ameaçam incessantemente os outros Estados com a guerra em virtude da sua prontidão para aparecerem sempre preparados para ela” (KANT, 1995, p. 121). Além disso, Kant questiona a moralidade da profissão de soldado: “acrescente-se que pôr-se a soldo para matar ou ser morto parece implicar um uso dos homens como simples máquinas e instrumentos na mão de outrem (do Estado), uso que não se pode harmonizar bem com o direito da humanidade na nossa própria pessoa” (KANT, 1995, p. 122). Como peças de xadrez, os soldados são encarados de modo instrumental e não como fins em si mesmos, conforme determina o imperativo categórico.

O quarto artigo preliminar determina que não se devem contrair dívidas para custear a política externa (KANT, 1995, p. 122). A capacidade de obter crédito tem o mesmo efeito dos exércitos permanentes: aumenta a capacidade do Estado de fazer guerra e aumenta a escala da própria guerra, quanto mais dinheiro é colocado à disposição do soberano. Além disso, o endividamento descontrolado do Estado pode levá-lo à insolvência e, por conseguinte, à bancarrota dos Estados credores, o que configura uma lesão pública.

O quinto artigo determina que nenhum Estado pode intrometer-se, através da força, na constituição e no governo de outro Estado (KANT, 1995, p. 123). Trata-se do princípio clássico da não-intervenção, decorrente da condição do Estado como pessoa moral, por isso dotado de autonomia. De forma um tanto ambígua, Kant admite que quando um Estado, por meio de guerra civil, se divide em dois, outros Estados podem vir em auxílio de quaisquer deles (seria uma aliança entre Estados), porém, enquanto a guerra civil não está decidida nenhuma potência estrangeira pode interferir no conflito (KANT, 1995, p. 123). É prerrogativa de um povo independente enfrentar as suas enfermidades internas. Portanto, ao menos em princípio, não se poderia fundamentar em Kant a tese da intervenção humanitária, nem mesmo em caso de colapso do Estado.

Por fim, o sexto artigo preliminar prescreve que nenhum Estado em guerra com outro deve permitir que as hostilidades cheguem ao ponto de inviabilizar a confiança recíproca na paz futura, tais como o emprego de assassinos, envenenadores, espiões, ruptura de capitulação ou instigação à traição (KANT, 1995, p. 124). Trata-se de um princípio de direito de guerra. Kant considera a guerra um estado de natureza, em que nenhum dos lados pode afirmar que luta por uma causa justa ou contra um inimigo injusto, uma vez que não há um tribunal capaz de julgar quem tem o direito. Tampouco podem os Estados fazer guerra como forma de sanção (*bellum punitivum*), pois a aplicação de sanções pressupõe uma hierarquia que não

existe no sistema de Estados (KANT, 2003, p. 189; BOBBIO, 1997, p. 162). A guerra é, simplesmente, auto-tutela, a afirmação do “direito” pela força. Sendo, pois, a guerra um fato político e não um instrumento de moralização, deve-se evitar as guerras de ódio, ou de extermínio, ou de conquista, incompatíveis com o propósito da paz.

Na verdade, Kant oferece um conceito de inimigo injusto, baseado no imperativo categórico da publicidade: inimigo injusto é aquele cuja “vontade, publicamente expressa (pela palavra ou pela ação) revela uma máxima segundo a qual, se fosse constituída uma regra universal, qualquer condição de paz entre as nações seria impossível e, pelo contrário, seria perpetuado um estado de natureza” (KANT, 2003, p. 192). O problema é que não há uma instituição legítima, no plano internacional, para fazer semelhante avaliação, no tocante à guerra.

Os seis artigos preliminares encontram-se interligados entre si através das categorias da lesão e da autonomia da pessoa moral.

Os artigos 1, 5 e 6 têm, de acordo com Kant, eficácia rígida, ou seja, devem ser cumpridos imediatamente, sem consideração pelas circunstâncias do momento. Já os artigos 2, 3 e 4 devem ser executados paulatinamente ou ter a sua execução diferida, em atenção àquelas circunstâncias, mas sem perder de vista o fim último. Essa permissão não se refere, no entanto, a atos futuros, mas apenas ao resultado de atos já efetuados (CAVALLAR, 1997, p. 82).

Com base nos artigos preliminares pode-se chegar a uma paz provisória. Tratam-se de condições negativas, como se disse, que ainda não esclarecem em que consiste, positivamente, a paz perpétua internacional. Com efeito, a ausência de guerra por si só não significa paz. Esta somente se alcança entre seres humanos capazes de influir reciprocamente uns aos outros mediante o abandono do estado de natureza e o ingresso na condição civil. Pois o estado de natureza é um estado de guerra permanente, ainda que, casualmente, não esteja em curso nenhum conflito violento. A ausência de leis e de órgãos que as garantam e apliquem autoriza a qualquer indivíduo a considerar todos os outros como uma ameaça e, portanto, seus inimigos em potencial. Disso se segue que a paz precisa ser *instaurada* e dotada de garantias (KANT, 1995, p. 126).

Essas garantias encontram-se expressas em três artigos denominados definitivos para a paz perpétua. Eles correspondem à sistemática da doutrina do direito de Kant, que compreende, conforme já salientado, o direito público, o direito das gentes e o direito cosmopolita.

O primeiro artigo definitivo enuncia o postulado fundamental do direito público kantiano: “a constituição de cada Estado deve ser republicana” (KANT, 1995, p. 127). Kant, à maneira do pensamento liberal do século XIX, sobre o qual exercerá notável influência, estabelece uma íntima relação entre a estrutura jurídico-política interna de um Estado e o seu comportamento em política internacional. As constituições podem ser pacíficas ou não, de modo que a principal causa do freqüente recurso à guerra como modo de solução de conflitos entre Estados deve ser encontrada na organização interna das comunidades políticas.

Para se compreender o significado desse artigo, convém esclarecer o conceito de república para Kant. Com efeito, Kant (2003) faz uma distinção entre formas de dominação (*forma imperii*) e formas de governo (*forma regiminis*). As primeiras referem-se às pessoas que exercem o poder político, e se dividem em autocracia, aristocracia e democracia, conforme o poder seja exercido por um só, por poucos ou por muitos. As segundas, por sua vez, dizem respeito ao modo como o poder é exercido, se é limitado juridicamente ou arbitrário. No primeiro caso, chama-se *república*; no segundo, *despotismo*, o qual pode ser de um, de alguns, ou mesmo da maioria (TERRA, 2004, p. 42).

Portanto, para Kant, república é a constituição civil na qual existe uma separação entre o executivo e o legislativo e onde o governo está submetido às leis aprovadas pelo soberano, em consonância com a vontade dos cidadãos. No despotismo, não há separação de poderes, o que permite ao titular do poder exercê-lo de modo arbitrário, isto é, sem limites jurídicos e de acordo apenas com sua própria vontade. Noutras palavras, o conceito de república está ligado ao conceito de Estado de Direito, entendido como um Estado que está ele próprio submetido a normas que limitam sua liberdade decisória (*sub lege*) e que manifesta sua vontade através de leis gerais e abstratas (*per leges*). Relaciona-se, além disso, com um Estado cujas decisões são mediadas pelo consentimento dos cidadãos, manifestado por seus representantes.

Não se deve confundir o conceito de república com o de democracia. Na democracia, conforme caracteriza Kant, não há limites à vontade da maioria, que pode, tal como um tirano, agir arbitrariamente. Para que seja possível a manifestação da vontade geral, entendida como a vontade de todos, é necessário a preservação de todos os interesses e não somente os da maioria. Uma tirania da maioria sobre as minorias tornaria a vontade geral contraditória consigo mesma. Somente um governo limitado juridicamente, mediante a técnica de separação de poderes, preserva a vontade geral. Por isso que Kant considera a separação de poderes uma forma de representação de grupos minoritários (KANT, 1995, p. 130; TERRA, 2004, p. 44).

Portanto, a democracia somente é compatível com a república se assumir a forma de uma democracia representativa liberal. Representativa por permitir aos cidadãos escolher seus representantes no poder legislativo, participando assim, indiretamente, da formação da vontade do Estado e da elaboração das leis; liberal por salvaguardar limites jurídicos, correspondentes a direitos individuais, ao poder do Estado. No entanto, para Kant, qualquer forma de dominação pode ser considerada republicana. Uma aristocracia ou mesmo uma monarquia pode ser considerada uma república se adotar a separação de poderes e permitir e se mantiver consonância com a vontade geral. De resto, é conhecida a preferência de Kant pela monarquia constitucional.

Compreendido o conceito de república, a passo seguinte é observar como Kant fundamenta o postulado contido no artigo primeiro, o que é feito em duas partes. Primeiramente, Kant sustenta que apenas a constituição republicana é justa internamente, ou, nos termos atuais, *legítima*. Somente a república está em consonância com a idéia transcendental de direito público, pois é a que melhor corresponde à hipótese do contrato entre indivíduos que institui uma sociedade política e que serve de fundamento para toda obrigação política e para a própria condição jurídica. A constituição republicana é a que melhor traduz a idéia de uma comunidade de homens livres que agem politicamente sobre si próprios, deliberando sobre seus assuntos comuns, segundo uma base de igualdade de direitos enquanto cidadãos (KANT, 2003; KANT, 1995, p. 128-9). O fundamento da constituição republicana é o respeito pelo cidadão como fim em si mesmo, e que por isso deve ser co-legislador, não se submetendo a nenhuma decisão ou lei a que não tenha dado seu consentimento, sobretudo em matéria de guerra e paz.

Com efeito, para Kant (2003, p. 156), a constituição republicana encontra-se assentada sobre três princípios: (1) *liberdade* dos membros da sociedade, entendida como a faculdade de não obedecer a quaisquer leis externas que não tenham o seu consentimento; (2) *igualdade*, segundo o qual nenhum cidadão pode vincular outro sem estar ao mesmo tempo vinculado a ele segundo as mesmas leis; e (3) *dependência*, pelo qual todos os cidadãos encontram-se submetidos a uma única autoridade.

Contudo, Kant busca demonstrar não apenas que a constituição republicana é a melhor do ponto de vista normativo, mas sustenta também a tese polêmica de que as repúblicas são mais inclinadas à paz que os despotismos. Se a república garante, melhor do qualquer outra constituição, a liberdade internamente, também é que promove, externamente, a paz. A liberdade na paz, ou a paz na liberdade, constitui, segundo Kant, o ideal moral da espécie

humana, razão que a impeliu do estado de natureza à condição jurídica. A índole pacífica das repúblicas é explicada por Kant (1995, p. 128-30) da seguinte maneira:

A constituição republicana, além da pureza da sua origem, isto é, de ter promanado da pura fonte do conceito de direito, tem ainda em vista o resultado desejado, a saber, a paz perpétua; daquela é esta o fundamento. Se (como não pode ser de outro modo nesta constituição) se exige o consentimento dos cidadãos para decidir ‘se deve ou não haver guerras’, então, nada mais natural do que deliberar muito em começarem um jogo tão maligno, pois têm de decidir para si próprios todos os sofrimentos da guerra (como combater, custear as despesas da guerra com o seu património, reconstruir penosamente a devastação que ela deixa atrás de si e, por fim e para cúmulo dos males, tomar sobre si o peso das dívidas que nunca acaba em virtude de novas e próximas guerras e tornam amarga a paz. Pelo contrário, numa constituição em que o súbdito não é cidadão, que, por conseguinte, não é uma constituição republicana, a guerra é a coisa mais simples do mundo, porque o chefe do Estado não é um membro do Estado, mas seu proprietário, e a guerra não lhe faz perder o mínimo dos seus banquetes, caçadas, palácios de recreio, festas cortesãs, etc., e pode, portanto, decidir a guerra como uma espécie de jogo por causas insignificantes e confiar indiferentemente a justificação da mesma por causa do decoro do sempre pronto corpo diplomático.

Como se pode ver, a argumentação de Kant aqui já não é mais deontológica – como foi a justificação da república internamente – mas *pragmática*, e baseia-se no pressuposto de que a principal causa da guerra é a arbitrariedade do governante (CAVALLAR, 1997, p. 86-7). Esse pressuposto foi compartilhado por toda a tradição liberal do século XIX, que enfatizava a organização política interna como a principal causa da guerra, e se esforçava em demonstrar que as repúblicas possuem uma política externa mais pacífica do que as autocracias. Na medida em que as decisões em uma república, inclusive em matéria de política externa, são influenciadas pelo interesse dos cidadãos – enquanto sujeitos capazes de definir racionalmente seus interesses – a república possui uma índole pacífica.

A comprovação empírica desse argumento é discutível. Habermas (2002c, p. 192-3) assinala que o otimismo dessa suposição esbarra em um fenômeno que Kant ainda não poderia conhecer em 1795: os nacionalismos. O nacionalismo foi o instrumento da transformação do Estado dinástico em territorial, tornando-se expressão de uma comunidade política soberana e, conseqüentemente, da transformação dos súditos em seus cidadãos. No entanto, a auto-afirmação da independência nacional deu-se através da disposição para lutar e morrer pela pátria, pela alimentação de ódios nacionalistas e xenófobos e pelo ufanismo patriótico. A república mostrou um lado sinistro que, ao substituir os exércitos mercenários e profissionais – meras máquinas a serviço do príncipe, segundo Kant – por exércitos de cidadãos – jovens inflamados pelo sentimento nacionalista e pela paixão ideológica – deu

origem a uma era de guerras totais com catastróficas conseqüências humanitárias, a guerras de aniquilação e de extermínio em uma escala jamais pensada por nenhum monarca absoluto.

No entanto, se por um lado as repúblicas historicamente travaram tantas guerras quanto os regimes despóticos, elas tendem a ser mais pacíficas nas suas relações *entre si*. Com efeito, é verosímil a afirmação de que democracias (representativas liberais) jamais travaram guerras entre si. Czempiel (1997) busca fundamentar teóricamente essa afirmação, argumentando em uma linha kantiana. Em primeiro lugar, é preciso estabelecer um conceito seletivo de democracia. De acordo com Czempiel (1997, p. 127), a característica elementar de uma democracia moderna é a capacidade do sistema político de transformar exigências sociais em decisões. Os cidadãos, proprietários em uma sociedade burguesa, devem racionalmente rejeitar a violência, exceto quando estritamente necessária para a sua defesa. Se esse seu interesse puder ser transferido para o processo político sem distorções, então as instituições democráticas tendem a evitar o conflito e a promover a cooperação (NOUR, 2004).

Segundo Czempiel, a dificuldade consiste precisamente em realizar plenamente o princípio da representação que Kant define como a essência de uma constituição republicana. O acesso privilegiado de grupos econômicos e políticos poderosos continua caracterizando as democracias ocidentais, de modo que a disjunção entre os que decidem sobre a guerra e os que sofrem o seu ônus permanece. Para que a índole pacífica das repúblicas possa prevalecer são necessárias algumas condições: (1) que o sistema político seja permeável às demandas da sociedade e que lhe dê oportunidades suficientes de controle dos políticos; (2) que o processo decisório não seja desfigurado pela intervenção de grupos de interesses, nem modificadas substancialmente pela burocracia encarregada da política externa, pelo que se faz necessário mecanismos de controle dos burocratas pelos políticos; (3) que o sistema político distribua o ônus da guerra de forma equitativa entre os membros da sociedade (CZEMPIEL, 1997, p. 130).

A constituição republicana é uma condição positiva necessária ao estabelecimento da paz perpétua, mas de modo algum uma condição suficiente. O segundo artigo definitivo determina que o direito das gentes deve fundar-se em uma federação de Estados livres (KANT, 1995, p. 132). Para Kant, os Estados podem ser comparados a indivíduos que, na ausência de uma autoridade comum, se encontram em estado de natureza, prejudicando-se uns aos outros pela simples coexistência em semelhante condição. Portanto, trata-se de um dever moral a superação do estado de anarquia e a adoção de uma constituição civil. Contudo, Kant rejeita a idéia de um Estado mundial. A federação de estados (*foedus pacificum*) não institui um poder soberano, nem funde todos os Estados em um só, mas constitui uma associação,

cujos membros, Estados livres, mantêm relações de coordenação, isto é, entre iguais. Conforme salienta Norberto Bobbio (1997, p. 160), é como se das duas cláusulas que constituem o contrato social dos jusnaturalistas – o *pactum societatis*, que estabelece a renúncia coletiva do uso da força e do direito de fazer justiça pelas próprias mãos, e o *pactum subjectionis*, que determina a submissão de todos a uma autoridade comum – somente a primeira é acionada para resolver conflitos internacionais, e de modo nenhum a segunda.

Ao contrário dos tratados de paz, que põem fim a uma guerra específica, a constituição da federação de povos põe fim a todas as guerras e para sempre, e, portanto, estabelece a paz perpétua (KANT, 1995, p. 134-5). No entanto, Kant reconhece realisticamente as dificuldades de prevalecer semelhante pacifismo jurídico, considerando o caráter normalmente não coercitivo do direito internacional e que dificilmente um Estado abre mão de suas ambições em respeito a preceitos legais. Na verdade, muitas vezes o direito internacional é usado de forma hipócrita e conveniente para justificar a própria conduta. Apesar disso, Kant assinala que o simples fato de que uma argumentação qualquer do tipo jurídico é em geral empregada para legitimar a política externa denuncia a importância do direito na sociedade ocidental. Com efeito, se a expressão “direito” ainda não foi abolido do vocabulário político é porque permanece, ainda que formalmente, como valor normativo. A mera força não poderia, por conseguinte, determinar o êxito de uma ação política, sem se revestir de uma razão legítima e, *a priori*, universalizável.

Kant fundamenta a exequibilidade da federação na hipótese dupla de uma *grande potência republicana*. Pois uma república tende naturalmente para a paz e é mais sensível ao imperativo de legitimidade jurídica descrito acima. E sendo uma grande potência ela pode tornar-se o centro da associação federativa em torno da qual possam se reunir paulatinamente outros Estados (KANT, 1995, p. 135). Kant julga necessário, portanto, a iniciativa de uma nação poderosa, mas, para que não se constitua um despotismo universal, essa nação deve ser amante da liberdade e possuir uma constituição republicana.

A contradição entre a solução para o estado de natureza interno e a solução externa não passou despercebida a Kant. A sistemática exigiria que a solução para o estado de natureza interno fosse utilizada também externamente, mediante a instituição de um Leviatã mundial. O filósofo é ambíguo nesse ponto. Por um lado, reconhece que o direito racional exige que os Estados consentam em leis públicas coercitivas e formem um Estado de povos. Mas, como não se pode esperar que os povos renunciem à sua soberania, a idéia positiva de uma república mundial deve ser substituída pelo sucedâneo negativo de uma federação. No

entanto, Kant (1995, p. 136) admite que a estrutura federativa é por definição frágil e ameaça permanentemente romper-se.

Portanto, embora não formule expressamente como condição para a paz perpétua, somente uma república mundial de povos satisfaz o princípio da filosofia do direito segundo o qual todos os homens que vivem em influência recíproca devem conduzir-se segundo uma constituição civil. A federação é, nesse sentido, um estágio provisório, um primeiro passo. Quanto à compatibilização da república mundial com a liberdade dos povos, Kant não vê na renúncia voluntária da soberania nenhum problema. Basta distinguir entre a soberania interna e a soberania externa. A república mundial restringiria apenas a soberania externa dos Estados, seus direito de fazer a guerra ou de praticar atos que prejudiquem outros povos. Quanto aos assuntos internos, conforme já defendeu nos artigos preliminares, cada Estado terá liberdade para determinar-se, proibidas quaisquer formas de intervenção (CAVALLAR, 1997, p. 92).

Todavia, mais adiante, tratando da garantia da paz perpétua, reconhece, pragmaticamente, que não obstante a associação federativa não assegure o fim definitivo das hostilidades, ela é melhor do que uma fusão que, muito provavelmente, levaria uma potência a controlar as demais e se transformaria em um império mundial (TERRA, 2004, p. 48). Por um lado, um governo de semelhante amplitude facilmente degeneraria em despotismo; por outro, a distância do governo em relação aos povos distantes traria dificuldades de governar e impor as leis, levando à anarquia (KANT, 1995, p. 136). Em sua “Doutrina do Direito”, Kant arremata esse raciocínio, sugerindo que um governo de dimensões tão amplas seria incapaz de proteger cidadãos dispersos e distantes uns dos outros, de modo que não tardaria a formação de *corporações parciais*, isto é, a fragmentação da governança em unidades menores, recriando o estado de natureza.

Na mesma Doutrina do Direito Kant reconhece que uma paz perpétua, entendida como a erradicação completa dos conflitos internacionais, é impraticável, devendo ser substituída por um *congresso permanente*, no qual pode livremente ingressar, e dele sair. A opção de Kant pela federação, em vez da república mundial, é claramente pragmática:

Entende-se aqui por *congresso* tão-somente uma coalizão voluntária de diferentes Estados que pode ser dissolvida a qualquer tempo, e não uma união (como aquela dos Estados norte-americanos) que é baseada numa constituição e é, por conseguinte, indissolúvel. É somente através de um tal congresso que a idéia de um direito público das gentes é exequível, direito a ser instaurado para a decisão de suas lides de uma maneira civil, como por meio de um processo, e não de uma maneira bárbara (a maneira dos selvagens), a saber, pela guerra (KANT, 2003, p. 193) (ênfase no original).

A tripartição do Direito Público de Kant encerra-se com o Direito Cosmopolita, cujo postulado é formulado no terceiro artigo definitivo da paz perpétua: o direito cosmopolita deve limitar-se às condições de *hospitalidade universal* (KANT, 1995, p. 137). O direito cosmopolita regula as relações entre o Estado e os estrangeiros em seu território. Hospitalidade significa, para Kant, o direito de um estrangeiro a não ser tratado com hostilidade por ocasião da sua chegada.

Segundo Bobbio (1997, p. 164-5), esta cláusula é dirigida contra a ingerência comercial européia na política interna dos povos colonizados. Todos os povos, independentemente de seu grau de organização e desenvolvimento, devem ser considerados como pessoa moral. As políticas imperialistas, ao considerar o território que esses povos ocupam como *res nullius*, desrespeitam a sua soberania, tratando-os como se fossem nada, ou como se fossem coisas. Nesses casos, justifica-se a expulsão dos visitantes, ou a adoção de medidas restritivas como as praticadas pela China e pelo Japão ao comércio com os povos europeus.

A vontade cosmopolita universal significa [...] a proibição incondicional da apropriação violenta das posses alheias, inclusive das pertencentes a povos que não formam comunidades jurídicas. [...] A visita não pode resultar em conquista; os forasteiros podem oferecer-se à convivência, mas não podem obrigar os habitantes a ela (CAVALLAR, 1997, p. 93).

Kant explica a importância deste artigo a partir da crescente interdependência entre todos os povos do planeta, sentida em todas as regiões, antecipando o debate acerca do processo de globalização que ao comércio ultramarino europeu colocou em marcha.

O projeto de paz perpétua kantiano articula filosofia do direito, filosofia política e filosofia da história. A filosofia do direito busca encontrar as normas de convivência humana segundo a razão; a filosofia política busca adaptar os princípios transcendentais da filosofia do direito à realidade concreta, muitas vezes adiando sua realização plena para o momento mais oportuno, segundo as normas permissivas da razão; por fim a filosofia da história permite compreender como a natureza concorre para a realização progressiva do ideal de vida humano, cujo mecanismo oculto conduz os seres humanos, mesmo contra a sua vontade, a cumprir os seus desígnios.

Com efeito, em 1784, Kant lança o seu ensaio sustentando uma “idéia de uma história universal com um propósito cosmopolita”, e logo no início lê-se o seguinte: “Seja qual for o conceito que, também com um desígnio metafísico, se possa ter da liberdade da vontade, as

suas manifestações, as ações humanas, são determinadas, bem como todos os outros eventos naturais, segundo as leis gerais da natureza” (KANT, 1995, p. 21).

A história narra o conjunto dessas manifestações que, se individualmente são livres e produto do arbítrio humano, quando tomadas em seu conjunto, o *jogo da liberdade da vontade humana*, revelam um desígnio oculto, ainda que aparentemente os fatos do cotidiano se apresentem confusos e caóticos, e tomam a forma de um desenvolvimento regular e constante. Cada indivíduo, ao perseguir seus próprios objetivos, segue inconscientemente o plano da natureza.

A intenção da natureza, para Kant, consiste em que cada criatura desenvolva suas aptidões de modo completo e apropriado, no devido tempo. No caso da espécie humana, sua melhor aptidão natural é a razão, de modo que, segundo uma doutrina teleológica da natureza, a humanidade está determinada ao desenvolvimento e uso plenos da razão, não apenas os indivíduos (a busca do auto-interesse), mas como espécie. O meio de que a natureza se serve para levar a efeito o desenvolvimento da racionalidade são os próprios conflitos na sociedade, que obrigam os seres humanos a conceber uma ordem legal para regulá-la. Por um lado, o ser humano é social, isto é, tende naturalmente para a vida em sociedade, mas, ao mesmo tempo, seus desejos individuais ameaçam dissolver a sociedade em antagonismos. Assim, o maior problema do gênero humano, e, historicamente, o que mais tardiamente se resolve, consiste em administrar essa sociedade através de normas de conduta, de modo que o arbítrio de um indivíduo seja compatível com o arbítrio dos demais, segundo uma regra geral da liberdade. No entanto, a constituição de uma sociedade civil perfeita somente estará completa através da superação do estado de natureza existente entre os Estados, de modo que os conflitos internacionais também sejam regulados juridicamente (KANT, 1995, p. 23-32).

A filosofia da história desenvolvida nesse momento é resgatada por Kant no suplemento primeiro da paz perpétua, que trata da sua garantia. Nele Kant se esforça em demonstrar o desígnio da natureza em promover a paz, mesmo que através da guerra. Com efeito, por meio do conflito, a natureza determinou que a espécie humana se dispersasse para as diversas regiões do planeta, de tal modo que, atualmente, a humanidade se encontra virtualmente em toda a parte, dos desertos às geleiras. Isso implica, por outro lado, que nenhum povo está tão isolado que não encontre diante de si um outro povo que se imponha como seu vizinho, obrigando-o a constituir-se como Estado a fim de estar preparado para defender-se. Além disso, a guerra serviu como estímulo, como mola propulsora do Direito Internacional, cujas primeiras normas surgiram para regular o conflito. Assim, mediante o

antagonismo natural entre os seres humanos, a natureza providencia que estes se organizem em Estados e ingressem em uma condição jurídica entre si e entre os povos.

[...] por conseguinte, o mecanismo da natureza através das inclinações egoístas, que se opõem também externamente, pode ser utilizado pela razão como um meio de criar espaço para o seu próprio fim, a regulação jurídica, e assim também, tanto quanto depende do próprio Estado, de fomentar e garantir a paz interna e externa (KANT, 1995, p. 147).

Ao mesmo tempo, porém, a natureza previne a constituição de um Estado mundial, que poderia acarretar a dominação dos povos por uma potência tirânica, através da diferença de línguas e religiões. A diversidade cultural, apesar de gerar ódio mútuo e pretexto para guerras, permite um certo afastamento saudável dos povos, para que possam conservar sua liberdade, evitando a dissolução de sua soberania.

No entanto, a garantia maior da paz perpétua reside, segundo Kant, na interdependência promovida pelo comércio internacional que, progressivamente, aproximará todos os povos. O espírito comercial é incompatível com a guerra, de modo que os Estados que quiserem racionalmente tirar proveito e prosperarem por meio dele deverão (não por moralidade, mas por puro interesse) abandonar a guerra e promover a paz. Desse modo, a natureza conspira para a paz através das próprias inclinações humanas e, dentre estas, nenhuma é mais persuasiva e previsível como a força do dinheiro (KANT, 1995, 149).

O pacifismo econômico também será uma idéia bastante popular no século XIX, sustentado pelos partidários do livre comércio, que culpam o protecionismo e o mercantilismo como as principais causas de desentendimento entre Estados (BOBBIO, 1997, p. 163). A crescente aproximação dos povos, promovida pela livre circulação de mercadorias, informações e pessoas, acaba por constituir um mercado mundial que deverá fundamentar um interesse por relações pacíficas.

No entanto, Kant não poderia prever que o desenvolvimento das sociedades capitalistas produziria seus próprios antagonismos, desta vez entre as classes sociais. Mais uma vez, as tensões internas serão superadas através da mobilização do sentimento nacionalista:

Kant tampouco pôde antever que as tensões sociais, fortalecidas em um primeiro momento no decorrer de uma industrialização capitalista acelerada, iriam onerar a política interna com lutas de classe e direcionar a política externa às vias de um imperialismo belicoso. Ao longo do século XIX e da primeira metade do século XX, os governos europeus serviram-se reiteradamente da força propulsora proporcionada pelo nacionalismo, a fim de desviar os conflitos sociais para fora por meio de êxitos na política externa. Só após a catástrofe da Segunda Guerra Mundial, quando se

esgotam as fontes de energia do nacionalismo integral, uma pacificação bem-sucedida do antagonismo de classes, promovida pelo Estado social, modifica a situação interna das sociedades desenvolvidas [...] (HABERMAS, 2002c, p. 194).

“À paz perpétua” de Kant pode ser considerada como uma das mais conseqüentes tentativas de instituir uma ordem mundial fundada em princípios normativos extraídos do estatuto da modernidade, ou seja, que realizam a emancipação universal do gênero humano. No entanto, esse mesmo projeto parece ficar ainda muito aquém de uma governança global, tal como as questões sociais, econômicas, políticas e ambientais globais demandam na atualidade. Com efeito, o cosmopolitismo kantiano é, nesse sentido, essencialmente negativo. Por um lado, sua formulação de uma federação de Estados atribui-lhe o caráter de união moral, sem poderes para efetivamente constranger os governos às suas obrigações, punir os transgressores e fazer cessar as hostilidades; por outro lado, também o direito cosmopolítico tem função restritiva, limitando-o ao direito de hospitalidade, numa época em que os europeus eram os estrangeiros, e, como tais, eram eles que violavam direitos do país hospedeiro.

Kant pensava aí em conflitos espacialmente delimitados entre Estados e alianças em particular, e não em guerras mundiais. Pensava em guerras travadas entre gabinetes e Estados, e não em guerras nacionais ou civis. Pensava em guerras tecnicamente delimitadas, que permitem distinguir entre tropas de combate e população civil, mas não em guerrilha e terrorismo. Pensava em guerras com objetivos politicamente delimitados, e não em guerras de aniquilamento ou banimento, ideologicamente motivadas (HABERMAS, 2002c, p. 187).

Conforme salienta Habermas (2002c, p. 189-90), a idéia de uma paz perpétua, fundada em uma aliança permanente entre Estados, na forma de uma organização internacional, é inconsistente com a preservação integral da soberania dos Estados. Da mesma forma, o direito cosmopolita é inconsistente sem que os cidadãos e estrangeiros possuam garantias contra o Estado. Noutras palavras, a paz perpétua exige que a comunidade internacional possa monitorar o comportamento dos seus membros, sua adequação às normas e aplica sanções, conforme o caso. Kant, conforme observado acima, não deixou de perceber essa ambigüidade, a qual, de resto, se transmitiu para a própria carta das Nações Unidas, em sua regulamentação do uso da força e na sua política de direitos humanos, um século e meio mais tarde.

O caráter contratual do Direito Internacional conflita, portanto, com a base constitucional que Kant propõe como necessária a uma paz perpétua. Não é possível, a um só tempo, garantir a soberania plena dos Estados e limitá-la.

Com efeito, o projeto de Kant de fundamentar a paz mundial em uma organização internacional permanente tornou-se notavelmente influente no movimento internacionalista

liberal durante o século XVIII e início do século XIX e inspirou a iniciativa da Liga das Nações e, posteriormente, da própria ONU. Contudo, a proposta de Kant para uma organização mundial incluía apenas governos republicanos e, dessa forma, promovesse a generalização de instituições republicanas, atraindo progressivamente novos membros. As organizações internacionais contemporâneas, em contraste, abstraem das diferenças entre os regimes políticos dos países membros, sua legitimidade, *status* constitucional ou modo de exercício do poder, em nome do respeito à soberania interna e do princípio da não intervenção. Qualquer governo que possua efetividade e seja reconhecido em sua independência pode ingressar na família das nações e, por conseguinte, em organizações internacionais, independentemente de possuírem ou não instituições democráticas e de respeitarem ou não direitos humanos.

O caráter negativo do cosmopolitismo kantiano também se manifesta em sua agenda mínima para a política internacional, isto é, a prevenção da guerra e a restauração da paz. Nesse contexto, é natural que Kant também não poderia em sua época antecipar as outras tarefas que iriam ingressar paulatinamente na agenda política internacional, e que passariam a exigir uma governança positiva, ou seja, uma efetiva ação concertada pela comunidade internacional: a degradação ambiental global e os desequilíbrios econômicos entre os povos, que a globalização exacerba. Por fim, tampouco pôde prever a necessidade de cooperação a fim de enfrentar problemas como o crime organizado, a lavagem de dinheiro, bem como de combater epidemias.

5.2 O globalismo jurídico (II): Hans Kelsen

Kant desenvolveu seu projeto de governança global orientada para um objetivo específico e limitado: a paz nas relações entre Estados. Mesmo o direito cosmopolita, restrito ao dever de hospitalidade universal, atende a esta finalidade, prevenindo guerras de extermínio e escravidão, que freqüentemente resulta do desrespeito à autonomia dos povos. O principal instrumento que Kant concebe para realizar os objetivos da paz perpétua é o Direito. Pois somente o ingresso em uma condição jurídica, que defina com clareza os limites da liberdade externa, pode fazer cessar o estado de guerra potencial permanente que caracteriza a anarquia e, dessa forma, o sistema internacional.

A mesma abordagem “legalista” é desenvolvida por Hans Kelsen, já em meados do século XX. Ao contrário de Kant, porém, a governança global de Kelsen baseia-se não tanto em uma federação de povos, que reuniria os governantes para resolverem suas diferenças, diplomática e pacificamente, mas em um *tribunal internacional*, capaz de aplicar o direito

internacional universalmente, dotado de jurisdição obrigatória sobre os sujeitos de direito internacional.

Kelsen é fortemente influenciado por Kant, sobretudo em sua metodologia. Neokantiano da escola positivista analítica de Marburgo, Kelsen é um dos pensadores mais sistemáticos do Direito, autor de uma vasta obra, de notável unidade e coerência interna. Com efeito, a sistemática de Kelsen permite traçar uma linha, sem solução de continuidade, que vai da teoria do direito, passando pela teoria do Estado, e chega ao direito internacional, na qual argumentos lógico-jurídicos, históricos e antropológicos se combinam para formar um quadro homogêneo de interpretação acerca da estrutura e da função do direito na sociedade contemporânea (ZOLO, 2002).

Para Kelsen, em toda ordem social, vale dizer, em toda sociedade é necessário controlar a conduta de seus membros, incentivando-os a praticar determinados comportamentos, considerados socialmente benéficos, e a absterem-se de outros, considerados nocivos. O direito constitui-se, precisamente, de uma técnica específica para obter essa ordem, que consiste em obter a conduta social desejada através da ameaça de coerção dirigida à conduta contrária. Nesse sentido, o direito é uma ordem coercitiva da conduta social (KELSEN, 2000, p. 27). O direito distingue-se das demais ordens sociais, particularmente da religião e da moral, por sua prerrogativa de aplicar a força contra o violador de uma norma, determinando uma medida coercitiva contra ele, isto é, uma sanção. A sanção é uma conseqüência desagradável imputada normativamente à violação de um dever instituído em uma norma jurídica (KELSEN, 2000, p. 28). O direito é, portanto, uma técnica de controle social que busca obter a ordem através da prescrição de sanções socialmente organizadas àquelas condutas consideradas socialmente nocivas.

No entanto, constata Kelsen, o paradoxo dessa técnica social consiste em que seu instrumento de controle, a *sanção* como ato coercitivo, é exatamente o mesmo tipo de ação que o direito busca abolir nas relações privadas, isto é, a violência física. O direito utiliza a força, podendo privar os indivíduos de sua liberdade, de sua propriedade e, em casos extremo, de sua vida, a fim de prevenir que eles façam o mesmo em suas relações recíprocas. Noutras palavras, atos coercitivos que, quando praticados por particulares, constituem atos ilícitos, ou delitos, quando praticados pelo Estado são sanções legítimas.

A contradição é apenas aparente, porém. Como Hobbes, Kelsen acredita que uma sociedade somente é possível em um estado de paz entre seus membros, ou seja, na medida em que estes se abstêm de usar a força em suas relações recíprocas. Contudo, como uma ordem social absolutamente desprovida de violência não é um ideal factível, o direito opta não

por aboli-la totalmente, mas por reservar o monopólio do uso da força à comunidade. A fim de garantir a paz, o direito autoriza certos órgãos a aplicar a coerção. O emprego da violência, proibido em regra como uma transgressão, é admitido, a título excepcional, como uma reação socialmente organizada a essa transgressão, isto é, a sanção jurídica. Por conseguinte, direito e força não devem ser considerados como uma relação antagônica. O direito é a ordem normativa que organiza e disciplina o uso da força na sociedade.

O indivíduo que, autorizado pela ordem jurídica, aplica a medida coercitiva (a sanção) atua como um agente dessa ordem ou – o que equivale a dizer mesmo – como um órgão da comunidade, constituído por ela. Apenas esse indivíduo, apenas o órgão da comunidade está autorizado a empregar a força. Por conseguinte, pode-se dizer que o direito faz do uso da força um monopólio da comunidade. E, precisamente por fazê-lo, o Direito pacifica a comunidade (KELSEN, 2000, p. 30).

A força é, portanto, o próprio objeto do direito e seu meio próprio de atuação. Existe direito na medida em que o uso da violência se encontra regulado por normas, que disciplinam quem pode aplicar a coerção, em que casos, contra quem, de que maneira e em que medida (BOBBIO, 1999, p. 158).

No que se refere às relações internacionais, trata-se de saber em que medida elas podem (e são) reguladas por normas, e se o direito internacional pode ser considerado uma ordem jurídica autêntica, no sentido estabelecido acima.

O caráter genuinamente jurídico do direito internacional já foi objeto de acalorados debates ao longo do século XIX e da primeira metade do século XX. Para Kelsen, essa questão deve ser solucionada respondendo-se a duas perguntas: (1) se existe no direito internacional algo que se possa chamar de um *delito*, isto é, uma conduta de um sujeito de direito internacional normalmente interpretada como antijurídica; (2) se existe no direito internacional algo que se possa chamar de *sanção*, isto é, medidas coercitivas imputadas aos delitos.

Se não se puder responder afirmativamente a essas duas questões, então o direito internacional merecerá apenas a denominação que Austin lhe atribuiu: *moralidade positiva*.

Kelsen afirma que o direito internacional é considerado geralmente, tanto por acadêmicos quanto por diplomatas e chefes de governo, como um sistema que prescreve condutas e impõem obrigações para os Estados, de modo que o seu não cumprimento constitui uma violação desse sistema, isto é, uma conduta ilícita. Assim, é considerado inadmissível, em face do direito internacional, que um Estado interfira, sem uma justificativa razoável, na esfera dos interesses legítimos de outro Estado. A invasão de território, ou o não cumprimento

de um tratado são condutas consideradas como violações da ordem instituída pelo direito internacional.

No entanto, para que condutas dessa natureza sejam de fato delitos e não apenas atos moralmente condenáveis, é necessário que o direito internacional prescreva uma sanção dirigida contra os seus perpetradores. Noutras palavras, trata-se de saber se o direito internacional atribui à comunidade internacional – ou a determinados membros capazes de agir em nome dela – o direito de interferir na esfera dos interesses do Estado que praticou o delito, ou seja, de praticar contra ele uma medida coercitiva (KELSEN, 2000, p. 468-70).

Kelsen conclui que o direito internacional semente pode ser considerado *direito* e não apenas moralidade positiva, como sustentou Austin, se as guerras e as represálias puderem ser caracterizadas como sanções dirigidas contra os Estados que violam suas normas.

Nessa linha de interpretação, não existiria nenhuma diferença de natureza entre direito interno e direito internacional, mas somente uma diferença de grau, relativa à organização da sanção. Enquanto no direito interno existe uma organização capaz de monopolizar os meios de criação e de aplicação do direito, impedindo os particulares de tomar as leis em suas próprias mãos e tutelarem seus próprios direitos por força própria, o direito internacional é uma ordem jurídica descentralizada, em que a aplicação da sanção é deixada a cargo daqueles cujos interesses tenham sido prejudicados pela sua violação.

Não existe nenhuma fronteira absoluta entre o Direito nacional e o Direito internacional. [...] A diferença entre Direito nacional e Direito internacional é apenas relativa; ela consiste, em primeiro lugar, no grau de centralização ou descentralização. [...] O Direito internacional, comparado com o Direito nacional, é uma ordem jurídica mais descentralizada. Ele representa o mais elevado grau de descentralização encontrado no direito positivo (KELSEN, 2000, p. 463).

Essa maior descentralização do direito internacional a que se refere Kelsen compreende duas dimensões: uma *estática* e uma *dinâmica*.

No plano estático, constata-se que as normas nacionais são em número incomparavelmente superior às do direito internacional. Nesse sentido, o direito internacional regula apenas a coexistência entre os ordenamentos jurídicos nacionais, definindo-lhes os respectivos âmbitos de validade espacial, temporal e pessoal. Todas as regras de conduta humana são da competência desses ordenamentos em seus próprios domínios. Para Kelsen, o direito internacional e os vários direitos nacionais constituem um único ordenamento jurídico mundial. É partidário da teoria unitarista com primazia do direito internacional. Nessa perspectiva, as ordens jurídicas nacionais são ordenamentos parciais e locais dentro de uma

ordem jurídica universal. O direito internacional, através do princípio da igualdade soberana, regula a aplicação de cada direito nacional, relativamente ao âmbito de validade espacial (território), ao âmbito de validade temporal (reconhecimento da independência) e ao âmbito de validade pessoal (regras de nacionalidade) (KELSEN, 2000, p. 464-5).

No plano dinâmico, por outro lado, a descentralização significa que a criação de normas de direito internacional, bem como sua aplicação, é confiada aos próprios sujeitos do direito internacional, os Estados. Tratados elaborados e costumes reconhecidos por Estados são as principais fontes do direito internacional, cabendo ainda aos próprios Estados decidir sobre a ocorrência de um delito e sua punição. Noutros termos, os Estados são os legisladores, juízes e executores do direito internacional.

A ausência de um árbitro ou tribunal capaz de atuar acima das partes interessadas decidindo sobre a violação ou não de uma norma de direito internacional, com força obrigatória e dotada de poder coercitivo para impor sanções não significa, para Kelsen, que o direito internacional não seja direito autêntico. Pode-se dizer, no entanto, que o direito internacional é um direito *primitivo*, uma vez que está baseado na *autotutela*. Com efeito, enquanto o direito interno se baseia na *heterotutela*, em que os membros da comunidade renunciam ao poder de fazer justiça com as próprias mãos aplicando a força, delegando essa função aos órgãos estatais, no direito internacional a regra é a autotutela, onde o próprio interessado, o Estado cujo direito foi violado por outro, toma a iniciativa de punir o infrator e fazer justiça, através da represália ou da guerra (KELSEN, 2000, p. 464-6). Pode afirmar-se que semelhante sistema é mais desorganizado ou mais instável que o primeiro, mas não que é menos jurídico.

Kelsen compara, portanto, o direito internacional ao direito das comunidades primitivas, baseado na vingança de sangue (*vendetta*). Ainda que no direito primitivo prevaleça a autotutela individual, o uso da força em atos de vingança pessoal não era considerado, na comunidade, como um delito, mas antes compreendido como uma punição, isto é, um ato de justiça, uma reação da comunidade contra o transgressor. Somente a violência exercida nessas condições era tolerada. Isso significa que, em qualquer caso, a comunidade detém o monopólio do uso da coerção e da aplicação de sanções, ainda quando o exercício desse monopólio é descentralizado para os indivíduos prejudicados pelo ato ilícito. Apenas tardiamente esse exercício é retirado dos particulares e transferido para órgãos centralizados, dando origem ao direito moderno (KELSEN, 1946, p. 28-9).

No caso das relações internacionais, o problema da paz no sistema de Estados está diretamente relacionado ao modo descentralizado de aplicação do direito internacional, que

compromete sua eficácia, além de gerar instabilidade, insegurança e violência nesse sistema. Com efeito, a grande dificuldade da autotutela no direito internacional consiste em identificar quando o exercício da violência constitui uma agressão injusta, portanto uma violação da ordem, e quando constitui uma retaliação legítima, portanto uma sanção. Esse foi o principal argumento para o descrédito em que caiu a doutrina da “guerra justa”, no século XIX. Na ausência de uma autoridade reconhecida de forma geral e obrigatória como competente para decidir os conflitos internacionais, isto é, para resolver de modo imparcial qual das partes tem razão e qual violou o direito, nada impede que ambas as partes do conflito considerem sua guerra justa de seu próprio ponto de vista. Assim, no século XIX, a guerra passou a ser considerada apenas um fato político, resultado de um conflito de interesses. Mais um passo e a guerra se torna instrumento da política do Estado, uma prerrogativa soberana, a disposição dos objetivos da sua política externa, a continuação da diplomacia por outros meios.

A solução ideal para esse problema, segundo Kelsen, não pode ser outra senão a que conduziu a passagem do direito primitivo ao direito moderno: a centralização dos meios coercitivos e do poder de elaborar normas em um Estado mundial, dotado de um poder executivo capaz de impor decisões pela força. Kelsen recorre à mesma analogia doméstica feita por Kant um século e meio antes. Se o estado de natureza existente entre os indivíduos somente pode ser superado mediante o ingresso de todos em um estado civil, no qual suas relações são reguladas juridicamente e garantidas por uma organização dotada do monopólio do uso da coerção legítima, assim também o estado de natureza nas relações internacionais deve ser superado pelo mesmo artifício, se se quer abolir a insegurança jurídica e a guerra entre seus membros. Kelsen chega mesmo a adotar, como Kant, uma filosofia da história, em que o advento do Estado mundial constitui um estágio superior de evolução do direito. Amparado em argumentos antropológicos, Kelsen pondera que o direito primitivo, baseado na autotutela, tende a amadurecer e assumir a forma mais evoluída do direito centralizado (KELSEN, 2000, p. 482-3).

No entanto, e também da mesma forma que Kant, Kelsen conclui que a centralização absoluta da coerção em um Estado mundial, embora desejável idealmente, não é exequível na prática, e qualquer tentativa nesse sentido traria graves inconvenientes. De resto, aposta Kelsen, a paz internacional pode ser alcançada sem recorrer ao grau de centralização do poder existente nas ordens jurídicas internas (KELSEN, 1946, p. 36). Os fortes sentimentos nacionalistas, com efeito, bem como as diferenças culturais, de idioma, religiosas e de estrutura política e econômica tornam o empreendimento de um Estado mundial inviável. Kelsen supõe, mais uma vez seguindo um raciocínio semelhante ao de Kant, que a idéia de

um Estado federal mundial se realiza por etapas, ao longo de uma lenta e longa evolução, que neutralize progressivamente as diferenças culturais, políticas e econômicas entre as nações, a partir de um trabalho de educação e conscientização da interdependência dos povos e da condição cosmopolita do ser humano (KELSEN, 2000, p. 39-40). Uma organização universal de Estados em vez de em Estado mundial, uma confederação em vez de uma federação pode constituir um sucedâneo eficiente e um primeiro passo nessa direção.

Segundo Kelsen, o grande obstáculo a ser removido em primeiro lugar, no sentido de pacificar as relações internacionais, é a ausência de uma autoridade imparcial capaz de decidir as controvérsias entre os Estados, de modo que cada Estado está autorizado para decidir por si mesmo a questão da violação do direito internacional e para aplicar a sanção correspondente ao agressor, agindo como juiz e executor em causa própria.

Com efeito, é justamente o *processo*, isto é, um procedimento imparcial e legítimo de aferição de um ato ilícito e sua punição, a peça mais importante do mecanismo de pacificação social pelo direito. Para Kelsen, enquanto não for possível privar os Estados da prerrogativa de decidir as questões de direito e transferi-la a uma autoridade imparcial, é completamente impossível pacificar a ordem mundial. O desafio da governança global contemporânea consiste em criar um tratado estabelecendo um tribunal internacional dotado de jurisdição obrigatória. Pelas regras desse tribunal, todos os Estados abririam mão do direito de recorrer a guerras e represálias como forma de solução de controvérsias e assumiriam o compromisso de submeter suas disputas sem exceção à sua jurisdição e de executar suas decisões (KELSEN, 1946, p. 42).

Portanto, para Kelsen, o aspecto jurídico da ordem mundial deve preceder qualquer outra tentativa de reforma institucional. A promoção da segurança jurídica, retomando dos Estados o poder de decisão sobre normas e, desse modo, o direito de recorrer à guerra como sanção é anterior a qualquer outro objetivo, como, por exemplo, a justiça econômica global. Com efeito, a insegurança jurídica provocada pela possibilidade dos Estados recorrerem à força para fazer valer o que julgam ser de seu direito está na base do dilema da segurança, segundo Kelsen, ou seja, num contexto onde não há um terceiro imparcial capaz de decidir com força obrigatória acerca do direito e da transgressão faz com que a promoção da própria segurança possa ser interpretada simultaneamente como preparação para a guerra (KELSEN, 1946, p. 44-5). A eliminação da discricionariedade no direito de recorrer à guerra é, por conseguinte, o problema supremo da política internacional. (KELSEN, 1946, p. 47).

Kelsen elabora essas reflexões acerca da “paz através do direito” (*peace through law*) após a experiência fracassada da Liga das Nações e das tentativas frustradas de desarmamento

e limitação do uso da força, em particular o Pacto Briand-Kellog. Kelsen reconhece que a decepção que se seguiu ao fracasso dessas iniciativas gerou profundo ceticismo acerca da capacidade de limitar a violência nas relações internacionais através das instituições jurídicas.

No entanto, rebate, o fracasso da Liga das Nações se deve não às limitações do direito, mas às falhas de seu próprio desenho institucional. A principal delas, que se tornou fatal para a organização, consiste em ter colocado no centro do sistema de segurança coletiva não o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, mas o Conselho da Liga das Nações, uma espécie de governo internacional, e a Assembléia da Liga, órgão que faz as vezes de poder legislativo internacional. Noutras palavras, o desenho institucional da Liga das Nações deu primazia aos seus órgãos políticos e não ao órgão jurídico (KELSEN, 1946, p. 91). Ao fazer isso, os autores do Pacto da Liga das Nações escolheram o caminho mais difícil e levaram demasiado longe a analogia doméstica. Com efeito, parece natural, em princípio, que as decisões de um tribunal internacional sejam reforçadas por um poder executivo centralizado, dotado de forças armadas próprias e muito superiores às dos Estados, mesmo às das grandes potências isoladamente, e que isso só pode ser assegurado mediante o desarmamento geral e radical de todos os países. Esse raciocínio, no entanto, conduz ao Estado mundial, com todos os inconvenientes já antes referidos (KELSEN, 1946, p. 49).

Segundo Kelsen, a organização de um poder executivo mundial, com uma “polícia mundial”, é o passo mais difícil e improvável da governança global, de modo que não deve ser o primeiro, mas o último a ser dado. Esse fato é plenamente demonstrado pela história do direito. O processo evolutivo que conduziu à centralização progressiva da criação e aplicação do direito nas comunidades começou com a criação de tribunais. Muito antes de existirem parlamentos ou corpos legislativos, foram criados tribunais ou designados juízes para aplicar os costumes locais às situações concretas, sendo que o último passo a ser dado nessa evolução culminou na centralização do poder executivo nas mãos do Estado. Há boas razões para apostar, acredita Kelsen, que a governança global deve e irá seguir esse mesmo caminho.

Trata-se de assegurar, em primeiro lugar, que um tribunal internacional, por sua atuação imparcial e tecnicamente objetiva, conquiste a confiança dos governos. As instituições internacionais mais eficazes, em termos de obediência às suas decisões, são os organismos de solução de controvérsias e entre as razões de seu sucesso está o seu caráter *apolítico*, no sentido de não estarem a serviço de quaisquer governos e de tomar decisões com base em normas preexistentes, fazendo com que os Estados não se sintam injustiçados por uma decisão contrária (KELSEN, 1946, p. 50-1).

Tanto isso é verdade que os órgãos de solução de controvérsias estão entre as poucas instituições capazes de tomar decisões por maioria e não apenas por unanimidade. A judicialização dos conflitos internacionais parecer ser a via de menor resistência na reforma da ordem mundial. A *déia* de direito, afirma Kelsen, proporciona uma legitimidade ainda não superada por nenhuma outra ideologia de poder (KELSEN, 1946, p. 51).

Ainda que um tribunal possa eventualmente inovar a ordem jurídica mediante atividade interpretativa, ou decidindo por equidade em determinadas situações quando a interpretação literal da norma não ofereça uma solução satisfatória, as decisões dos órgãos de solução de controvérsias são geralmente acatadas por serem fundamentadas na *idéia de direito* e não em uma escolha política arbitrária. A *idéia de direito* que deve fundamentar toda decisão judicial é uma garantia das partes contra mudanças bruscas e substantivas no direito, ao mesmo tempo em que permite sua evolução gradual (KELSEN, 1946, p. 89).

Noutro plano, o programa de desarmamento estabelecido no Pacto de Briand-Kellog também padece de suas próprias deficiências técnicas, que inviabilizaram sua aplicação.

[O] fracasso do Pacto Briand-Kellog se deve a sua própria insuficiência técnica. Por um lado, o Pacto aspirava a conseguir demasiado ao proibir todo tipo de guerra, até a guerra como uma reação contra uma violação do direito, sem substituir esta sanção do direito internacional com outro tipo de sanção, uma sanção organizada internacionalmente; assim favorecia os Estados inclinados a violar os direitos de outros Estados. Por outro lado, o Pacto fez demasiado pouco ao obrigar os Estados a procurar a regulação pacífica de suas disputas sem obrigá-los a submeter todos os seus conflitos sem exceção alguma à jurisdição obrigatória de um tribunal internacional (KELSEN, 1946, p. 48).

Essa dupla deficiência foi fatal para a paz. Para Kelsen, não há nada mais perigoso para a paz do que a existência de conflitos não resolvidos e para os quais não se preveja um meio pacífico e obrigatório de solução. O fracasso do Pacto de Briand-Kellog apenas demonstra que é inútil proscrever a guerra sem estabelecer um procedimento obrigatório de solução jurídica dos conflitos internacionais. Noutras palavras, não é guerra em si mesma que deve ser abolida, mas a *agressão* contrária ao direito internacional. A violência não deve ser suprimida pelo direito internacional, mas *organizada* por ele (KELSEN, 1946, p. 67).

De resto, exigir que Estados se desarmem somente faz sentido se eles puderem contar com a ajuda eficaz da comunidade internacional em caso de um ataque por parte de outro Estado, violador de sua obrigação ou não pertencente à Liga, o que só é factível se o desarmamento generalizado for acompanhado pela constituição de forças de segurança à disposição da comunidade. Como semelhante grau de centralização executiva é um projeto

distante da realidade, a obrigação de um Estado de se desarmar está em contradição com a necessidade de defender-se de agressões (KELSEN, 1946, p. 93).

Além disso, o dever de assistência militar recíproca pelos Estados, exigido no Pacto Briand-Kellog, é muito problemático de se exigir em caráter universal, isto é, fora de um mecanismo específico de alianças. Na ausência de outros vínculos de interesse que possam unir os povos além do interesse genérico na paz, é complicado exigir que um Estado se lance em uma aventura militar em defesa de um outro com o qual não mantém fronteiras, nem laços econômicos ou culturais, especialmente se for contra um país com o qual se tem boas relações (KELSEN, 1946, p. 94).

Portanto, Kelsen conclui que o fracasso da Liga das Nações e do Pacto Briand-Kellog deveu-se à confusão entre dois objetivos que, embora relacionados, devem ser separados e sequenciados, sujeito cada qual a soluções distintas: a manutenção da paz entre os membros do sistema internacional e a proteção dos Estados contra agressão. O primeiro objetivo tem prioridade sobre o segundo, e deve ser enfrentado pela instituição de um tribunal internacional imparcial e de jurisdição obrigatória. O segundo objetivo exigiria uma organização internacional capaz de aplicar coerção, dotada, portanto, de forças armadas próprias, o que somente no futuro distante se poderá concretizar. A uma liga de Estados compete apenas a tarefa de manter a paz juridicamente, deixando a questão da defesa contra agressões a cargo das alianças militares, a quem a comunidade internacional delegaria o direito de aplicar as decisões do tribunal (KELSEN, 2000, p. 98).

Para a tarefa de estabelecer a paz jurídica entre os Estados, Kelsen propõe um projeto de criação de uma “Liga Permanente para a Manutenção da Paz”, cujo órgão principal é o Tribunal, dotado do maior grau possível de independência em relação aos governos nacionais, a fim de garantir sua imparcialidade e objetividade jurídica. O desenho desse tribunal é, para Kelsen, a chave de seu sucesso. Kelsen condena de forma mais contundente a chamada “cláusula facultativa de jurisdição obrigatória”, segundo a qual os Estados podem escolher se aceitam ou não a jurisdição obrigatória da corte. Essa cláusula estava presente no art. 36 do Estatuto do Tribunal Permanente de Justiça Internacional da Liga das Nações e foi herdada pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas, em seu art. 47. Um tribunal internacional com jurisdição obrigatória em matéria de direito internacional proporciona, segundo Kelsen, uma base mais sólida para a paz do que a quimera de um Estado mundial.

Ecoando Kant mais uma vez, Kelsen sugere que as democracias, fortemente influenciadas que são pela opinião pública, se pudessem confiar na independência e na

imparcialidade do tribunal internacional, não hesitariam em ratificar o tratado que estabelecesse sua jurisdição obrigatória (KELSEN, 1946, p. 99-101).

De acordo com o projeto, toda agressão dirigida contra um membro da Liga é sempre uma violação do direito internacional e ensejará sempre uma sanção, na forma de uma autorização de guerra ou de represália contra o transgressor. O projeto não prevê denúncia ou direito de secessão, nem a expulsão como sanção contra seus membros (KELSEN, 1946, p. 110-1).

Kelsen faz questão de ressaltar que o projeto da Liga Permanente é o de criar uma comunidade jurídica e não política, por isso ela não impõe obrigações de proteção recíproca, nem de desarmamento. Apenas estabelece, em seu art. 38, que a Assembléia pode invalidar tratados internacionais que ponham em risco a segurança internacional. No entanto, não pode legislar positivamente, criando novas normas (KELSEN, 1946, p. 109-12).

Kelsen estende a mão aos realistas e mantém um Conselho da Liga em que as grandes potências possuem o *status* de membros permanentes (art. 27). Argumenta que, diante da inevitável preponderância das grandes potências, compete ao direito torná-las garantidoras do Pacto e não seus violadores, e assegurar que sua hegemonia não seja exercida por nenhuma forma que não as que sejam nele estabelecidas. As grandes potências seriam, nesse contexto, a força por trás do direito e sua hegemonia, acredita Kelsen, poderia ser usada para executar as decisões do tribunal sobre os membros mais recalcitrantes. Aliás, a única garantia de que o poder das grandes potências seja exercido nas formas admitidas pelo direito internacional é a restrição da legitimidade da guerra apenas para a execução das decisões do tribunal, sem deixar margem de decisão discricionária de um organismo político (KELSEN, 1946, p. 112-3).

Além de um tribunal internacional independente com jurisdição obrigatória, Kelsen considera essencial para prevenir a guerra e garantir a paz o estabelecimento da responsabilidade individual das pessoas que, na qualidade de membros dos seus governos, violaram o direito internacional, recorrendo, provocando ou incitando à guerra. O Direito Internacional Público deve ser complementado pelo Direito Penal Internacional. Punir os autores de uma guerra significa tornar os indivíduos responsáveis pelos crimes de guerra, ou contra a humanidade, em atos praticados por eles próprios, sob suas ordens, ou com sua autorização (KELSEN, 1946, p. 117-8).

Kelsen reconhece que suas propostas de um tribunal internacional e de responsabilidade penal individual implicam o resgate da doutrina da guerra justa. É possível sustentar a teoria da guerra justa com dois argumentos. O primeiro apela à opinião pública

internacional. Para Kelsen, é possível inferir, a partir de documentos diplomáticos e manifestações públicas de lideranças políticas, que a guerra é considerada via de regra como algo ruim e condenável, e que somente seria admitida quando necessária e como uma reação a um mal sofrido.

Isso prova a existência de uma convicção jurídica que corresponde à tese da teoria do *bellum justum*. Essa convicção manifesta-se no fato de que os governos dos Estados que recorrem à guerra sempre tentam justificar esse fato diante do seu povo, assim como diante do mundo em geral. Não existe praticamente nenhum caso em que um Estado não tenha tentado proclamar a sua própria causa como justa e reta. [...] Até hoje nunca um governo declarou estar recorrendo à guerra apenas por se sentir livre para fazê-lo, ou porque tal medida lhe parecesse vantajosa (KELSEN, 2000, p. 473).

Todos os Estados buscam legitimar sua guerra em argumentos de direito e de justiça. A objeção realista de que essa justificativa constitui normalmente um pretexto para uma política de poder apenas confirma o argumento de Kelsen sobre a existência de uma consciência jurídica internacional, pois, como assinala Hedley Bull, uma sociedade internacional onde é necessário um pretexto para se fazer a guerra é bem diferente de uma em que tal pretexto não é necessário.

O outro argumento, mais interessante, é o que conecta diretamente a aceitação do caráter jurídico do direito internacional à aceitação da doutrina da guerra justa. Com efeito, de acordo com Kelsen, trata-se de uma dedução lógica. É geralmente aceito que o direito internacional resguarda a soberania dos Estados contra qualquer intervenção de um Estado estrangeiro. Trata-se do princípio da não-intervenção: todos os Estados têm o dever de abster-se de interferir pela força nos assuntos internos de outro Estado, ou de assim prejudicar seus interesses legítimos. Portanto, o uso da força nas relações internacionais constitui uma intervenção na esfera dos interesses de um Estado, pelo que se segue que a guerra é, *prima facie*, proibida pelo direito internacional. Isso implica que, se o direito internacional é uma ordem jurídica autêntica, a guerra constitui um delito, de modo que o Estado vítima desse delito pode recorrer à força contra o mal sofrido. Por conseguinte, quem aceita a juridicidade do direito internacional deve aceitar também que a guerra deflagrada em condições não autorizadas pela ordem jurídica internacional é um delito e, logo, uma guerra injusta, ao passo que a guerra usada como meio de defesa contra a agressão ou para puni-la, isto é, a guerra como sanção, é uma guerra justa.

Contudo, se nós, contrários à teoria da “guerra justa”, nos recusássemos a considerar a guerra como proibida em princípio e permitida apenas como reação contra um delito, não estaríamos mais em posição de conceber o Direito internacional geral como uma ordem que torna o emprego da força um monopólio da comunidade internacional. Sob essas circunstâncias, o Direito internacional geral não mais poderia ser considerado como uma ordem jurídica. [...]

Se o Direito internacional pode ou não ser considerado como Direito verdadeiro é algo que depende de saber se é possível interpretar o Direito internacional no sentido da teoria de *bellum justum*, se, em outras palavras, é possível supor que, segundo o Direito internacional geral, a guerra é proibida em princípio, sendo permitida apenas como sanção, *i. e.*, como reação contra um delito (KELSEN, 2000, p. 484).

Essa decisão, no entanto, não pode ser feita pela ciência jurídica. Trata-se de um juízo valorativo, de apreciação subjetiva. Nesse contexto, move-se no terreno da interpretação, onde ao intérprete compete *escolher* entre as formas possíveis de entendimento, de acordo com suas próprias opções políticas.

As impropriedades técnicas do Direito internacional geral de fato justificam, até certo ponto, a interpretação dos oponentes a teoria de *bellum justum*. Mas quem quer que tente essa interpretação deve ser coerente, não deve considerar o direito internacional como um Direito verdadeiro. Contudo, como foi demonstrado, a interpretação oposta – a que se baseia na teoria de *bellum justum* – também é possível. A situação caracteriza-se pela possibilidade de uma dupla interpretação. Estar, às vezes, sujeito a uma dupla interpretação é uma das peculiaridades do material que constitui o objeto das ciências sociais. Portanto, a ciência objetiva não tem como se decidir a favor ou contra uma ou outra. A decisão que dá preferência à teoria de *bellum justum* não é uma decisão científica, mas política. Tal preferência justifica-se pelo fato de que apenas essa interpretação concebe o Direito internacional como Direito, se bem que Direito confessadamente primitivo, o primeiro passo na evolução que, dentro da comunidade nacional, do Estado, tem levado a um sistema de normas geralmente aceito como Direito. Pouca dúvida pode haver de que o Direito internacional do presente contém todas as potencialidades de tal evolução; ele tem até mesmo demonstrado uma tendência definida nessa direção (KELSEN, 2000, p. 485).

A abordagem de Kelsen sobre governança global combina a técnica jurídica com a força da opinião pública. Nessa abordagem, a cidadania, no plano global, se realiza a partir do reconhecimento universal dos direitos humanos e da sua proteção pelas instituições internacionais, as quais preveniriam as guerras de agressão e responsabilizariam os indivíduos que as tivessem provocado. A governança global consiste na solução pacífica dos conflitos e na punição dos perpetradores de agressões e de crimes contra a humanidade.

Trata-se de uma concepção liberal-internacionalista da ordem mundial, que reconhece a complexidade dos arcabouços normativos que integram a condição de pessoa (titularidade de direitos humanos fundamentais) e de cidadão (titularidade de direitos políticos), de modo que esta última permanece territorial, mas a primeira passa a gozar de proteção internacional em múltiplos níveis, regional e global, através do Direito Internacional dos Direitos Humanos,

do Direito Penal Internacional, do Direito de Guerra, do Direito Internacional Humanitário, do Direito dos Refugiados, etc. (URBINATI, 2003, p. 73).

Conforme salienta Danilo Zolo (2002, p. 198), a premissa filosófica do “globalismo jurídico”, como denomina a proposta kelseniana, é herdada de Kant e consiste na unidade moral do gênero humano. Essa premissa é articulada por Kelsen através de teses à época inovadoras e radicais: a unidade da ordem jurídica mundial, com primazia do Direito Internacional, e com os direitos nacionais constituindo ordens jurídicas parciais e locais do sistema, e a conseqüente limitação da soberania pelo Direito Internacional.

Desse modo, o cosmopolitismo kelseniano se realiza sob a forma de um ordenamento que abarque toda a humanidade e absorva em seu interior todos os demais ordenamentos.

O globalismo judicial de Kelsen sujeita-se à crítica dos realistas. Para Zolo, esse tipo de pacifismo jurídico é inspirado por um duplo otimismo normativo. Por um lado, parte do pressuposto racionalista de que é possível abolir a guerra e atenuar os conflitos políticos através de um organismo supranacional que se supõe, por virtude do seu desenho institucional e por definição, imparcial, racional e inspirado pela moral. Ignora, assim, a profunda conexão entre direito internacional, política internacional e força militar, bem como subestima a interação potencialmente explosiva entre as estruturas normativas e os processos econômicos e sociais (ZOLO, 2002, p. 204).

Por outro lado, o pacifismo de Kelsen está firmemente convencido de que a atividade judicial internacional pode neutralizar as dimensões macro-estruturais da guerra melhor do que a diplomacia, o desenvolvimento econômico ou o equilíbrio de poder político e militar. Essa eficácia reguladora do direito nas relações internacionais parece condenada a ser sempre desmentida pela história, que permanece cíclica, fadada ao eterno retorno, pela persistência do conflito, da agressividade humana e sua tendência para o confronto violento (ZOLO, 2002, p. 200 e 204-5).

Kelsen associa a primazia do direito internacional a uma ideologia pacifista e anti-imperialistas, contrária às concepções relativistas e soberanistas que, em sua opinião, são acríticas em relação ao flagelo da guerra.

5.3 Direitos humanos e a necessidade de limitação da soberania: o cosmopolitismo liberal de Jürgen Habermas

Tal como Kant e Kelsen, Habermas confere à opinião pública dos Estados democráticos um importante papel na manutenção de uma ordem mundial pacífica.

Para Habermas, não apenas os Estados democráticos são menos inclinados à guerra, especialmente em suas relações com outros Estados democráticos, do que as ditaduras, mas também as guerras promovidas eventualmente pelas democracias têm um caráter diverso das guerras promovidas por ditaduras. Com efeito, a opinião pública interna exige de seus governantes que o uso da força militar não seja motivado exclusivamente no particularismo do interesse nacional, ou da “razão de Estado”, senão que se justifique em argumentos políticos e morais legítimos, relacionados à auto-defesa, à defesa da democracia, ou dos direitos humanos. Os governos de países democráticos podem ser pressionados por sua opinião pública a adotar uma política externa orientada por valores de justiça e de moralidade.

Habermas situa-se na linha liberal-internacionalista, que liga Kant a Kelsen, mas dá um passo além (URBINATI, 2003, p. 73; ZOLO, 2000, p. 210-4).

Em um ensaio sobre as implicações atuais da proposta kantiana de paz perpétua, Habermas recomenda uma revisão de seu cosmopolitismo em três aspectos principais: (1) em relação à soberania externa dos Estados, tendo em vista o novo contexto das relações internacionais; (2) em relação à soberania interna dos Estados e às restrições normativas ao princípio da não-intervenção; (3) em relação à estratificação da sociedade internacional e à globalização dos riscos que alteram o que se entende por paz.

Quanto ao primeiro aspecto, como Kant já intuía e Kelsen afirmava com clareza, a idéia de uma federação permanente de povos não é compatível com um conceito absoluto de soberania, de modo que o direito cosmopolita deve ser capaz de vincular os Estados ao seu cumprimento.

Como já se demonstrou, não é consistente o conceito kantiano de uma aliança de povos firmada de forma duradoura e capaz de respeitar, ao mesmo tempo, a soberania dos Estados. O direito cosmopolita tem que ser institucionalizado de tal modo que vincule os governos em particular. A comunidade de povos tem ao menos de poder garantir um comportamento juridicamente adequado por parte de seus membros, sob pena de sanções. Só assim o sistema de Estados soberanos em constante atitude de auto-afirmação, instável e baseado em ameaças mútuas poderá transformar-se em uma federação com instituições em comum, que assumam funções estatais, ou seja, que regulem a relação de seus membros entre si e controlem a observância dessas regras (HABERMAS, 2002c, p. 200-1).

Em relação ao segundo aspecto, Habermas propõe uma reformulação do direito cosmopolita, cujo significado atualizado deveria apontar para a atribuição da condição de sujeito do direito internacional a todos os habitantes do planeta, titulares de direitos humanos originários, isto é, indisponíveis pelos Estados.

Em consequência, a comunidade internacional deve estar preparada para assegurar esses direitos contra abusos e violações por parte dos governos. Nesse momento, Habermas faz uma defesa do direito de intervenção humanitária.

As Nações Unidas não abandonam a defesa dos direitos humanos somente a seu cumprimento nacional; dispõem também de um instrumental próprio para a constatação de eventuais violações dos direitos humanos [...]. O ponto vulnerável da defesa global dos direitos humanos, de sua parte, é a falta de um poder executivo que possa proporcionar à Declaração Universal dos Direitos Humanos sua efetiva observância, inclusive mediante intervenções no poder soberano de Estados nacionais, se necessário for (HABERMAS, 2002c, p. 204-5).

Habermas procura separar os direitos humanos do contexto cultural ocidental em que foram originalmente concebidos. Salaria que, atualmente, todas as demais culturas e religiões do planeta estão expostas aos desafios da modernidade. Na medida em que praticamente todos os povos adquirem características de sociedades complexas e pluralistas, todos devem responder ao desafio global da integração social legítima, entre pessoas estranhas entre si, com os meios do direito positivo. Os direitos humanos podem ser, assim, fundamentado funcionalmente, uma vez que não há substituto para o seu papel integrador (HABERMAS, 2001b, p. 153-4).

Os críticos do direito da comunidade internacional agir em nome de uma política de direitos humanos argumentam denunciando o seu falso universalismo, firmemente ancorado na cultura ocidental e instrumento de poder cultural do ocidente sobre o resto do mundo. Em nome dos direitos humanos, o ocidente promove guerras que, disfarçadas de ações humanitárias, qualificam inimigo de imoral e criminoso, dissimulam o caráter político da guerra, mediante a representação farsesca da luta do bem contra o mal. Além disso, exatamente por ser retratada como uma luta do bem contra o mal, e contra um adversário maligno, põem em risco as regras do combate militar que limitam a violência do conflito (HABERMAS, 2002c, p. 212-3).

Habermas rebate essas críticas, que se baseiam, segundo ele, em falsos pressupostos. Embora os direitos humanos se fundamentem diretamente na moral – que assim os tornam indisponíveis pelos Estados – eles assumem a forma e a estrutura de direitos subjetivos, ou seja, eles se revestem da técnica jurídica. Portanto, os violadores de direitos humanos não respondem simplesmente por atos imorais, mas por crimes, definidos objetivamente.

Em linha semelhante à de Norberto Bobbio, Habermas argumenta que o modo de fundamentação dos direitos humanos, baseado na moral, em nada prejudica sua qualidade jurídica. A fundamentação moral dos direitos humanos serve apenas para demonstrar que não

são concessões políticas dos Estados aos seus cidadãos, e que não poderiam ser a qualquer momento suprimidas discricionariamente, mas são direitos conceituais do Estado de Direito. Desde que constantes de declarações universais e parte do costume internacional, os direitos humanos não são princípios morais, mas normas que estabelecem direitos e sanções contra seus violadores.

Em tal medida, é inerente ao sentido dos direitos humanos o fato de exigirem para si o *status* de direitos fundamentais cuja observância se deve assegurar no âmbito de uma ordem jurídica subsistente, seja ela nacional, internacional ou global. [...] Pois o estabelecimento de uma situação cosmopolita significa que as violações aos direitos humanos não são julgadas ou punidas imediatamente sob pontos de vista morais, mas sim perscrutadas como ações criminosas no âmbito de uma ordem jurídica estatal – e segundo procedimentos jurídicos institucionalizados. É justamente a formalização jurídica da condição natural entre os Estados que oferece defesa em face de uma diferenciação e autonomização moral do direito e é ela que garante aos réus, mesmo nos casos hoje relevantes de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade, total direito de defesa, ou seja, defesa contra uma discriminação moral que se imponha sem mediações (HABERMAS, 2002c, p. 217-8).

Quanto ao terceiro aspecto, Habermas aponta para a necessidade de reformar as instituições internacionais, no sentido de prepará-las para os desafios representados pela globalização econômica, as desigualdades entre os países ricos e pobres, e a emergência dos novos riscos ecológicos.

A reformulação da idéia kantiana de uma pacificação cosmopolita da condição natural entre os Estados, quando adequada aos tempos de hoje, inspira por um lado esforços enérgicos em favor de uma reforma das Nações Unidas e de um modo geral a ampliação das forças capazes de atuar em nível supranacional, em diferentes regiões do planeta [...] As sugestões de reforma concentram-se em três pontos: na instalação de um parlamento mundial, na ampliação da estrutura jurídica mundial e na reorganização do Conselho de Segurança (HABERMAS, 2002c, p. 209-10).

No entanto, a linha que liga Kelsen, passando por Bobbio, até Habermas, unida pela idéia de “globalismo jurídico” representa uma visão de governança global centrada na resolução pacífica dos conflitos internacionais mediante atividade judicial, na aplicação da justiça internacional, com aplicação de sanções aos Estados e aos indivíduos responsáveis por crimes de agressão, violações graves de direitos humanos, ou crimes contra a humanidade.

Trata-se, como em Kant, de um cosmopolitismo contido. Outros aspectos normativos da governança global extrapolam os projetos e aspirações desses pensadores, mas que são assumidos em outras propostas, bem mais ambiciosas, que serão discutidas adiante.

5.4 O liberal-internacionalismo de John Rawls e a polêmica com o cosmopolitismo

John Rawls lança, em 1999, a sua obra “*O direito dos povos*”, sem dúvida a mais polêmica e criticada. Trata-se de sua concepção de justiça internacional, seguindo uma metodologia contratualista kantiana, e que pode ser considerada como um paradigma da concepção liberal-internacionalista.

Em “*Uma teoria da justiça*”, de 1971, Rawls desenvolve os princípios de “justiça como equidade” (*justice as fairness*), que devem orientar as instituições que constituem a estrutura básica de uma sociedade democrática liberal. Nesse momento, Rawls se preocupa com a organização interna das sociedades, consideradas como comunidades políticas auto-suficientes, abstraindo, portanto, das relações entre essas comunidades e da sua interdependência. No direito dos povos, Rawls complementa sua teoria transpondo-a para o plano das relações internacionais, em que cada comunidade política *já* se encontra organizada internamente segundo princípios liberais de justiça.

Assim, observa-se a semelhança, reconhecida pelo próprio autor, com a metodologia de Kant na paz perpétua, isto é, partindo da constituição interna, de caráter republicano, adotada pelos cidadãos mediante contrato, complementada por uma federação de povos assim constituídos, através de um contrato de segundo grau, celebrado entre seus representantes (RAWLS, 2004, p. 12).

Dois idéias encontram-se na base do direito dos povos e que ligam Rawls diretamente à tradição de Kant, Kelsen, Bobbio e Habermas, e ao liberal-internacionalismo exposto até aqui. Em primeiro lugar, a crença de que as injustiças mundiais decorrem, por um lado, da ausência de princípios claros e coerentes sobre a justiça; e que, assim que um horizonte normativo consistente for incorporado às instituições, tais injustiças tenderão a desaparecer. Em segundo lugar, que sociedades democráticas liberais não vão à guerra umas com as outras, pelo que se deduz uma relação íntima entre a organização política interna e as instituições internacionais.

O fato crucial da paz entre democracias baseia-se na estrutura *interna* das sociedades democráticas, que não são tentadas a guerrear exceto em autodefesa ou em casos graves de intervenção para proteger direitos humanos. Como as sociedades democráticas constitucionais oferecem segurança recíproca, a paz reina entre elas (RAWLS, 2004. p. 10).

Diante disso, conclui Rawls, faz todo o sentido começar pela idéia de um contrato social entre os membros (cidadãos) da comunidade política para, em seguida, estendê-lo às relações entre os povos.

A *posição original* corresponde ao estado de natureza dos contratualistas. Rawls concebe uma situação hipotética de equidade na qual indivíduos racionais devem deliberar acerca dos princípios de justiça que regularão sua sociedade sem conhecer o lugar que ocuparão nela. Devem definir os termos de sua própria associação, sem saber qual a posição que ocuparão nessa futura sociedade. Assim, os indivíduos não conhecem seu sexo, sua cor da pele, sua idade, sua posição social e econômica, sua profissão, grau de inteligência, talentos, força física, se será deficiente físico ou não, sua orientação sexual, religião, concepções de bem, valores, situação familiar, etc.

Nos termos de Rawls (2000a, p. 19), os indivíduos encontram-se cobertos por um “véu de ignorância”. Trata-se de um artifício no sentido de assegurar que os consensos nele estabelecidos sejam equitativos. São justos os princípios que qualquer indivíduo racional submetida a essa condição aceitaria. O objetivo desse experimento mental é assegurar a igualdade e a imparcialidade dos princípios de justiça adotados. Ele permite que indivíduos identifiquem os princípios de justiça de modo imparcial, relativamente a seus interesses e concepções particulares de vida boa. Uma vantagem adicional é que qualquer decisão racional, nessas condições, será necessariamente unânime.

No entanto, é importante salientar que, para Rawls, os indivíduos, mesmo cobertos pelo véu da ignorância, sabem de algumas coisas, consideradas essenciais para a deliberação. Em particular, os indivíduos estão conscientes de que vivem sob as “circunstâncias da justiça”, isto é, vivem numa condição em que a justiça é um valor relevante. A justiça é um valor relevante quando a cooperação entre indivíduos é possível e necessária. Isso acontece pelo fato de que: (1) o mundo é um só (território limitado); os indivíduos são muitos e suficientemente iguais em força física e inteligência a ponto de nenhum deles poder dominar ou ser dominado por outro; (3) os recursos são escassos, de que se segue a possibilidade de conflito acerca deles. Os indivíduos na posição original sabem disso e sabem ainda que o acesso a recursos mínimos (chamados por Rawls de “bens primários”) é necessário para a realização de um qualquer projeto de vida ou concepção de bem (RAWLS, 2000a, p. 137).

Imersos em uma situação original assim definida, Rawls conclui que indivíduos racionais não tolerariam regras que discriminassem pessoas em razão de circunstâncias moralmente irrelevantes ou arbitrárias. Assim aprovariam um princípio da igualdade, segundo

o qual “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para as outras”. Por outro lado, as desigualdades sociais e econômicas resultantes do jogo das interações econômicas, ou herdadas como situação inicial, as quais limitam o acesso às oportunidades de auto-realização individual, somente são legítimas se resultam de posições sociais acessíveis a todas as pessoas, e desde que as posições econômicas e sociais dos indivíduos menos favorecidas sejam maximizadas, de um modo compatível com igual liberdade estabelecida no princípio anterior. Este é chamado de *princípio da diferença* (RAWLS, 2000, p. 64-85).

Rawls define e desenvolve esses dois princípios que devem governar as instituições de uma sociedade liberal justa. São, portanto, princípios de justiça internos. No direito dos povos, trata-se de estender essa metodologia contratualista, baseada na posição original, às relações internacionais, a fim de encontrar os princípios de justiça que devem vigorar entre os povos.

Num primeiro momento, essa extensão envolve exclusivamente povos liberais. Ou seja, o contrato social da sociedade dos povos envolveria apenas os *representantes* dos povos organizados internamente segundo os princípios do liberalismo político. Somente num segundo momento é que Rawls demonstra que os princípios de direito dos povos acordados por esses representantes também seriam aceitos por povos não-liberais decentes. O conjunto constituído pelos povos liberais e pelos povos não-liberais, mas decentes constituem o que o autor denomina de “sociedade bem-ordenadas”. A sociedade internacional constituída pelas sociedades bem-ordenadas e orientada segundo o direito dos povos é chamada de “sociedade dos povos razoável”. “Um Direito dos Povos (razoável) deve ser aceitável para povos razoáveis que são assim diversos, deve ser imparcial entre eles e eficaz na formação dos esquemas maiores de sua cooperação” (RAWLS, 2004, p. 5).

O Direito dos Povos, segundo Rawls, compreende uma teoria ideal e uma teoria não-ideal. A teoria ideal deve satisfazer as condições de ser *utópica* – isto é, não se deter diante dos limites *atuais* de transformação política, mas deve testá-los e ampliá-los, a partir de princípios e conceitos morais que especificam o caráter de uma instituição ou sociedade justa – e *realista*, ou seja, compatível com as condições biológicas, psicológicas, social e política humana. No caso da teoria política, essa condição moral e política é caracterizada pelo fato do *pluralismo razoável*, isto é, a coexistência de diversas doutrinas abrangentes razoáveis, sem que nenhuma delas possa postular superioridade moral sobre as demais. O pluralismo razoável existe internamente nas sociedades modernas, governadas por instituições livres e justas, e existe também na sociedade internacional, em escala ainda maior, dada a diversidade

cultural entre os povos. O respeito ao pluralismo razoável é condição para a acessibilidade moral de qualquer teoria normativa. A imparcialidade das instituições é a solução liberal para lidar com o pluralismo (RAWLS, 2004, p. 17-8).

Uma terceira condição para uma teoria normativa relevante, que convém destacar aqui, é o seu enraizamento institucional. Os princípios de justiça devem ser realizados por instituições concebidas funcionalmente para eles. Os objetivos de uma sociedade bem-ordenada, justa, pacífica e tolerante não podem ser apenas um resultado casual, um *modus vivendi*, produzido espontaneamente, ou por circunstâncias acidentais exógenas à teoria. A justiça deve surgir pelas *razões certas*, isto é, como produto da ação de instituições.

Rawls sustenta que os atores sociais são capazes de aprendizado moral, de modo que a ação eficaz das instituições leva à introjeção pelos indivíduos dos valores embutidos nelas. Nessa perspectiva, as instituições não são apenas variáveis dependentes, um espelho da cultura social existente, mas variáveis intervenientes, capazes de produzir novas subjetividades e de transformar a própria cultura política. São, na verdade, essenciais nesse processo (RAWLS, 2004, p. 20).

Todas essas condições – caráter utópico, realista e institucional – podem ser satisfeitas por um Direito dos Povos.

Rawls (2004, p. 30) refere-se a *povos* em vez de *Estados*. Assim, utiliza as expressões “direito dos povos”, ou “sociedade dos povos”, em vez de “direito internacional”, ou “sociedade internacional”. Considera que os povos são atores da política internacional da mesma forma que os indivíduos o são na política interna. A escolha do povo como unidade de análise preenche uma dupla função crítica. De um lado, contrapõe-se ao realismo, que considera os Estados como únicos atores das relações internacionais; de outro, contrapõe-se aos cosmopolitas, dos quais se falará adiante, os quais propõem que os indivíduos sejam considerados como sujeitos da política global. Portanto, em oposição à sociedade internacional dos realistas e à sociedade global dos cosmopolitas, Rawls propõe a sociedade dos povos.

Com efeito, argumenta o autor, a caracterização realista do comportamento dos Estados impede que eles possam servir de base a uma teoria da justiça internacional. De acordo com as abordagens realistas das relações internacionais, os Estados são atores auto-interessados, que agem racionalmente, isto é, estrategicamente, no sentido de maximizar seus próprios interesses, definidos em termos de poder. A defesa intransigente do interesse nacional, que pauta a conduta dos Estados, é um objetivo definido estruturalmente, em razão da anarquia do ambiente internacional que o impele para a auto-ajuda, independentemente,

portanto, da forma de sua estrutura política interna. A busca de objetivos definidos com base em razões de Estado torna-o, em princípio, pouco vocacionado ao cosmopolitismo, ou seja, ao reconhecimento dos direitos iguais dos demais povos, à busca da justiça e a pautar sua política externa em princípios morais. Em suma, na terminologia de Rawls, os Estados, na descrição realista, são *racionais*, mas não são *razoáveis* (RAWLS, 2004, p. 33).

Por conseguinte, de acordo com Rawls, conceber os povos (a princípio liberais) como atores da Sociedade dos Povos, em vez de Estados, constitui um ponto de partida privilegiado para uma teoria da justiça global.

Os povos liberais têm três características básicas: um governo constitucional razoavelmente justo, que serve os seus interesses fundamentais; cidadãos unidos pelo que Mill denominou de ‘afinidades comuns’, e, finalmente, uma natureza moral. A primeira é institucional, a segunda é cultural e a terceira exige uma ligação firme com uma concepção política (moral) do direito e justiça (RAWLS, 2004, p. 30-1).

Contra o realismo, Rawls sustenta que essas três características tornam a política externa dos governos liberais, bem como suas instituições, distinta da caracterização tradicional do comportamento dos Estados. Como já argumentou Kant, o controle político e eleitoral do governo pelos cidadãos, a quem presta contas, limita as ocasiões que justificam o recurso à guerra. Por outro lado, Rawls parece acompanhar a conclusão de Habermas, ao reconhecer que os povos liberais possuem uma natureza moral, que os torna não apenas nacionais, mas razoáveis. Os povos são agentes morais, capazes de agir segundo princípios moralmente aceitáveis, e não apenas movidos por seus interesses, nem pela chamada “razão de Estado” (RAWLS, 2004, p. 36).

Isso significa que os povos liberais são capazes de conduzir sua política externa em relação aos demais povos de acordo com princípios morais e de justiça. Não têm dificuldades para cooperar com outros povos em termos justos, imparciais e recíprocos, respeitam a independência dos demais povos, honram seus compromissos e não recorrem à violência, exceto em autodefesa. Ao contrário dos Estados, conforme caracterizados na tradição realista, os povos liberais são capazes de conformar a busca dos seus interesses aos limites do razoável.

Outro problema com a concepção realista é que ela não permite uma concepção institucional de paz e de justiça nas relações internacionais. A paz no sistema de Estados, isto é, a ausência de guerra, é apenas uma situação, um *modus vivendi*, assegurado precariamente pelo equilíbrio casual entre as grandes potências. Uma teoria da justiça global visa não apenas

a paz como um *modus vivendi*, mas à paz assegurada institucionalmente, ou como diz Rawls, à paz *pelas razões corretas*, pela ação dos princípios de justiça enraizados no Direito dos Povos (RAWLS, 2004, p. 38).

A extensão do modelo contratualista às relações entre povos liberais revela-se mais nitidamente no esquema das duas posições originais (RAWLS, 2006, p. 39-40).

A posição original, em que os participantes do contrato devem formular os princípios de justiça para a estrutura básica da sociedade, cobertos por um véu de ignorância que os impede de saber de antemão seus próprios interesses, é um modelo de representação concebido para a organização interna das comunidades políticas liberais. Na posição original, cidadãos (indivíduos) iguais e livres estabelecem os termos de sua própria associação, baseados em seu senso de justiça.

A essa primeira posição original – que constitui os povos de constituição democrática liberal – sobrepõe-se uma outra, dessa vez reunindo os seus representantes nacionais. Os representantes dos povos liberais devem decidir os princípios de justiça que norteará o Direito dos Povos, isto é, a estrutura básica da sociedade dos povos razoável.

Analogamente à primeira posição original, os representantes dos povos liberais são considerados racionais e razoáveis, isto é, capazes de um senso de justiça, e também se encontram cobertos por um véu de ignorância. Desconhecem, por exemplo, a extensão de seu território, o tamanho de sua população, sua posição geográfica, seu poder econômico ou militar, seu grau de desenvolvimento, nem o acesso a recursos naturais.

Os artifícios da posição original e do véu da ignorância garantem a presença das cinco características que permitem a descoberta dos princípios de justiça. Esse modelo representa os participantes como: (1) racionais; (2) razoáveis e simetricamente situados como livres e iguais; (3) deliberam sobre o tema correto, o conteúdo do Direito dos Povos; (4) deliberam valendo-se das razões certas, isto é, não com base em seus interesses egoísticos e objetivos estratégicos, mas por argumentos morais, condição especialmente assegurada pelo véu da ignorância; (5) a seleção dos princípios é feita de tal ordem a salvaguardar os interesses fundamentais dos povos liberais, definidos já na primeira posição original (RAWLS, 2004, p. 43). Esses interesses compreendem a independência política, a preservação de sua cultura e de suas instituições, a segurança, a integridade de seu território e o bem-estar de seus cidadãos (RAWLS, 2004, p. 44).

Segundo Rawls, os representantes dos povos liberais, sendo racionais e razoáveis, e interessados na preservação dos interesses do povo que representam, em especial a independência política e a liberdade de suas instituições e da sua cultura política, não dariam

seu consentimento à formação de um Estado mundial, ao contrário do que ocorre no contrato social interno. Seguindo o exemplo de Kant, Rawls supõe que um Estado mundial facilmente degeneraria em um despotismo global, ou, por seu tamanho, facilmente se desintegraria em guerras de independência (RAWLS, 2004, p.46). Em vez disso, os povos liberais aceitariam compartilhar alguns princípios de justiça para reger suas relações recíprocas, enquanto povos liberais, livres e iguais entre si. Tais princípios não são originais, mas inserem-se na tradição do direito internacional, observada pelas democracias liberais (RAWLS, 2004, p. 47).

1. Os povos são livres e independentes, e a sua liberdade e independência devem ser respeitadas por outros povos;
2. Os povos devem observar tratados e compromissos;
3. Os povos são iguais e são partes em acordos que os obrigam;
4. Os povos sujeitam-se ao dever de não intervenção;
5. Os povos têm o direito de autodefesa, mas nenhum direito de instigar a guerra por outras razões que não a autodefesa;
6. Os povos devem honrar os direitos humanos;
7. Os povos devem observar certas restrições específicas na conduta da guerra;
8. Os povos têm o dever de assistir a outros povos vivendo sob condições desfavoráveis que os impeçam de ter um regime político e social justo ou decente;

Uma diferença importante (mas não a única) entre a primeira posição original, dos cidadãos de uma comunidade liberal, e a segunda, dos representantes dos povos liberais, é que enquanto no primeiro caso os participantes selecionam os princípios de justiça, dentre várias possibilidades, no segundo caso, os povos liberais recebem os princípios do Direito dos Povos já consagrados pela história e pela prática internacional, e devem decidir apenas sobre o modo pelo qual esses princípios devem ser interpretados e praticados nas relações entre os povos. Os representantes dos povos liberais, na posição original, devem refletir sobre o tipo de “clima moral”, ou de “atmosfera política” que desejam para suas relações recíprocas, e selecionar entre diversas *formulações* ou *interpretações* dos oito princípios de Direito dos Povos, enunciados acima. São essas várias interpretações que serão debatidas na posição original de segundo grau. As interpretações correspondem aos argumentos em favor de princípios primeiros, no caso interno (RAWLS, 2004, p. 54).

Rawls conclui que, na qualidade de representantes de povos liberais, as partes dessa segunda posição original refletem sobre os princípios clássicos da igualdade entre os povos,

da defesa dos direitos humanos, da independência política, da não-agressão e do respeito aos acordos e consideram-nos adequados e razoáveis, não vendo motivos para abandoná-los ou substituí-los por outros. São princípios necessários e suficientes para uma convivência pacífica e cooperativa em uma Sociedade dos Povos bem ordenada (RAWLS, 2004, p. 53).

No direito dos povos, Rawls assume como ponto de partida um sistema internacional de povos liberais razoavelmente justos e indaga quais seriam as exigências da justiça para a política externa desses povos. Para Rawls, o problema da justiça nas relações internacionais emerge no momento em que dois povos liberais e democráticos fazem demandas conflitantes entre si (REIDY, 2004, p. 294-5). No entanto, apesar de considerar que, nas sociedades nacionais, os princípios de justiça conduzem à adoção de instituições democráticas liberais, os princípios do Direito dos Povos não admitem apenas povos liberais. Na segunda parte da teoria ideal, Rawls trata da possibilidade de reconhecer povos não-liberais como membros de igual dignidade da Sociedade dos Povos razoável. O fundamento utilizado por Rawls para sustentar o dever de tolerância dos povos liberais aos povos não-liberais, estendendo-lhes os mesmos direitos e obrigações, inclusive os relativos à cooperação e assistência e de considerá-los como membros de boa reputação da Sociedade dos Povos, é o reconhecimento da existência de diversas doutrinas abrangentes razoáveis, compatíveis com o Direito dos Povos (RAWLS, 2004, p. 77).

Da mesma forma que uma sociedade liberal respeita as doutrinas abrangentes e concepções diversas de vida boa de seus cidadãos – religiosas, filosóficas e morais – assim também o Direito dos Povos deve expressar a devida tolerância aos vários modos razoáveis de se organizar uma sociedade. Desde que uma sociedade não liberal cumpra os requisitos mínimos de justiça e seja capaz de honrar o Direito dos Povos, essa sociedade merece ser aceita como bem ordenada. Os povos não-liberais que cumprem esses requisitos são chamados por Rawls de “povos decentes” (RAWLS, 2004, p. 78-9).

Segundo Rawls (2004, p. 84-7), para que uma sociedade não-liberal seja considerada decente, ela deve preencher dois critérios. Em primeiro lugar, não ter objetivos agressivos em política externa, e perseguir seus objetivos por meios igualmente pacíficos, respeitando a independência política e não interferindo na ordem interna dos demais povos. A segunda condição é mais complexa e compreende três aspectos: (1) o respeito aos direitos humanos; (2) o respeito aos membros da comunidade, que devem ser tratados como cidadãos e não como súditos, isto é, como sujeitos responsáveis e capazes de assumir responsabilidades e deveres morais, de tomar decisões e de aprender, e não como objetos a serem tutelados por um paternalismo benevolente; (3) compreende ainda instituições internas orientadas segundo

princípios de justiça partilhados pela comunidade, assim entendidas e aplicadas pelas autoridades, e não instituições que se afirmem somente pela força.

Em seu conjunto, o segundo critério traduz o que Rawls chama de “hierarquia de consulta decente”. Na medida em que uma sociedade considera seus membros como pessoas racionais e como sujeitos morais, ou seja, dotados de um *sensu de justiça* e capazes de *aprendizado moral*, sua estrutura básica deve contemplar mecanismos de representação política na definição dos interesses da sociedade (senso de justiça), por um lado, e instituições que incorporem e transmitam valores socialmente partilhados (aprendizado moral), por outro.

Uma hierarquia de consulta decente, para Rawls, é uma condição menos exigente que uma democracia liberal. Rawls tem em mente aqui os regimes políticos baseados em “corpos intermediários”, isto é, grupos sociais, onde o indivíduo não participa diretamente das decisões governamentais, mas apenas indiretamente, através da categoria social ou corporação a que esse indivíduo pertence. Com efeito, alguns povos são governados por conselhos políticos que reúnem representantes dos vários segmentos da sociedade, tribos, ou clãs, ou etnias, ou ainda corporações (guerreiros, camponeses, artesãos, pastores, trabalhadores assalariados, clérigos, etc.) (RAWLS, 2004, p. 93-5).

No que se refere ao respeito pelos direitos humanos, Rawls também evita exigir das sociedades não-liberais decentes um catálogo tão exigente de direitos fundamentais quanto o que é normalmente garantido em sociedades liberais. O governo deve, particularmente, respeitar o direito à vida de seus cidadãos e suas liberdades básicas, ainda que restrita aos modos de exercício dessa liberdade compatíveis com a concepção de bem partilhada por essa comunidade, mas que proíba a escravidão. Deve ainda o respeito à igualdade jurídica dos cidadãos, embora não exclua uma certa divisão sexual ou corporativa de papéis sociais, segundo a concepção filosófica ou religiosa predominante. Já no que se refere à liberdade religiosa em povos não-liberais decentes, deve ser assegurada uma margem razoável de liberdade de pensamento e crença, de modo que os praticantes de religiões diversas da oficial não sejam perseguidos, nem privados de sua condição de membros da comunidade. Rawls não exige, porém, *igual* liberdade religiosa para todos, sendo admissível, por exemplo, que determinadas posições políticas, administrativas ou militares superiores sejam restritas aos adeptos da religião ou doutrina oficial. Por outro lado, nesses casos, uma sociedade decente deve assegurar o direito de emigração dos dissidentes (RAWLS, 2004, p. 96-7).

Os direitos humanos no Direito dos Povos, por contraste, expressam uma classe especial de direitos urgentes, tais como a liberdade que impede a escravidão ou a servidão, a liberdade (mas não igual liberdade) de consciência e a segurança de grupos étnicos contra o assassinato em massa e o genocídio. A violação dessa classe de direitos é igualmente condenada por povos liberais razoáveis e por povos hierárquicos decentes (RAWLS, 2004, p. 103)

Como se pode observar, os direitos humanos exigidos pelo Direito dos Povos constituem requisitos *mínimos*, necessários mas não suficientes, para a decência de uma sociedade. Trata-se de uma classe de direitos urgentes, cuja ausência caracterizaria situações graves de barbárie, tais como escravidão, *apartheid*, genocídio, limpeza étnica, deportações em massa, etc. Conforme esclarece Rawls (2004, p. 105), a função dos direitos humanos no Direito dos Povos é caracterizar os abusos inaceitáveis, que os povos decentes têm o direito de não tolerar. Mais especificamente, suas funções são: (1) caracterizar as sociedades não decentes, ou como denomina Rawls, os “Estados fora-da-lei”, que não são tolerados em uma Sociedade dos Povos bem ordenada; (2) limitar a soberania interna dos Estados; (3) fundamentar uma guerra de intervenção humanitária legítima, ou outras sanções; (4) limitar o pluralismo razoável entre os povos.

Uma vez que uma sociedade respeita os direitos humanos básicos, desaparece qualquer fundamento para se impor sanções contra o seu governo, interferir em seus assuntos internos ou não reconhecer a sua independência ou o seu governo, por parte da comunidade internacional. É o caso dos Estados que Rawls denomina de “absolutismos benevolentes”, os quais, não sendo liberais, nem decentes, teriam o direito à independência e de defendê-las contra agressões externas.

7.4.1 Guerra justa e intervenção

A terceira parte do Direito dos Povos de Rawls é dedicada à teoria não-ideal, isto é, às questões suscitadas pela aplicação dos princípios definidos anteriormente (na teoria ideal) às condições reais (não-ideais) do mundo, marcado como é por grandes injustiças e males sociais. A teoria não-ideal visa definir de que forma os objetivos de longo prazo da teoria ideal podem ser alcançados de forma aproximada e progressiva, e busca estratégias politicamente possíveis e moralmente acessíveis, bem como eficazes para sua implementação (RAWLS, 2004, p. 118).

Duas modalidades de obstáculos a serem enfrentados pela teoria não-ideal são especialmente considerados por Rawls (2004, p. 118). Em primeiro lugar, as situações de não

aquiescência voluntária ao Direito dos Povos razoável, isto é, a recusa de certos regimes em submeterem-se aos limites impostos por esse direito, regimes denominados de “fora-da-lei”. O outro obstáculo decorre não da falta de disposição política, mas de condições econômicas ou sociais desfavoráveis, isto é, de carência de recursos para criar e manter instituições políticas decentes. Trata-se do que Rawls denomina de “sociedades oneradas” (*burdened societies*).

Não obstante o Direito dos Povos reconhecer o direito à independência (1) e o dever de não intervenção (4), nenhum desses princípios é absoluto e incondicional. Com efeito, para Rawls, a concepção tradicional de soberania deve ser revista, no sentido de restringir o direito de recorrer à guerra e a autonomia interna de um governo para lidar com o próprio povo. Isso é feito pelo Direito dos Povos, no primeiro caso, limitando o *jus ad bellum* à auto-defesa, e, no segundo, impondo aos Estados o respeito a direitos humanos básicos, sob pena de intervenção. Os Estados que não reconhecerem esses limites e insistirem em praticar a guerra como instrumento de uma política externa agressiva e expansionista, ou em exercer suas prerrogativas de governo de tal modo que submeta sua população, ou parte dela, a condições desumanas é um Estado Fora-da-Lei. “Nenhum Estado tem direito à guerra na busca de seus interesses racionais, em contraste com interesses razoáveis” (RAWLS, 2004, p. 119).

7.4.2 Assistência ou justiça distributiva? Liberal-internacionalismo vs cosmopolitismo

Para Rawls, ao contrário de alguns cosmopolitas, tratados no capítulo seguinte, a governança global – traduzida aqui por um Direito dos Povos – apenas se ocupa dos problemas internos das comunidades políticas quando seus respectivos governos fracassam em enfrentá-los adequadamente. Conforme já salientado anteriormente, duas variáveis interferem nesse diagnóstico de inépcia do Estado. De um lado, a ausência de *disposição política* do governo, que se orienta para objetivos disfuncionais, como aumentar o próprio poder às custas dos direitos humanos da sua população, ou da independência dos demais povos. De outro, a *carência de recursos* materiais, técnicos, humanos e organizacionais para construir e manter instituições justas.

No primeiro caso, tem-se governos fora-da-lei; no segundo caso, sociedades oneradas.

Porém, também ao contrário dos cosmopolitas, Rawls recusa a institucionalização de mecanismos de justiça distributiva global. Ao contrário, trata-se apenas de ajudar as sociedades oneradas a construir e manter instituições decentes, a assim participar como

membro de boa reputação da Sociedade dos Povos. Noutras palavras, o dever de assistência tem por objetivo capacitar os governos para efetivar aqueles direitos humanos urgentes.

Rawls recusa explicitamente o dever de redução das desigualdades econômicas, ou a distribuição da riqueza entre as sociedades.

O objetivo de longo prazo das sociedades (relativamente) bem ordenadas deve ser o de trazer as sociedades oneradas, tal como os Estados fora da lei, para a sociedade dos povos bem ordenados. Os povos bem ordenados têm um dever de assistir as sociedades oneradas. Daí não decorre, porém, que a única maneira, ou a melhor maneira, de executar esse dever de assistência seja seguir um princípio de justiça distributiva para regulamentar as desigualdades econômicas e sociais entre as sociedades. A maioria de tais princípios não tem um objetivo definido ou limite depois do qual o auxílio possa ser interrompido. Os níveis de riqueza e bem-estar entre as sociedades podem variar e presume-se que o façam, mas ajustar esses níveis não é objetivo do dever de assistência. Apenas as sociedades oneradas precisam de auxílio. (RAWLS, 2004, p. 139).

Rawls, com efeito, nega a aplicabilidade de um “princípio da diferença” na justiça internacional. “Em cada caso, o objetivo [da assistência] é concretizar e preservar instituições justas (ou decentes) e não simplesmente aumentar, muito menos maximizar indefinidamente o nível médio de riqueza ou a riqueza de qualquer sociedade ou de qualquer classe particular na sociedade” (RAWLS, 2004, p. 141).

Para que uma sociedade possa manter instituições justas, não é necessário que seja rica. Sociedades com níveis modestos de poupança interna podem ser sociedades decentes, desde que bem governadas. Citando autores como Amartya Sen e David Landes, Rawls partilha de uma concepção de desenvolvimento que enfatiza o papel das instituições internas, mais do que a estrutura da economia mundial. Rawls rejeita a idéia de que países sejam pobres por lhes faltar recursos naturais, ou por se encontrarem em situação de “dependência estrutural”, ou ainda por serem injustiçados pela estrutura perversa do capitalismo global, que os condenam à condição de subdesenvolvimento permanente, conforme supunha, nas décadas de 60 e 70, a teoria da dependência.

As causas do subdesenvolvimento, das desigualdades sociais e da falta de oportunidades devem ser buscadas na estrutura econômica e política interna, em especial na cultura política da população e na solidez de suas instituições. Autoritarismo, corrupção, populismo, sistemas judiciais submissos e ineficazes na tutela dos direitos individuais, falta de liberdade de expressão e crítica, falta de transparência dos governos, ausência de mecanismos efetivos de prestação de contas, ausência de regras claras e previsíveis de proteção aos contratos e à propriedade, falta de um ambiente propício aos investimentos, a má governança

interna enfim, são fatores muito mais decisivos que influenciam o desenvolvimento e a justiça de uma sociedade.

Creio que as causas da riqueza de um povo e as formas que assume encontram-se na sua cultura política e nas tradições religiosas, filosóficas e morais que sustentam a estrutura básica de suas instituições políticas e sociais, assim como a indústria e o talento cooperativo dos seus membros, todos sustentados pelas suas virtudes políticas. Eu conjecturaria ainda que não existe nenhuma sociedade, em nenhum lugar do mundo – exceto em casos marginais –, com recursos tão parcos que não pudesse, sendo razoável e racionalmente organizada e governada, tornar-se bem ordenada. [...] Os elementos cruciais que fazem a diferença são a cultura política, as virtudes políticas e a sociedade cívica do país, a probidade e a indústria dos seus membros, sua capacidade de inovação e muito mais (RAWLS, 2004, p. 142).

Assim, instrumentos de justiça distributiva global, ao contrário do que ocorre em âmbito nacional, não levam ao objetivo que pretendem de correção das injustiças. Embora a ajuda financeira seja um elemento crucial nesse processo, transferir recursos a governos de países pobres não necessariamente se traduzirá em maior desenvolvimento, podendo até agravar os problemas. Se as instituições são fracas, nada impede que o dinheiro da ajuda seja desviado pela corrupção ou empregado em objetivos disfuncionais como a aquisição de armamentos (RAWLS, 2004, p. 143).

O Direito dos Povos de John Rawls representa uma versão moderada do que Allen Buchanan (2004, p. 38-9) denomina de “minimalismo moral”. Minimalismo moral nas relações internacionais é toda a concepção segundo a qual a ordem internacional deve regular a convivência e a interação entre unidades relativamente fechadas e autônomas – as comunidades políticas nacionais – as quais não compartilham valores substantivos. De acordo com Rawls, embora os indivíduos das sociedades liberais também não compartilhem necessariamente os mesmos valores substantivos, eles compartilham uma concepção básica de justiça, a qual consiste na idéia de que a sociedade é um empreendimento cooperativo entre pessoas livres e iguais. Essa concepção nuclear de justiça fornece a base para as instituições políticas e o sistema de direitos consideravelmente exigente das sociedades liberais.

O sistema internacional, por sua vez, compreende sociedades que não compartilham essa noção básica de justiça, de modo que o conteúdo moral do Direito dos Povos deve ser necessariamente mínimo, tanto em termos de direitos humanos exigíveis, quanto em termos de justiça distributiva, comparados aos padrões vigentes internamente. Nas sociedades nacionais, a distribuição da riqueza pode servir aos diversos fins que essas sociedades compartilham. No Direito dos Povos, em contraste, os representantes dos povos desejam apenas preservar sua independência e sua igualdade diante dos demais.

A terceira diretriz para executar o dever de assistência é que seu objetivo seja ajudar as sociedades oneradas a serem capazes de gerir os seus próprios negócios de um modo razoável e racional e, por fim, tornarem-se membros da sociedade dos povos bem ordenados. Isso define o “alvo” da assistência. Depois de ser alcançado não se exige assistência adicional, embora a sociedade, agora bem ordenada, ainda possa ser relativamente pobre. Assim, as sociedades bem ordenadas que oferecem assistência não devem agir de maneira paternalista mas de maneiras calculadas, que não entrem em conflito com o objetivo final da assistência: liberdade e igualdade para as sociedades antigamente oneradas (RAWLS, 2004, p. 146).

É possível sintetizar a argumentação de Rawls contra a justiça distributiva global em três pontos principais: (1) o argumento da autonomia distributiva das comunidades nacionais; (2) o argumento da indeterminação; (3) o argumento da “assistência, em vez de justiça”.

De acordo com o primeiro argumento, as sociedades decentes, na condição de membros de boa reputação da sociedade dos povos, devem ser livres para determinar os seus próprios princípios de justiça interna, inclusive o modo de distribuição da riqueza, desde que os direitos humanos essenciais sejam preservados. Nesse contexto, a justiça distributiva é inaplicável à relação entre os povos, em primeiro lugar, porque faltaria um critério uniforme e universalmente aceito para se fazer essa distribuição. O dever de tolerância ao pluralismo razoável não é compatível com a fixação de padrões uniformes globais de justiça distributiva, mas impõe o respeito às diferenças de organização social, ao menos entre os povos bem ordenados, que incluem os povos liberais e os povos não-liberais decentes. Em segundo lugar, partindo-se do princípio de que uma sociedade bem ordenada possui instituições que estabelecem mecanismos de consulta da população para as decisões políticas mais importantes, ela tem autonomia para decidir qual o grau de igualdade econômica que ela deseja, de sorte que todas as eventuais injustiças sociais podem ser corrigidas através do processo político interno, e, portanto, podem também ser atribuídas a problemas internos de má governança.

Rawls dá o exemplo de duas sociedades hipotéticas, que decidem autonomamente por dois caminhos diferentes para seu futuro.

[D]ois países liberais ou decentes estão no mesmo nível de riqueza (estimada, digamos, em bens primários) e têm a mesma população. O primeiro decide industrializar-se e aumentar a sua taxa de poupança (real), enquanto o segundo não o faz. Satisfeito com as coisas como elas são e preferindo uma sociedade mais pastoril e sossegada, o segundo reafirma os seus valores sociais. Algumas décadas depois, o primeiro país é duas vezes mais rico que o segundo. Supondo, como supomos, que ambas as sociedades são liberais ou decentes e que os seus povos são livres e responsáveis, capazes de tomar suas próprias decisões, o país em industrialização deve ser taxado para dar fundos ao segundo? Segundo o dever de assistência não haveria nenhuma taxa, e isso parece certo, ao passo que, com um princípio

igualitário global sem alvo, sempre haveria um fluxo de taxas, contanto que a riqueza de um povo fosse menor que a do outro. Isso parece inaceitável. (RAWLS, 2004, p. 154).

Rawls entende que, na maioria dos casos, as sociedades nacionais, quando bem governadas, podem produzir os bens de que seus membros necessitam, e, dotada de instituições e da cultura política adequada, são capazes de determinar legitimamente o modo de distribuição da riqueza. Nos poucos casos em condições mínimas de governança não se verificam, isto é, no caso das sociedades oneradas, a assistência internacional deve visar a criação paulatina dessas condições e *cessar* uma vez que um grau razoável de autonomia governativa seja desenvolvido.

O segundo argumento de Rawls contra a justiça distributiva global aponta para uma insuprimível indeterminação em sua proposta. Noutras palavras, os princípios de justiça distributiva, na regulamentação das desigualdades entre os povos, não possuem um objetivo definido, um alvo específico a partir do qual a transferência de riqueza possa ser tida como suficiente e então interrompida.

O ponto crucial é que o papel do dever de assistência é ajudar sociedades oneradas a tornarem-se membros plenos da Sociedade dos Povos e capazes de determinar o caminho de seu futuro por si mesmas. Na sociedade do Direito dos Povos, o dever de assistência é válido até que todas as sociedades tenham alcançado instituições básicas liberais ou decentes justas. Tanto o dever de poupança real como o dever de assistência são definidos por um *alvo* além do qual não são mais exigíveis. Elas garantem os elementos essenciais da *autonomia política*: a autonomia política dos povos liberais e decentes iguais e livres da Sociedade dos Povos (RAWLS, 2004, p. 155).

A superação dessa indeterminação exigiria um processo político global que especificasse os objetivos, os deveres e os direitos inerentes à igualdade de oportunidades entre os povos, o qual, por sua vez, pressuporia a existência de uma comunidade política global que, segundo Rawls, não é realista nem tampouco moralmente necessária. No entanto, conforme se verá adiante, é precisamente essa a proposta da democracia cosmopolita.

O terceiro ponto defendido por Rawls decorre dos anteriores e sustenta que os objetivos de justiça compreendidos pelo Direito dos Povos, ou seja, o de permitir às sociedades oneradas o desenvolvimento de instituições justas e de sua própria autonomia política, são suficientemente cobertos pelo dever de assistência, dispensando qualquer princípio igualitário mais amplo (RAWLS, 2004, p. 156).

Algumas características distinguem a assistência da justiça distributiva. Em primeiro lugar, a ajuda é uma medida provisória e tem caráter de transição, ou seja, trata-se da

transferência de recursos materiais, tecnologia ou capacitação humana, ou disponibilidade de crédito diferenciado, até que o destinatário seja capaz de andar com as próprias pernas; a justiça distributiva, por outro lado, é estrutural, isto é, implica transformações na ordem social, política ou econômica. Outra diferença importante é que a assistência deve ser entendida como uma categoria que Kant denomina de *deveres imperfeitos*, isto é, de deveres que não correspondem a direitos exigíveis. Como Rawls não considera que a pobreza de um país seja causada pela riqueza de outro, ou produzida por uma estrutura injusta da economia mundial, a ajuda devida às sociedades oneradas fundamenta-se em um dever moral de solidariedade e não de justiça.

Com efeito, para Rawls, as sociedades oneradas o são em virtude de uma série de contingências históricas e culturais, e não por serem injustiçadas pelas demais. Disso decorre que, embora as sociedades bem ordenadas tenham o dever de assistir as sociedades oneradas, estas não teriam nenhum direito moral a essa ajuda. Pelo menos, Rawls não menciona qualquer direito à ajuda por parte das sociedades oneradas, da mesma forma que não deixa claro se a ajuda seria canalizada por meio de sistemas de governança global, ou através da iniciativa dos próprios países doadores. O fundamento da ajuda é *humanitário* e não de justiça.

Uma terceira diferença reside em que o dever de corrigir injustiças é incondicional, ao passo que a assistência pode ser condicionada a determinados compromissos a serem assumidos por parte das sociedades destinatárias. Rawls recomenda expressamente o sistema de condicionalidades na concessão da ajuda internacional para o desenvolvimento, ou da concessão de crédito por agências de fomento como o Banco Mundial e o PNUD, como uma forma através da qual as sociedades bem ordenadas podem influenciar a emergência da boa governança em sociedades oneradas (RAWLS, 2004, p. 145).

A elaboração teórica de Rawls sobre o Direito dos Povos não foi bem acolhida no meio acadêmico e provocou incompreensão, desapontamentos profundos e críticas ferozes por parte dos estudiosos da justiça internacional, em especial dos cosmopolitas.

O embaraço causado pelo pensamento liberal-internacionalista de Rawls foi maior, na verdade, porque diversos autores já haviam tentado aplicar os princípios rawlsianos de justiça – conforme formulados em “Uma teoria da justiça” – às relações internacionais, com resultados bem diversos, e foram como que “desautorizados” por sua própria fonte, que não admite qualquer transposição imediata dos princípios de justiça vigentes em sociedades liberais para as relações entre os povos.

Embora Rawls tenha dedicado pouca atenção ao tema da justiça internacional em “Uma teoria da justiça”, alguns adeptos de sua abordagem advogaram que sua concepção liberal-igualitária de “justiça como equidade” e sua metodologia contratualista poderiam ser também aplicadas às relações internacionais, a fim de sustentar princípios redistributivos exigentes entre indivíduos e povos.

Esses estudiosos pressupõem que a ordem global pode ser encarada como um sistema de cooperação social no qual as relações econômicas e comerciais transnacionais, bem como as demais instituições internacionais, influenciam o destino de todos os indivíduos e grupos ao redor do mundo e que, portanto, princípios de justiça similares aos aplicados no cenário doméstico devem governar a estrutura básica global constituída por essas instituições e relações.

Para os *cosmopolitas*, assim designados os que sustentam essa posição, o método apropriado de extensão da teoria rawlsiana da justiça é bastante claro: uma ordem global justa deve ter instituições tão liberais e tão igualitárias quanto a concepção de justiça como equidade afirma que as instituições domésticas justas devem ser (WENAR, p. 55). Para Beitz (1999) e Pogge (1994), há uma estrutura básica mundial assim como há uma estrutura básica nacional, com instituições econômicas, políticas, culturais e militares, conectando cidadãos de diferentes nacionalidades em um sistema global de cooperação social. Essa estrutura provoca efeitos profundos e não consensuais sobre as oportunidades de vida das pessoas nela compreendidas.

Por conseguinte, o problema da justiça global é idêntico, *mutatis mutandis*, ao da justiça interna, de sorte que o desafio da teoria é especificar os deveres e direitos relativos à distribuição dos benefícios e ônus da cooperação social global. Como se vê, o que Beitz e Pogge pretendem é uma transposição direta e imediata da concepção rawlsiana de justiça como equidade para uma teoria da justiça global. Nesse contexto, uma ordem global justa seria um sistema equitativo de cooperação entre cidadãos globais, todos considerados iguais e livres.

Desse modo, o artifício da posição original também é transplantado para a sociedade global, sendo que dela participam diretamente *os indivíduos cidadãos do mundo* e não, com Rawls propõe, os representantes dos povos. A posição original global endossaria, conforme argumenta essa versão de cosmopolitismo, um *princípio global da diferença*, que maximizasse a posição econômica dos menos favorecidos. Conforme se verá adiante, as teorias cosmopolitas requerem mudanças muito mais radicais nas instituições políticas e econômicas do que os liberais.

Quando Rawls publicou a sua própria versão de justiça internacional o resultado foi uma teoria restritiva e desapontadoramente conservadora, na perspectiva dos cosmopolitas.

A concepção de Rawls acerca de uma sociedade dos povos bem ordenada é aquela em que cada povo possui instituições justas de acordo com a sua própria concepção de bem, dentro dos limites da legitimidade política, do dever de não agressão e de cumprimento dos acordos, e de respeito à independência de seus vizinhos. Internamente, Rawls impõe apenas o dever de respeitar os direitos humanos essenciais, mecanismos básicos de responsividade às demandas dos cidadãos e leis imparcialmente aplicadas, conforme a noção de justiça predominante. A partir desse patamar mínimo, cada sociedade é responsável pela realização da concepção de justiça que considerar apropriada.

Embora reconheça um dever residual de assistência, ele não visa reduzir as desigualdades entre os povos *per se*, mas tão-somente criar as condições de autonomia política para que cada povo possa decidir seu próprio destino, momento no qual o dever de assistência cessa. Não há lugar para uma redistribuição permanente, muito menos para fins igualitários, na governança global.

Charles Beitz (1999) contesta a representação das comunidades políticas nacionais como esquemas de cooperação auto-contidos e auto-suficientes dentro de suas fronteiras.

Com efeito, convém lembrar que em “Uma teoria da justiça” Rawls (2000a) enfatiza que a reivindicação de justiça distributiva apenas faz sentido em face de uma estrutura básica da sociedade. A estrutura básica de uma sociedade pode ser entendida como o conjunto das regras que definem um esquema de cooperação entre seus membros, o que inclui a distribuição das posições sociais e das oportunidades à disposição dos indivíduos para realizar suas concepções próprias de bem. A estrutura básica da sociedade provoca efeitos duradouros, não escolhidos e não consensuais sobre as oportunidades de vida dos membros da comunidade. Esses efeitos, associados à escassez de oportunidades e ao conflito de interesses e à competição entre os indivíduos por posições sociais constituem as circunstâncias da justiça, isto é, tornam a justiça um valor relevante, na verdade o mais relevante, das instituições. Se as instituições que constituem a estrutura básica não forem concebidas com base em princípios de justiça, os indivíduos estarão eventualmente sujeitos a limitações em suas perspectivas que não têm a ver com seus talentos, capacidades ou força de vontade, portanto não merecidas e injustas.

Por outro lado, se não há tal estrutura básica, se não há um esquema duradouro de cooperação que afete de forma não consentida a alocação das oportunidades, então também não há que se falar em justiça.

Aparentemente, para Rawls, as interações entre os Estados não afetam significativamente as oportunidades de desenvolvimento, prosperidade e bem-estar, que continuam largamente dependentes de fatores internos, ligados à boa governança, à saúde das instituições e da cultura política e à qualidade das decisões políticas tomadas. Portanto, as relações internacionais não seriam, para Rawls, marcadas pela circunstância da justiça distributiva.

No entanto, argumenta Beitz (1999, p. 128), em uma ordem internacional caracterizada pela crescente interdependência, o pressuposto das sociedades nacionais autárquicas e mais ou menos auto-suficientes não se mostra mais efetivo. As dinâmicas do comércio internacional, do investimento estrangeiro e da competição por mercados globais devem ser vistas como uma estrutura básica global, que molda de forma substancial as oportunidades de desenvolvimento, tornando as instituições internacionais que definem essas estruturas sujeitas ao escrutínio moral.

Portanto, se existe uma estrutura básica global, isto é, um conjunto de instituições políticas e econômicas que produzem efeitos profundos e duradouros sobre a distribuição dos ônus e benefícios entre indivíduos e povos ao redor do mundo, então princípios de justiça distributiva global são aplicáveis. Beitz (1999, p. 132) considera que a posição historicamente arbitrária das fronteiras – resultado de guerras, conquistas e colonização forçada – é o principal elemento da estrutura básica das relações internacionais, que provoca efeitos distributivos não equitativos nas oportunidades de desenvolvimento, produzindo Estados carentes de recursos naturais e geograficamente desfavorecidos.

Utilizando o mesmo artifício de Rawls, Beitz (1999, p. 138) supõe que os participantes da posição original internacional, cobertos pelo véu da ignorância, não conheceriam o volume de recursos naturais de que seu povo disporia, mas saberiam que os recursos naturais estão dispersos de modo não simétrico pela superfície do globo e saberiam que a possibilidade de explorar recursos naturais é um fator decisivo para as oportunidades de desenvolvimento. Nessas circunstâncias, sustenta Beitz, as partes na posição original racionalmente consentiriam em um princípio de justiça distributiva, que compensasse as desigualdades no acesso aos recursos naturais. Com efeito, considerando que nenhum povo possui o direito de habitar uma parte específica do território do planeta e que os recursos naturais são distribuídos de modo não uniforme, as fronteiras são não apenas historicamente arbitrárias, mas também *moralmente* arbitrárias.

Thomas Pogge, outro autor que aplica a metodologia da posição original para fundamentar princípios cosmopolitas de justiça distributiva, também foi surpreendido pela

recusa de Rawls em atribuir significado moral ao traçado historicamente contingente das fronteiras nacionais. Para Pogge (1994), o Direito dos Povos não justifica satisfatoriamente os efeitos distributivos das fronteiras e seu impacto sobre as diferenças entre as oportunidades de vida dos indivíduos dos dois lados dela. São essas diferenças que tornam as fronteiras moralmente relevantes e, portanto, sujeitas a questionamento em uma hipotética posição original.

Pogge (1994, p. 200) dá o exemplo de duas pessoas que nascem a poucos quilômetros uma da outra, mas em lados opostos da fronteira entre o México e os Estados Unidos. Por ter nascido, casualmente, do lado mexicano da fronteira, ou do lado americano, um deles terá perspectivas e oportunidades de vida muito inferiores ao outro. Essa diferença, ditada por critérios nacionais de cidadania, são tão arbitrários e moralmente injustos, argumenta Pogge, quanto diferenças de sexo ou cor de pele. Da mesma forma que princípios de justiça não admitem discriminação com base em critérios de gênero, etnia ou religião, também não podem admitir que as oportunidades individuais sejam ditadas pela nacionalidade.

De acordo com Pogge, Rawls falha em justificar esse tipo de desigualdade. Rawls não admite que as desigualdades econômicas e de oportunidades entre os povos devam ser corrigidas pelo princípio da diferença. O Direito dos Povos apenas prevê a ajuda a sociedades em dificuldades.

Convém lembrar que o dever de assistência não se fundamenta na justiça, mas no dever moral de solidariedade. Trata-se de uma obrigação natural, ou de um dever imperfeito, e isso significa duas coisas: em primeiro lugar, que essa obrigação não corresponde a um direito exigível; em segundo lugar, que, ao contrário do dever de justiça, o dever de assistência vale independentemente da existência de relações cooperativas entre os envolvidos, não pressupõe nenhum histórico de interação, e é independente de quaisquer vínculos institucionais entre ambos. Uma pessoa (ou um povo) tem o dever moral de assistir outra (ou outro povo) em dificuldade, desde que não acarrete risco excessivo para si próprio, independente de relações prévias, ainda que não exista qualquer forma de interação cultural, política ou econômica recíproca. Enfim, ele existe mesmo entre dois desconhecidos que jamais se tenham visto. Princípios de justiça, ao contrário, somente se aplicam entre sujeitos envolvidos em algum esquema de cooperação, e devem reger a estrutura básica que organiza essa cooperação (HINSCH, 2003).

Além disso, o dever assistência é limitado e tem um foco: destina-se aos povos em dificuldade de realizar os direitos humanos essenciais, e existe enquanto persistir essa dificuldade, após o que a ajuda deixa de ser uma obrigação moral. A justiça distributiva, ao

invés, é um princípio igualitário permanente. Não possui um limite definido mas, pelo contrário, é um princípio maximizador, que impõe a transferência de recursos não apenas a uma parte necessitada, mas a todos aqueles em situação menos favorável. O princípio da diferença tem por finalidade maximizar as oportunidades das pessoas menos aquinhoadas socialmente, desde que compatível com a liberdade individual.

Do ponto de vista do dever de assistência, a desigualdade não é algo ruim em si mesmo. O que interessa, nesse caso, são as conseqüências. Se a desigualdade compromete de forma grave as chances de vida, ela deve ser corrigida pela ajuda, de forma a permitir a subsistência e autonomia básica de todos. Uma vez, porém, que todos tenham as suas necessidades mínimas satisfeitas, a desigualdade deixa de ser um problema.

A justiça distributiva, ao contrário, problematiza a desigualdade em si mesma, estabelecendo uma presunção forte em favor da igualdade econômica. Na ausência de uma justificativa específica para aceitar a distribuição desigual da riqueza, ela deve ser repartida igualmente entre todos os envolvidos em um esquema de cooperação. A desigualdade social e econômica deve ser justificada em termos que todas as partes possam racionalmente aceitar, nas condições da posição original (HINSCH, 2003, p. 60-1).

O mais perturbador na argumentação de Rawls é sua contundente afirmação da responsabilidade coletiva de uma sociedade por suas próprias escolhas. O nível de desenvolvimento e bem-estar de uma sociedade é resultado de suas próprias decisões e a sociedade deve assumir as conseqüências de decisões e escolhas políticas equivocadas, em vez de externalizar seus efeitos sobre outros, na forma de conquista, guerra, migração, nacionalizações forçadas, ou moratória de sua dívida externa.

A argumentação de Rawls ecoa, dessa forma, as versões mais radicais de liberalismo econômico, as quais afirmam que a desigualdade econômica entre indivíduos refletem diferenças de capacidade e empenho pessoal, de modo que a prosperidade seria produto do mérito, do trabalho e do esforço, enquanto a pobreza é resultado da imprevidência, ou da acomodação. De forma análoga, os países ricos teriam alcançado o nível de desenvolvimento de que desfrutaram graças à industriiosidade e criatividade da população, à qualidade de seus governos e, principalmente, à solidez e saúde de suas instituições e de sua cultura política, que asseguram transparência, liberdade democrática e *accountability*. Países pobres, por sua vez, com exceção daqueles governados por regimes totalitários e das sociedades oneradas, devem o seu subdesenvolvimento à má qualidade de seus líderes, à corrupção, ao autoritarismo, ao populismo e à falta de instrumentos de controle e de responsabilização por decisões políticas (HINSCH, 2003, p. 67-8).

Duas objeções podem ser feitas ao raciocínio de Rawls. Em primeiro lugar, em um contexto de relações internacionais marcado pela cooperação, pela interdependência e pela globalização não é evidente que o desenvolvimento de uma sociedade, sua prosperidade e bem-estar, ou crise e pobreza, sejam resultado exclusivo de suas próprias decisões políticas. Conforme já assinalado anteriormente, a intensificação das relações de interdependência complexa, provocada pelo processo de globalização, aumenta a vulnerabilidade das economias nacionais a fatores externos fora de seu controle, inclusive decisões políticas tomadas por outros governos, ou atores transnacionais como multinacionais e investidores, e diminui a capacidade do Estado de controlar os fluxos transfronteiriços de interação social, restringindo o leque de alternativas a disposição dos políticos (BEITZ, 1999). Nesse sentido, é sintomático que os exemplos escolhidos por Rawls para ilustrar a autonomia política das comunidades nacionais representam sociedades que não interagem intensamente entre si, nem são interdependentes de nenhum modo significativo (HINSCH, 2003, 69-70). Para Rawls essa é efetivamente a regra.

Conforme salienta Andrew Hurrell (2003, p. 37), essa imagem que Rawls oferece da sociedade internacional parece notavelmente ultrapassada e em estridente contradição com as análises recentes sobre a transformação da ordem mundial nas últimas décadas, em particular o papel cada vez mais significativo do comércio internacional e do investimento direto estrangeiro na determinação das oportunidades de desenvolvimento dos países.

A segunda objeção refere-se à justiça entre as gerações. O problema da responsabilidade por decisões políticas coletivas é que suas conseqüências são assumidas por gerações seguintes de pessoas que não tomaram parte delas. Dizer que cada sociedade merece o grau de desenvolvimento de que desfruta e que, portanto, deve assumir a responsabilidade por suas más escolhas é problemático, porque se baseia em uma concepção estática de sociedade. Desconsidera o fato de que as condições finais de uma geração são as condições iniciais da geração seguinte. Ainda que se possa dizer que uma pessoa que enriqueceu pelo seu próprio esforço e outra que empobreceu por imprevidência merecem a situação a que chegaram, seus filhos partirão de pontos de partida desiguais os quais não mereceram.

Os efeitos nocivos de sucessivos governos irresponsáveis, incompetentes e corruptos repercutem sobre as chances de vida de várias gerações de pessoas que não os elegeram, nem podem ser responsabilizadas por suas decisões (HINSCH, 2003, p. 72).

Para o cosmopolitismo, se a ordem internacional é caracterizada pela interdependência e pela cooperação, portanto pelas circunstâncias da justiça, então ela possui uma estrutura básica e, dessa forma, uma ordem mundial entre os povos precisa equalizar os pontos de

partida, promovendo a justiça distributiva, e não apenas prestar assistência em casos de crises emergenciais, ou situações extremas de pobreza. De acordo com Wilfried Hinsch (2003, p. 70), em um contexto de cooperação e interdependência econômica densa nenhum país pode considerar seu nível de desenvolvimento como produto exclusivo de seu próprio mérito. Há, portanto, um problema de relevância envolvendo os exemplos de Rawls.

Não deixa de ser surpreendente que Rawls utilize um tipo de raciocínio liberal baseado no mérito individual que ele não aceita em suas ponderações acerca da justiça interna. O princípio da diferença foi formulado por Rawls para corrigir as desigualdades de oportunidade, equalizando os pontos de partida. Considerou que, internamente, a desigualdade entre ricos e pobres não pode ser atribuído somente a diferenças de mérito, esforço ou capacidade, mas a contingências arbitrárias e a uma estrutura básica que gerava condições iniciais assimétricas para os indivíduos, assimetria que instituições justas deveriam corrigir. Nas relações internacionais, porém, Rawls atribui a diferença entre países ricos e pobres a suas próprias decisões e capacidades.

O que está em jogo no debate entre liberal-internacionalistas e cosmopolitas, no que se refere à justiça, é a natureza da relação entre as comunidades políticas nacionais e entre os indivíduos de diferentes comunidades, e as obrigações e direitos que decorrem dessa relação para os indivíduos, para os povos e para as instituições da governança global (WENAR, 2003, p. 80).

Essa discussão pode ser estruturada a partir da distinção, feita por Buchanan (2004, p. 191-2), entre justiça internacional e justiça transnacional.

Justiça transnacional diz respeito aos direitos e deveres válidos entre os membros de uma mesma comunidade política, ou entre estes e seus governos, que devem ser reconhecidos como universais e aplicados a todos os Estados. Noutras palavras, uma teoria da justiça transnacional articula os princípios de justiça que a comunidade internacional deve assegurar que todos os Estados cumpram *internamente*. Nesse contexto, a justiça distributiva é considerada um direito humano individual, e limita as desigualdades aceitáveis entre pessoas, sejam elas de um mesmo Estado ou de Estados diferentes. Justiça internacional, por outro lado, compreende os direitos e deveres entre os povos. Nesse contexto, justiça distributiva é um direito coletivo dos povos e serve para limitar as desigualdades *entre países*.

Assim, a justiça distributiva internacional preocupa-se com a desigualdade entre países pobres e países ricos, independentemente da distribuição interna da riqueza nesses países. Já a justiça distributiva transnacional visa corrigir injustiças oriundas da desigualdade das chances de vida entre indivíduos onde quer que estejam, até que todas as pessoas do planeta,

independentemente de seus vínculos nacionais, possam desfrutar de oportunidades mínimas compatíveis.

Por exemplo, entre Canadá e Moçambique existe uma enorme desigualdade econômica que afeta suas respectivas chances de desenvolvimento, em prejuízo deste último. Cabe à justiça distributiva internacional reduzir essa distância equalizando as chances de desenvolvimento. Porém, na comparação entre um indivíduo moçambicano rico, que teve acesso à educação e aos demais direitos humanos, e um indivíduo canadense pobre que não teve esse mesmo acesso, é este último a vítima da injustiça, do ponto de vista da justiça transnacional.

No que se refere à justiça internacional, Rawls, como já explicado, não admite nenhum princípio de distribuição, prevendo apenas o dever de assistência às sociedades oneradas. Quanto à justiça transnacional, Rawls apenas se refere a direitos humanos essenciais, cujo desrespeito excluiria o país do rol das sociedades decentes e, nessa medida, sujeito a algum tipo de sanção.

Em contraste, Charles Beitz e Thomas Pogge propõem uma reformulação da justiça como equidade de Rawls, a partir de uma ótica cosmopolita. Partem do princípio de que existe uma estrutura básica global, constituída pelas instituições políticas, jurídicas e econômicas mundiais, a qual estabelece um esquema de cooperação entre os indivíduos ao redor do mundo (e não apenas entre países) e que distribui os benefícios e ônus dessa cooperação afetando suas oportunidades e chances de vida. Assim, esse esquema global de cooperação social deve se sujeitar a princípios de justiça que trate todos os “cidadãos do mundo” como pessoas iguais e livres. Tais princípios são construídos a partir de uma posição original da qual participariam todos os indivíduos, e não apenas representantes de povos, os quais desconhecem seus vínculos de nacionalidade.

Para entender a opção de Rawls por uma concepção fraca de igualdade e justiça econômica entre os povos é necessário examinar as razões que o levaram a adotar o método da posição original de dois estágios, sendo que o segundo participam representantes de povos em vez de envolver diretamente as pessoas. A primeira vista, isso parece contrariar o individualismo metodológico rawlsiano. Na visão de Rawls (2000a), uma estrutura social básica satisfaz as exigências da justiça se reunir três condições: (1) que as pessoas sejam tratadas como cidadãos livres e iguais; (2) que a sociedade possa ser caracterizada como um esquema equitativo de cooperação entre os cidadãos, assim compreendidos; (3) que exista estabilidade social pelas razões corretas, isto é, como resultado do fato e a sociedade ser bem ordenada. No entanto, Rawls precisa esclarecer o aparente paradoxo entre a sua concepção

igualitária de justiça interna e sua concepção não igualitária de justiça internacional. Para tanto, seria preciso demonstrar que a estrutura básica da cooperação entre os povos é distinta da que existe entre indivíduos, em algum aspecto moralmente relevante (CANEY, 2003, p. 127).

De acordo com Leif Wenar (2003, p. 84), essa desanalogia emerge no momento em que Rawls caracteriza os interesses dos povos, em relação aos dos indivíduos. Dito de outro modo, o papel da riqueza, ou melhor, dos recursos materiais na vida dos indivíduos é diferente do seu papel na vida das sociedades. Os indivíduos necessitam de recursos materiais para realizar quaisquer que sejam seus projetos de vida, ou concepção de bem; quanto mais recursos houver a sua disposição, maior será, presumivelmente, sua autonomia na escolha dos seus projetos pessoais e maiores serão suas chances de êxito nesses projetos. Portanto, os cidadãos de uma sociedade liberal têm um interesse intrínseco em obter mais bens e riquezas, e na forma como elas estão distribuídas.

Os povos, em contrapartida, podem possuir diversos objetivos enquanto sociedade. Nem todas as sociedades buscam maximizar a riqueza coletiva. Multiplicar a riqueza é, por assim dizer, um objetivo opcional para os povos. Enquanto povos, seus únicos objetivos intrínsecos consistem em salvaguardar a sua própria independência, sua integridade territorial, a segurança de seus membros, sua liberdade, suas instituições e sua cultura e modo de vida. Qualquer outro objetivo, inclusive o de tornar-se uma potência econômica, é extrínseco, e deve ser decidido por cada sociedade (WENAR, 2003, p. 84). Observa Caney (2003, p. 129) que, se nas sociedades liberais o pináculo da sociedade é ocupado pelos mais ricos, em outras culturas ele pode ser ocupado pelos clérigos, ou pelos letrados, ou ainda pelos soldados.

Dessa forma, os povos enquanto tais seriam indiferentes à desigualdade relativa de riqueza entre si, a menos que dela resulte conseqüências políticas sobre seus objetivos essenciais. Por isso é que Rawls considera que a justiça distributiva é uma preocupação para os indivíduos cidadãos e não para os povos.

Ainda de acordo com Leif Wenar (2003, p. 83), uma explicação adicional pode ser encontrada no fundamento de legitimidade das instituições, que é estabelecido por Rawls na sua obra “Liberalismo Político”. Ali, Rawls sustenta que o poder político somente pode ser legitimamente exercido de acordo com princípios considerados aceitáveis por todos aqueles afetados por ele. Em uma sociedade pluralista, esses princípios não podem ser encontrados em uma qualquer doutrina abrangente de um grupo social específico, pois não seria razoável esperar que os demais grupos, que não compartilham daquela doutrina, o aceitem. Ao invés, deve basear-se no que Rawls denomina de “cultura política pública”, expressa nas

instituições, nas tradições públicas que interpretam o papel dessas instituições, no conhecimento compartilhado, ou em documentos ou textos históricos. Noutras palavras, o exercício da autoridade deve repousar sobre idéias e convicções partilhadas e interpretações correntes e consagradas de liberdade e igualdade (RAWLS, 2000b).

Da mesma forma, supõe Wenar (2003, 83-4), Rawls procura fundamentar o Direito dos Povos a partir das instituições internacionais existentes, nas tradições e costumes políticos que regem a interpretação sobre seu papel e em documentos e textos históricos que expressam, em seu conjunto, as idéias e convicções globalmente partilhadas. Ora, todas essas fontes indicam, até ao presente momento histórico, que as sociedades nacionais e não os indivíduos são os elementos que compõem a ordem mundial. A realidade da ordem mundial é o sistema de Estados e essa realidade continua firmemente enraizada na cultura política pública global. As declarações de direitos humanos, as Convenções de Genebra, etc. prescrevem obrigações aos Estados, e apenas pontualmente atribui poderes aos indivíduos perante instituições internacionais. Apenas Estados celebram tratados, criando normas de Direito Internacional, e apenas o comportamento de Estados constitui o costume. Organizações internacionais, por sua vez, não admitem, regra geral, a participação de atores não-estatais.

A cultura política pública global afirma como princípio de justiça que todos os cidadãos devem ser tratados como iguais perante seu governo, mas não que todas as pessoas do planeta devem ser tratadas igualmente. Para o sistema internacional, os povos são considerados iguais e não as pessoas. É por isso que China e Luxemburgo têm ambos o mesmo voto em organizações internacionais, não obstante a brutal diferença de população.

Na obra “Liberalismo Político”, Rawls (2000b) dedica-se à questão da legitimidade, valor normativamente mais fraco que a justiça: as instituições podem ser legítimas sem ser justas, e de fato muitas delas têm essa característica. Trata-se de uma exigência mais básica que a justiça que, por definição, é perfeccionista.

A preocupação de Rawls, nesse contexto, consiste em como justificar princípios constitucionais para seus cidadãos, em uma sociedade pluralista em termos de ideologia, religião e cultura, isto é, em termos do que o autor chama de “doutrinas abrangentes” (*comprehensive doctrines*). Embora não modifique substancialmente sua concepção de justiça como equidade, Rawls a desloca para uma abordagem mais contextualista e, em consequência, para um escopo mais modesto para sua própria teoria.

Dado o fato do pluralismo, Rawls argumenta, uma teoria da justiça não pode pretender obter o consentimento de todos os cidadãos razoáveis, se ela se baseia em concepções

filosóficas e sistemas de crenças das quais nem todos compartilham. A legitimidade das instituições diz respeito justamente ao seu reconhecimento normativo, isto é, ao reconhecimento de que sua autoridade não repousa sobre a coerção, mas em princípios aos quais todos os cidadãos podem dar seu consentimento racionalmente fundado, a partir de suas próprias e distintas doutrinas abrangentes.

Para obter essa legitimidade, uma teoria liberal da justiça, comprometida com o respeito ao pluralismo das doutrinas abrangentes razoáveis, deve fundamentar-se em ideais e princípios implícitos na cultura política e nas instituições das democracias liberais. A idéia é que esses princípios, já enraizados historicamente nas instituições, possam servir de base a um “consenso sobreposto” (*overlapping consensus*), ou seja, à adesão de todos os segmentos da sociedade cada qual a partir de sua doutrina abrangente específica. A importância do conceito de consenso sobreposto é que ele permite vislumbrar a possibilidade de acordo sobre e fidelidade a instituições e princípios de justiça nelas incorporados, sem que os membros da comunidade precisem adotar a mesma doutrina abrangente. Ou seja, uma instituição pode ter a sua legitimidade fundada no fato de ser considerada justa por todas as doutrinas abrangentes razoáveis de uma sociedade.

No “Direito dos Povos”, Rawls estende essa abordagem às relações internacionais, caracterizadas por um pluralismo ainda mais intenso que o encontrado na política doméstica. Rawls argumenta que uma teoria liberal-internacionalista da justiça deve buscar a base do consenso sobreposto mundial nos princípios já histórica e amplamente reconhecidos do direito internacional. Somente assim uma teoria da justiça poderia aspirar à legitimidade. Esse é, na opinião de Rawls (2004, p. 157), o ponto fraco do cosmopolitismo, cuja insistência em uma posição original global resultaria inevitavelmente que apenas sociedades democráticas liberais seriam aceitas na sociedade dos povos.

As teorias cosmopolitas satisfazem a exigência de justiça – e Rawls explicitamente reconhece que um mundo onde todas as pessoas são consideradas iguais e livres e têm as mesmas oportunidades e direitos é altamente desejável – mas as instituições necessárias para a realização desse objetivo não satisfariam a condição de legitimidade, pois não seriam aceitas por povos não liberais.

Assim, Rawls esforça-se por evitar o etnocentrismo que projeta os valores das democracias liberais sobre os outros povos, de quem não se poderia razoavelmente esperar o consentimento. Uma vez que uma cultura política liberal compartilhada não existe em âmbito mundial, uma teoria da justiça deve basear-se em princípios de direito internacional já

consagrados e que demonstraram já sua capacidade para promover relações pacíficas entre os povos e que são aceitos mesmo por povos de cultura não liberal.

O conceito de legitimidade possui implicações profundas sobre a teoria da governança global. Conforme já se disse, legitimidade diz respeito à aceitabilidade do exercício da coerção por uma autoridade. Uma coisa é caracterizar uma situação como injusta; outra bem diferente é dizer que uma instituição de governança qualquer tem legitimidade para corrigir essa injustiça.

Um exemplo simples pode esclarecer a relação entre justiça e legitimidade. Imagine-se uma família patriarcal, cuja concepção de bem sustente ser o homem o provedor da casa e, portanto, o chefe da família, com autoridade sobre todos os seus membros, filhos e esposa. Esta, particularmente, deve obediência ao marido, cabendo-lhe o serviço doméstico, dependendo de sua autorização qualquer atividade exterior. Considere-se, no entanto, que, embora o homem da casa exerça autoridade suprema em sua casa, ele a exerce com moderação, não pratica maus tratos, nem violência física ou sexual contra sua mulher, nem contra seus filhos.

Esse tipo de relação familiar pode ser considerada injusta, de um ponto de vista liberal, que postula a igualdade entre homens e mulheres, mas isso não dá legitimidade ao poder público para interferir nessa família, que vive de acordo com sua concepção particular de bem, a fim de obrigá-la a adequar-se aos padrões de justiça liberal. O poder público teria, porém, essa legitimidade em caso de escravidão doméstica, tortura ou violência contra os membros da família, porque esses atos são considerados como injustos por qualquer doutrina abrangente razoável, ou seja, a condenação dessas práticas é estabelecida por um consenso sobreposto.

Em uma sociedade pluralista, as instituições de governança somente podem agir legitimamente para corrigir uma situação injusta quando essa injustiça puder ser caracterizada como tal não apenas de acordo com uma concepção liberal, mas por todas as concepções de bem vigentes na sociedade. Esse consenso sobreposto, sustenta Rawls, encontra-se traduzido na cultura política, nas instituições, nas leis ou em documentos históricos ou costumes firmemente enraizados.

Da mesma forma, instituições de governança global não têm legitimidade para interferir em assuntos internos de outros Estados, senão para corrigir injustiças que puderem ser caracterizadas como tais por todas as culturas razoáveis, isto é, que gozarem de um consenso sobreposto global. Observando-se as instituições, tratados e costumes internacionais, documentos históricos e a cultura política internacional, constata-se

semelhante consenso apenas em relação aos direitos humanos essenciais, à proibição do genocídio, da tortura, da escravidão e do *apartheid*.

Se um povo se abstém de praticar tais atos e vive conforme a sua própria concepção de bem, então nem os povos liberais, nem instituições internacionais têm o direito de intervir nessa sociedade, por muito injusta que possa parecer em uma ótica liberal. Atingindo o mínimo de decência, cada povo tem o direito de realizar a sua concepção de bem, e de lidar com suas próprias injustiças do modo que reputar mais conveniente.

Em seu “Liberalismo Político”, Rawls dedica especial atenção ao papel das instituições no aprendizado moral dos indivíduos. Sustentando uma espécie de psicologia comunitarista, Rawls enfatiza que as instituições são essenciais para a transformação das subjetividades, socializando influências sobre os cidadãos, fazendo-os aceitar e introjetar os princípios de justiça, movendo-os de uma lógica de conseqüências para uma lógica do apropriado, em que os cidadãos compreendem seus deveres morais e cívicos. Noutras palavras, movendo-se em direção a um consenso sobreposto. Analisando as relações internacionais, Rawls reconhece igual importância aos processos de evolução e aprendizado moral. Em ambos os casos, reconhece uma via de mão dupla, de influência e reforço recíproco, entre instituições e cultura política (HURRELL, 2003, p. 37).

A forma que Rawls encontra de evitar críticas de etnocentrismo e assegurar a legitimidade para a sua teoria da justiça internacional é considerar os povos e não os indivíduos como sujeitos e agentes da justiça (O’NEILL, 2003). Com efeito, Rawls caracteriza os povos como *agentes morais coletivos* (REIDY, 2004).

Os povos, isto é, as comunidades políticas, são capazes de agir moralmente, sendo ou não liberais e democráticos. Mesmo povos não liberais são capazes de ação coletiva e de decidir entre fazer justiça ou perpetrar uma injustiça, de modo que são responsáveis por suas próprias escolhas. Um povo tem o dever moral de moldar o seu comportamento às exigências da justiça e tem o direito de receber justiça dos demais, não por ser uma democracia liberal, mas por ser um agente moral coletivo. Em outras palavras, o que qualifica uma coletividade humana a participar como membro cooperativo da sociedade dos povos é a sua condição de agente moral, e não a forma de sua organização política. Existem diversas formas culturais e institucionais pelas quais um povo pode exercer a sua agência moral coletiva, não se esgotando na democracia liberal (REIDY, 2004, p. 295).

Rawls apenas exclui da sociedade dos povos bem ordenada aqueles grupos humanos que falham em se qualificar como *povos*, ou seja, como agentes morais coletivos, as quais são caracterizados por duas circunstâncias. A primeira diz respeito aos Estados fora-da-lei, que,

por violarem direitos humanos básicos de sua população não permite a esta expressar-se moralmente por meio de seu governo. A segunda corresponde às sociedades oneradas, as quais carecem de recursos materiais ou culturais para agir eficazmente como atores morais.

Para que uma comunidade política se organize como um agente moral coletivo é suficiente que os indivíduos que constituem essa comunidade possam cooperar entre si de acordo com uma concepção compartilhada de justiça, a qual não necessita ser aquela das sociedades democráticas liberais. Naturalmente, um esquema de cooperação social exclui escravidão, servidão, *apartheid* e genocídio. Essas práticas são proibidas na sociedade dos povos e autorizam a intervenção da comunidade internacional não por serem práticas não democráticas ou não liberais, mas por descaracterizarem a comunidade enquanto povo, capaz de agir moralmente de forma coletiva.

Portanto, o objetivo do dever de assistência às sociedades oneradas não é o de realizar a justiça distributiva, diminuindo a distância que as separam das sociedades afluentes, mas sim o de devolver-lhes à condição de povo, isto é, de agentes morais coletivos, capacitando-as para agir politicamente sobre si mesmas e para decidir seu próprio futuro. Uma vez que uma sociedade se torna uma coletividade moralmente capaz e politicamente autônoma, o dever de assistência deixa de existir.

A intervenção em Estados fora-da-lei, tem o mesmo propósito de reintegrar aquela sociedade à comunidade dos povos bem ordenada, permitindo-lhes organizar um governo que satisfaça sua própria concepção (razoável) de justiça.

Portanto, para Rawls, tal como os indivíduos, os povos são também agentes morais. Porém, os povos são auto-suficientes, ou, pelo menos, potencialmente autônomos, em uma medida inacessível para os indivíduos. Com efeito, enquanto a condição moral do indivíduo se afirma somente nas suas ações externas, isto é, na cooperação social, a condição moral dos povos é independente de qualquer cooperação com outros povos. Um indivíduo não pode ser injusto ou agir moral ou imoralmente consigo mesmo, mas um povo pode agir moralmente sobre si próprio, isto é, pode perpetrar injustiças contra seus membros ou corrigi-las (REIDY, 2004, p. 299).

Noutras palavras, o ser humano desenvolve suas capacidades morais *através* da cooperação social e apenas em sociedade, isto é, apenas através do convívio social é que um indivíduo se realiza como agente moral e somente em sociedade é que ele pode satisfazer suas necessidades e perseguir seus interesses e objetivos enquanto agente moral. Já no que se refere às coletividades, seu *status* como povo não depende da cooperação internacional. Um povo não se constitui como tal através do convívio com outros povos. A condição moral do

indivíduo pressupõe a cooperação com outros, pois não pode existir ação moral de um indivíduo no isolamento, como Robinson Crusoe, ao passo que a condição de povo é anterior à cooperação com outros povos; é-lhe mesmo pressuposta. Cabe a cada povo, com efeito, decidir a medida de cooperação ou isolamento em relação à comunidade internacional que deseja para si mesma (REIDY, 2004, p. 303).

Domesticamente, sendo a cooperação social necessária, a primeira posição original deve estabelecer termos justos para essa cooperação. Sem princípios consensuais, a cooperação não é possível e os indivíduos perderiam seu *status* sujeitos morais. A cooperação é, portanto, necessária, assim como os princípios de justiça que a presidem. Na segunda posição original, em contraste, a cooperação é voluntária e contingente. A não cooperação não retiraria aos povos a sua condição de agentes morais coletivos. Assim, os únicos princípios realmente necessários são os que regulam as condições gerais que asseguram a condição de povo como sujeito moral e a sua coexistência pacífica com os demais.

Com efeito, o próprio liberalismo é uma conquista histórica. Um povo já é um agente moral coletivo antes de se adotar uma cultura política liberal e continuará a sê-lo mesmo depois que essa cultura for abandonada. Perpetuar instituições liberais mediante um compromisso internacional, estabelecido na segunda posição original, significaria renunciar a uma parcela moralmente relevante de autodeterminação. Por conseguinte, os princípios de justiça da sociedade dos povos deve traduzir um compromisso não com as instituições democráticas liberais, historicamente contingentes, mas com a idéia de uma sociedade bem ordenada, entendida como aquela em que a coletividade pode agir moralmente (REIDY, 2004, p. 304).

Portanto, os princípios de justiça da sociedade dos povos, não necessitando incluir as condições de uma cooperação ativa em termos equitativos entre os povos, possuem uma densidade normativa e um grau de exigência significativamente menores do que os que vigoram internamente nas sociedades liberais.

Do ponto de vista da governança, o que está em jogo no debate entre liberal-internacionalistas e cosmopolitas é a definição dos agentes primários de justiça. Dito de outro modo, trata-se de definir qual a estrutura de governança que deve ser acionada primariamente na resolução dos problemas, se aquela das comunidades nacionais, ou a da comunidade global.

A descrição das características da governança global feita anteriormente aponta na direção do liberal-internacionalismo, ao restringir suas tarefas, segundo um princípio de subsidiariedade, às situações em que: (1) o Estado não possui recursos suficientes para lidar

com o problema em questão; (2) trata-se de um governo disfuncional, que não demonstra disposição política para assumir suas responsabilidades; (3) relações de interdependência tornam necessária a coordenação técnica ou política internacional.

Caracterizada dessa forma, a governança global orienta-se por um princípio de subsidiariedade. Presume-se que o Estado seja ainda a estrutura de governança institucionalmente mais capacitada para responder a demandas dos cidadãos. Assim, o papel da governança para além do Estado, internacional ou transnacional, regional ou global, consiste em atuar subsidiariamente quando o Estado não se mostrar efetivo. E seu objetivo consiste precisamente em devolver aos governos nacionais a capacidade para gerenciar os problemas de sua população, na medida do possível. Nessa perspectiva, as formas supranacionais de governança não representam nem uma superação, nem um deslocamento, nem um substituto da governança estatal, mas um complemento, cuja função visa, ao contrário, fortalecê-la e não enfraquecê-la.

Conforme salienta Buchanan (2004, p. 202-3), embora uma teoria ideal da governança global deva compreender princípios substantivos de justiça transnacional e internacional, a teoria não-ideal, que lida com a condição presente das instituições e suas possibilidades de ação não conformes à teoria ideal, deve reconhecer, a bem do realismo, que o sistema internacional não é capaz de desempenhar as tarefas que a teoria ideal lhe prescreve. Em face da incapacidade institucional da governança global em promover a justiça distributiva, são os governos nacionais que devem ser considerados seus agentes primários. São, portanto, os Estados e não as organizações internacionais os principais árbitros e agentes da justiça distributiva.

Embora o direito internacional tenha realizado já um notável progresso no que se refere à especificação, ao monitoramento e ao reforço dos direitos humanos – especialmente os direitos civis e políticos – o mesmo não se pode dizer dos direitos econômicos e sociais, cujo conteúdo coincide com o da justiça distributiva. Dois fatores explicam a assimetria entre o grau de desenvolvimento de uma política global de direitos humanos e o subdesenvolvimento de uma política distributiva global. Em primeiro lugar, há menos consenso acerca dos princípios de justiça distributiva do que em relação aos direitos humanos civis. Na ausência desse consenso, é mais difícil especificar os direitos e obrigações de indivíduos e povos em relação à justiça distributiva, contrariamente às violações de direitos humanos, cuja responsabilidade individual e governamental já se encontra razoavelmente estabelecida. Conseqüentemente, e esse é o segundo fator, monitorar o respeito aos princípios substantivos

de justiça distributiva é mais difícil e de eficácia mais incerta do que o monitoramento dos direitos civis e políticos (BUCHANAN, p. 221).

Conforme salienta Onora O'Neill (2003, p. 197), do ponto de vista da governança, o agente primário, responsável por enfrentar um determinado problema, será aquele que dispuser de maiores capacidades atuais, que possa efetivamente empregar em circunstâncias atuais. É a capacidade específica do agente em situações específicas que determina qual será o seu papel em uma ação governativa.

Na medida em que a efetivação de princípios de justiça exige institucionalização, isto é, definição de normas obrigatórias e sancionáveis, é o Estado que está mais capacitado, em princípio, para responder por eles.

Da mesma forma, Allen Buchanan (2004, p. 193) entende que, embora a justiça distributiva transnacional e internacional sejam elementos essenciais de uma teoria ideal, uma teoria não-ideal deve reconhecer que, devido à capacidade institucional presente da governança global, há sérias limitações à sua efetivação, especialmente no que se refere ao reforço das normas e das obrigações. No atual estágio de evolução da sociedade internacional, são os Estados os principais árbitros e agentes da justiça distributiva, bem como a estrutura de governança mais bem aparelhada para efetivá-la.

É condição para uma teoria normativa acessível a existência de agentes que se encontrem efetivamente em posição de criar instituições e praticar ações conformes aos princípios de justiça. De acordo com o conhecimento desenvolvido até ao presente momento, apenas as estruturas de governança estatal encontram-se equipadas para essa tarefa, em razão de sua prerrogativa de aplicar coerção para salvaguardar a eficácia das normas e dos direitos (GOSEPATH, p. 147-8).

No entanto, Buchanan (2004, p. 193-4) ressalta que não obstante as limitações acima, a comunidade internacional pode assumir um relevante papel *indireto* na efetivação da justiça distributiva global. Entre esses papéis, o autor destaca: (1) dar suporte à efetivação de *outros* direitos humanos, relativos à proteção contra a discriminação de gênero ou etnia, ou ainda incentivando o desenvolvimento de instituições democráticas internas; (2) promover um comércio internacional mais equitativo, bem como a proteção do patrimônio ambiental para as gerações futuras; (3) proteger a propriedade intelectual de tal forma que estimule a inovação e ao mesmo tempo promova uma distribuição mais igualitária da tecnologia; (4) amparar iniciativas de liberalização da migração, a fim de melhorar as perspectivas econômicas dos menos favorecidos em seu próprio país; (5) encorajar e dar suporte financeiro e técnico aos

Estados com vistas ao desenvolvimento de instituições justas, incluindo políticas de justiça distributiva.

Conforme já se salientou anteriormente, o debate acerca da justiça nas relações internacionais divide, de um lado, os liberais-internacionalistas, que consideram o Estado, ou a comunidade política nacional, como o principal agente (ou o agente primário) da justiça e o contexto nacional como o contexto primário em que a justiça deve ser efetivada em relação aos indivíduos; e de outro, os cosmopolitas, que consideram as pessoas, independentemente de sua filiação nacional, como o foco primário da justiça e a sociedade global como o contexto primário em que a justiça deve ser efetivada.

Na primeira perspectiva, os princípios de justiça internacional devem regular as relações entre os povos de um modo equitativo; na segunda a justiça global (internacional e transnacional) deve assegurar a todos os seres humanos os mesmos direitos e oportunidades. Assim, para o cosmopolitismo, assim como as desigualdades baseadas em diferenças de gênero, etnia e religião são consideradas moralmente arbitrárias e, portanto, injustas, assim também é quando dois indivíduos possuem acesso desigual aos direitos e às oportunidades de vida por serem de nacionalidades diversas.

Já o liberal-internacionalismo, embora reconheça que um mundo onde todas as pessoas usufruam dos mesmos direitos e oportunidades seja uma situação altamente desejável do ponto de vista de uma teoria ideal, do ponto de vista de uma teoria não-ideal a aplicação estrita dos princípios igualitários, ou de instrumentos de justiça distributiva ao conjunto do sistema internacional, como na forma de um princípio global da diferença, acarretaria uma série de dificuldade e levantaria sérios questionamentos.

Em primeiro lugar, a institucionalização desses princípios exigentes de justiça econômica requereria, em tese, alguma forma altamente centralizada de poder legislativo e executivo, de modo a poder regular todas as interações econômicas que produzam efeitos distributivos. Com efeito, implicaria, no âmbito mundial, um grau de centralização comparável ao das instituições comunitárias da União Européia. Nesse contexto, cabe o questionamento sobre se o pensamento cosmopolita está disposto a tolerar um grau de autonomia às comunidades políticas nacionais de modo a permitir padrões significativos de desigualdade (FØLLESDAL, 2003, p. 242).

Os cosmopolitas, por sua vez, contra-argumentam que em um contexto de interdependência assimétrica global, a justiça doméstica não deve ser vista como prioritária, mas encarada contra o pano-de-fundo da justiça cosmopolita e como parte dela. Nessa abordagem, as fronteiras estatais, o sentimento comunitário, as instituições e a cultura política

interna possuem significado normativo apenas derivado. Assim, os cosmopolitas rejeitam a psicologia comunitarista segundo a qual sentimentos de afinidade determinam os limites dos deveres morais e rejeitam especificamente a idéia de que os deveres morais para com os compatriotas sejam prioritários em relação aos deveres para com o restante da humanidade.

Contra a objeção do Estado Mundial, os cosmopolitas distinguem o cosmopolitismo moral do cosmopolitismo jurídico ou institucional. Os princípios de justiça cosmopolita poderiam ser aplicados por uma rede de organizações, bastante semelhante à que existe hoje, e que fica muito aquém de uma centralização radical da autoridade política. Contra a objeção de imperialismo cultural ou de etnocentrismo, de que acusam os comunitaristas, os cosmopolitas acreditam que um diálogo inter-cultural é possível e que o obstáculo da diversidade de culturas é largamente superestimado. Por fim, contra a objeção de que suas propostas resultariam numa tecnocracia global, os cosmopolitas apostam na democracia e na participação cidadã, através das organizações da sociedade civil transnacional, integradas à estrutura decisória da governança global (FORST, 2003, p. 172).

Nessa linha de pensamento, a proposta da democracia cosmopolita de David Held e Danielle Archibugi é a mais evoluída teoricamente e será explorada no tópico seguinte.

5.5 Democracia cosmopolita e social-democracia global

As instituições políticas encontram-se diante de um paradoxo, observa David Held (1998, p. 11): por um lado, é possível constatar que nunca na história os valores democráticos gozaram de uma aceitação tão generalizada, sendo considerados, na verdade, os únicos capazes de conferir legitimidade aos governos. De fato, o número de Estados que praticam procedimentos democráticos (ao menos formalmente) vem aumentando progressivamente e já é sem precedentes no sistema de Estados. Por outro lado, porém, verifica-se que o processo de globalização atualmente em curso acaba por solapar a próprias condições do exercício de uma democracia.

O objetivo do programa de pesquisa em democracia cosmopolita consiste em analisar em que medida o processo de globalização logrou deslocar o eixo da política dos Estados Nacionais para esferas de decisão situadas além dele. Pretende verificar que, uma vez constatado este deslocamento, conceitos tradicionais da Ciência Política, tais como democracia, cidadania, representação política e soberania necessitam de uma ressignificação e um resgate urgentes. Não obstante a globalização tenha provocado uma crise naquelas noções, ela coloca, por força mesmo de seus efeitos, sua dinâmica e seu significado amplamente

contraditórios a necessidade normativa e a possibilidade histórica de concebê-los de maneira muito mais auspiciosa e radical.

5.5.1 O princípio da autonomia

A enorme e aparentemente irresistível força atrativa do conceito de Estado (em seu sentido moderno e ocidental), tanto na sociologia quanto na linguagem política cotidiana, reside em sua capacidade de organizar as comunidades humanas, apartando-as umas das outras. Trata-se de um princípio ordenador que constitui as *comunidades políticas*. A noção de comunidade política não deve ser subestimada, pois em torno dela é que gravitam as idéias de justiça e de democracia e, conseqüentemente, de legitimidade das instituições e do exercício do poder político. Na verdade, a comunidade política é o *demos* da democracia.

Nesse sentido, o Estado moderno designa um sistema de poder circunscrito, que confina as sociedades e as diferenciam umas das outras, de modo que é possível falar de uma sociedade brasileira distinta de uma sociedade uruguaia, ou argentina. É como se a sociedade estivesse guardada em um recipiente ou *container* político (BECK, 1999; GIDDENS; 2001).

A vantagem propiciada pela segmentação das comunidades políticas em Estados consiste em permitir (ou prometer) a organização do poder político, das instituições e dos mecanismos de governança de um modo aceitável para todos os seus membros, isto é, para todos aqueles cujos interesses são regulados (HELD, 2000, p. 145). Noutras palavras, o Estado-Nação contém em sua auto-compreensão normativa a idéia de uma comunidade política governada por uma estrutura justa, que aloca de forma equitativa as possibilidades e limites de auto-realização entre todos os seus membros. Trata-se daquilo que Rawls denomina de uma “sociedade bem ordenada”, ou seja, um sistema equitativo de cooperação, estruturado para promover o bem dos seus membros e regulada por uma concepção pública de justiça (RAWLS, 2000a, p. 504; 2003, p. 11).

Por outro lado, salienta Held (2000, p. 145), a idéia de democracia retira sua força e significado da idéia de auto-determinação, isto é, de que a comunidade política deve ser capaz de agir politicamente sobre si própria. Noutros termos, os membros dessa comunidade, entendidos como cidadãos, sujeitos e não objetos da autoridade política, devem ter a prerrogativa de escolher livremente as condições que regem sua própria associação, e que suas escolhas constituem o princípio último de legitimação das decisões e das políticas adotadas.

Tanto a justiça, como princípio que deve reger as instituições que formam a estrutura básica da sociedade, quanto a democracia, como mecanismo de legitimação de decisões, são noções bem enraizadas na cultura política das democracias liberais ocidentais, e ambas podem ser representadas como um feixe de direitos fundamentais que os cidadãos compartilham na condição de membros iguais e livres da comunidade política. No entanto, a natureza da relação entre justiça, democracia e direitos necessita ser fundamentada de modo consistente e, nesse sentido, uma ampla e rica literatura se desenvolveu ao longo das últimas décadas, no campo da filosofia política. Naturalmente, não é possível revisar essa discussão aqui, mas apenas destacar sua influência sobre a concepção de democracia cosmopolita, desenvolvida por David Held.

O que está em jogo é a relação entre o Estado e a democracia, ou seja, a relação entre uma organização política independente, ou estrutura básica de instituições jurídicas que exerce funções de governança, e a capacidade dos indivíduos de, coletivamente, determinar as condições que regem a sua própria associação, enquanto comunidade (HELD, 2000, p. 146).

Nesse contexto, o conceito de *autonomia* é central na reflexão de Held, e denota a capacidade dos seres humanos de raciocinar de modo consciente, de ser auto-reflexivos e de se autodeterminar em suas ações. O princípio da autonomia pode ser definido da seguinte maneira: toda pessoa deveria desfrutar de iguais direitos, e obrigações correlatas, na especificação do arcabouço político que gera e limita as oportunidades disponíveis a ela. Isso significa que todos os membros da comunidade política devem ser livres e iguais na determinação das condições de sua própria vida, individual e coletiva, desde que não utilizem esse arcabouço para negar direitos aos outros membros (HELD, 2000, p. 147).

O princípio da autonomia, formulado por Held, pode ser remontado ao princípio universal do direito de Kant: o direito é o conjunto das condições sob as quais o arbítrio de um pode se harmonizar com o arbítrio dos demais, segundo uma lei universal de liberdade. A lei universal do direito é expressa por Kant na forma de um imperativo categórico: “age externamente de modo que o livre uso de teu arbítrio possa coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal” (KANT, 2003, p. 77).

Disso se segue que é injusto qualquer embaraço ou impedimento à ação individual empreendida em consonância com a máxima acima.

Rawls (2000a, p. 64), por sua vez, parece endossar o princípio da autonomia em seu primeiro princípio da justiça: “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para as outras”.

Isso significa que, em consonância com o princípio da autonomia, uma sociedade bem ordenada, que estabeleça um arcabouço justo e equitativo de regulação social, deve proporcionar a maior medida possível de liberdade a todos os cidadãos. A liberdade é, portanto, a regra. Qualquer limitação à liberdade individual apenas se justifica em razão da proteção das idênticas liberdades dos demais.

No entanto, o princípio da autonomia encontra expressão, segundo Habermas (1997, p. 133), em duas dimensões, de auto-realização ética e de autodeterminação moral que não se coadunam facilmente, no plano da filosofia política.

Por um lado, o advento de uma sociedade pós-convencional, isto é, uma sociedade em que a tradição e a religião perdem sua autoridade e sua capacidade de justificar uma realidade, norma ou prática social, acarretou a substituição do exemplo e da imitação pela decisão existencial da própria trajetória pessoal de vida. Ninguém pode substituir o indivíduo na responsabilidade de escolher seu projeto de vida e seu destino. O resultado dessa condição é o *pluralismo*, ou seja, a fragmentação das gramáticas de vida, individuais e coletivas e a impossibilidade de um critério ou padrão correto de virtude. Nenhum projeto de vida pode, em princípio, reivindicar superioridade moral sobre qualquer outro. Com efeito, o mesmo processo de erosão da autoridade tradicional e religiosa fez despertar o espírito crítico e da reflexividade, que exigem, doravante, que as normas que regem a convivência social das diversas concepções de bem se baseiem em justificativas racionais e em valores universais.

Isso significa, por um lado, que indivíduos dotados de uma consciência moral reivindicam o direito de participar das decisões relativas às normas que regem a sociedade, isto é, liberdade política e instituições democráticas. Por outro lado, implica que esses mesmos indivíduos moralmente reflexivos também reivindicam o direito de decidir livre e individualmente acerca de seus próprios interesses pessoais e suas concepções particulares de vida boa, de modo que a regulação dos eventuais conflitos deve se pautar por normas imparciais em relação às várias visões de mundo, pois, como se disse, nenhuma delas pode pretender-se a correta ou moralmente superior. Isso aponta para o reconhecimento de uma igual esfera de liberdade privada para cada indivíduo perseguir seus próprios objetivos e, portanto, para uma limitação da ação intrusiva do governo, isto é, da maioria.

O princípio da autonomia significa, por conseguinte, no plano da autodeterminação moral, a liberdade política, isto é, a auto-legislação democrática; no plano da auto-realização ética, a liberdade privada, que limita, de forma aparentemente contraditória, o poder de decisão política democrática. Como se pode ver, as duas dimensões da autonomia, a pública e

a privada, encontram-se em permanente tensão. Nessa perspectiva, os direitos fundamentais e a soberania do povo não aparecem como princípios complementares, mas sim concorrentes.

Todavia, essa tensão pode ser desfeita em qualquer das duas direções. Os liberais evocam o perigo de uma 'ditadura da maioria', postulam o primado de direitos humanos que garantem as liberdades pré-políticas do indivíduo e colocam barreiras à vontade soberana do legislador político. Ao passo que os representantes do humanismo republicano dão destaque ao valor próprio, não-instrumentalizável, da auto-organização dos cidadãos, de tal modo que, aos olhos de uma comunidade naturalmente política, os direitos humanos só se tornam obrigatórios enquanto elementos de sua própria tradição, assumida conscientemente. [...] De um ponto de vista geral, Kant sugeriu um modo de ler a autonomia política que se aproxima mais do liberal, ao passo que Rousseau se aproxima mais do republicano (HABERMAS, 1997, p. 134).

A maneira de solucionar essa tensão entre a soberania popular e os direitos de liberdade individual divide os teóricos da filosofia política em duas amplas tradições intelectuais, o comunitarismo e o liberalismo, cada qual atribuem a primazia uma das dimensões da autonomia.

O que está em jogo é a questão sobre se existem ou não limites imanentes à liberdade política, isto é, à vontade da maioria legiferante, e, se existe, como defini-lo e justificá-lo sob os princípios democráticos. De um modo geral, os liberais afirmam a primazia dos direitos individuais, os quais balizam a esfera da política, ou seja, aquilo que pode legitimamente ser objeto de deliberação democrática por uma comunidade soberana. Em sociedades caracterizadas pelo pluralismo, isto é, por diferentes concepções de vida boa, todas iguais do ponto de vista moral, as instituições, pautadas por princípios de justiça, devem ser imparciais e assegurar a igual consideração e respeito devido a cada uma delas. Os direitos que asseguram a cada indivíduo o poder de escolher a sua própria concepção de bem limitam o poder de decisão da maioria. Isso significa que, no pensamento liberal a justiça é anterior e possui primazia sobre as concepções de bem. De acordo com Rawls (2000a, p. 3-4):

A justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento. Embora elegante e econômica, uma teoria deve ser rejeitada ou revisada se não é verdadeira; da mesma forma, leis e instituições, por mais eficientes e bem organizadas que sejam, devem ser reformadas ou abolidas se são injustas. Cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar. [...] Portanto, numa sociedade justa as liberdades de cidadania igual são consideradas invioláveis; os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo dos interesses sociais. [...] Sendo virtudes primeiras das atividades humanas, a verdade e a justiça são indisponíveis.

A prioridade do justo sobre o bom significa duas coisas. Em primeiro lugar, que os direitos individuais são tão importantes que nem mesmo o interesse da maioria (ou da unanimidade) dos cidadãos, tampouco o suposto bem-estar geral pode estar acima deles. Em segundo lugar, que os princípios de justiça – e os direitos instituídos a partir deles – que governam a estrutura básica da sociedade não dependem para sua justificação de qualquer concepção particular de vida boa, senão que é absolutamente neutro em relação aos valores pessoais, éticos ou religiosos que os cidadãos eventualmente possuam.

A justiça não é apenas um valor entre outros, que deva ser ponderado e considerado conforme as exigências da ocasião, mas antes o *meio* através do qual todos os valores são ponderados e avaliados. [...] A justiça é o padrão através do qual valores em conflito são reconciliados e as distintas concepções do bem são acomodadas, mesmo se nem sempre resolvidas (SANDEL, 2005, p. 40)

O comunitarismo, por outro lado, sustenta que é impossível uma concepção de justiça que seja completamente imparcial relativamente às concepções prevalecentes, ou valores dominantes em uma sociedade. A alegação de neutralidade constitui uma tentativa do pensamento liberal de universalizar sua própria concepção de bem. A força moral dos princípios de justiça repousa em valores comumente aceitos ou amplamente compartilhados por uma comunidade concreta, e usualmente refletida em suas tradições e modos de vida. Nesse contexto, os direitos individuais não são prévios à decisão da comunidade, mas são instituídos por ela. Não faz sentido, portanto, alegar um direito contra a vontade da comunidade, expressa pela maioria. O reconhecimento de um direito está relacionado à demonstração de que esse direito é inerente à tradição, ou à cultura, ou aos valores da comunidade em causa (SANDEL, 2005, p. 10).

Habermas, porém, pretende superar a disputa entre liberais e comunitaristas evidenciando o nexos interno entre os direitos e a democracia, colocando, portanto, em relação de complementaridade, ao invés de competição, a autonomia privada e a autonomia pública. Com efeito, para Habermas, a integração horizontal promovida pela estrutura intersubjetiva dos direitos e a integração vertical, possibilitada pela estrutura comunicativa do procedimento democrático pressupõem-se reciprocamente (HABERMAS, 1997, p. 139).

De acordo com Habermas (1997, p. 137), o nexos interno entre soberania do povo e direitos fundamentais repousa na autocompreensão normativa do procedimento democrático, que consiste na formação discursiva da opinião e da vontade, emancipada de toda forma de coerção, e onde a única força admitida é a do melhor argumento. O fundamento moral da soberania do povo reside no modo pelo qual a maioria exerce o seu poder, ou melhor, na

forma como a maioria se constitui como tal, ou seja, no processo democrático de formação da opinião e da tomada de decisões, o qual pode ser caracterizado normativamente como uma situação comunicativa ideal, onde todos os interessados podem participar em igualdade de condições, e onde prevalece a persuasão pela argumentação racional.

Trata-se do que Habermas (1997, p. 142) denomina de princípio do discurso: “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais”

Todos os participantes do discurso são igualmente livres para argumentar, sugerir temas, discordar e criticar. Nesse contexto, os direitos preenchem uma dupla função. Em primeiro lugar, eles são inerentes ao processo de reconhecimento recíproco dos cidadãos como membros da comunidade política. Trata-se de uma pré-condição à constituição de uma sociedade. Não pode haver socialização entre pessoas livres sem o reconhecimento mútuo de direitos e obrigações. “Os membros da comunidade política devem reconhecer reciprocamente uma gama de direitos, caso queiram regular legitimamente suas relações por meio do direito positivo” (HABERMAS, 1997, p. 113). Nesse sentido, os direitos são constitutivos do *pactum societatis* dos contratualistas. Em segundo lugar, o sistema de direitos garante a cada indivíduo da comunidade política a condição de participante de uma discussão pública racional. Eles asseguram os pressupostos comunicativos de formação discursiva da opinião e da decisão política.

Assim, o princípio da autonomia implica essa dupla liberdade, privada e pública, sem que se possa estabelecer uma hierarquia entre elas.

5.5.2 Autonomia e “nautonomia”

Uma vez esclarecido o conteúdo do princípio da autonomia, Held busca definir um mecanismo para identificar se, e quando, o princípio da autonomia é prejudicado em sua efetividade, em virtude da natureza das instituições existentes. Trata-se de localizar as eventuais falhas na estrutura da comunidade política, que impedem o princípio da autonomia de realizar-se plenamente, gerando assim uma situação de ilegitimidade.

Nesse ponto, a teoria de Held apresenta ambigüidades. A princípio, Held (2000, p. 161-2) sugere que é possível identificar pontos de ilegitimidade nas instituições existentes, isto é, situações ou normas que limitam de modo injustificável a autonomia dos cidadãos, através do que denomina de “experimento mental” (*thought experiment*). Esse experimento mental consiste em um exercício de abstração intelectual semelhante à situação de posição

original, proposta por John Rawls. Tal experimento, no entender de Held (2000, p. 164), proporciona um “teste de imparcialidade”, com o qual é possível identificar circunstâncias e normas a que nenhum indivíduo racional daria o seu consentimento, em uma posição original.

Ao mesmo tempo, porém, Held aponta um segundo caminho para se identificar situações de injustiça, ou de ilegitimidade, contrárias ao princípio da autonomia. Desta vez, o experimento não consiste numa abstração filosófica destinada a descobrir os princípios de justiça *a priori*, mas sim uma avaliação empírica e analítica, que busca examinar a dinâmica do processo político e iluminar os obstáculos sistemáticos que impedem a constituição de uma situação comunicativa ideal, isto é que distorcem o princípio do discurso, tal como formulado por Habermas (HELD, 2000, p. 167).

Como é evidente, as estratégias dos dois teóricos divergem significativamente. Rawls lança mão efetivamente de um experimento filosófico a fim de deduzir princípios substantivos de justiça. Já Habermas desenvolve analiticamente os pressupostos normativos conceituais, isto é, implícitos, da utilização da linguagem ilocucionária, ou seja, orientadas para o entendimento, caracterizando uma situação deliberativa ideal. A partir daí, estabelece como fundamento de legitimidade das decisões políticas e das normas jurídicas o seu procedimento democrático de elaboração, que deve desenvolver-se de acordo com regras que realizem o princípio do discurso. Habermas está preocupado com o procedimento para validação de normas e não com seu conteúdo substantivo. Este deve ser definido a partir da deliberação pública democrática, estabelecida segundo as regras de uma discussão racional. Portanto, Habermas não precisa pressupor indivíduos em uma posição racional, cobertos por um véu de ignorância; não precisam ser imparciais, nem ignorar seus próprios interesses, desde que consigam justificar seu posicionamento com argumentos racionais e disporem-se a aceitar a força do melhor argumento. Rawls, por sua vez, fundamenta a validade dos seus princípios de justiça sem que eles precisem ser aprovados em uma discussão pública.

Held enfatiza que, qualquer que seja a estratégia utilizada, a proposta da democracia cosmopolita não tem pretensão de deduzir, a partir do princípio da autonomia, um desenho institucional específico que o satisfaça. Não existe prática, procedimento ou instituição que possa reivindicar-se como a única compatível com o referido princípio, assim como não há um único modo de institucionalizar uma situação comunicativa ideal. O princípio da autonomia de Held, assim como o princípio do discurso de Habermas, ou ainda os princípios de justiça de Rawls, permanecem no plano normativo, como parâmetros de avaliação crítica das instituições empiricamente existentes. Eles buscam revelar os pressupostos normativos

das instituições políticas e sociais, e, dessa forma, apontar inconsistências entre estas e aqueles (HELD, 2000, p. 167).

Noutras palavras, o princípio da autonomia, acima descrito, é definido de modo suficientemente vago para permitir múltiplas interpretações e concretizações no plano institucional, de acordo com os vários contextos e culturas em que é aplicado. Em um mundo marcado pelo pluralismo e pelo dinamismo, não pode haver uma interpretação correta da autonomia; ela está permanentemente aberta a novos significados, oriundos de perspectivas diferentes. Essa circunstância, no entanto, não torna o princípio vazio de significado e, portanto, inútil. O relativismo não deve ser levado longe demais. Se não é possível deduzir um conjunto de instituições e normas correta, é possível, não obstante, apontar aquelas que são evidentemente incompatíveis com a democracia e a autonomia pessoal. Tratam-se daquelas situações que, na ausência de coerção ou outra forma de violência, nenhum indivíduo racional aceitaria em uma deliberação pública. Noutros termos, enquanto princípio normativo, não é possível definir a forma de sua realização plena, mas é possível caracterizar a sua violação.

A tais situações de violação do princípio da autonomia, Held dá o nome de “nautonomia” (*nautonomy*). Nautonomia refere-se àquelas circunstâncias que produzem ou distribuem de forma assimétrica as oportunidades de vida e, assim fazendo, limitam e distorcem as possibilidades de participação política. Por oportunidades de vida entende-se as chances que uma pessoa tem de compartilhar os bens, recompensas e oportunidades econômicas, culturais e políticas geradas socialmente e tipicamente encontradas em sua comunidade. Nautonomia diz respeito a todo padrão socialmente condicionado de desigualdade de oportunidades, as quais colocam limites artificiais à criação de uma estrutura comum de ação política (HELD, 2000, p. 167).

Como se vê, o objetivo de David Held é, através do princípio da autonomia, caracterizar as situações de nautonomia. Não se trata de enumerar uma lista de bens públicos, mas de garantir um procedimento legítimo de tomada de decisões, baseado na livre participação de todos os cidadãos em igualdade de condições. Isso só se consegue através de uma estrutura comum de ação política que assegure justiça, entendida como equidade. Observa-se que, mais uma vez, que as influências de Rawls e de Habermas se combinam no pensamento de Held.

As situações de nautonomia introduzem déficits de legitimidade nas estruturas de governança política e econômica. A autonomia não é, portanto, um resultado, uma forma determinada de sociedade perfeita, mas sim um processo, que visa estabelecer uma estrutura

comum de ação política na qual indivíduos livres e iguais de uma comunidade determinam as condições de sua própria associação.

5.5.3 Sítios de poder e direitos fundamentais

David Held (2000, p. 173) identifica sete “sítios de poder” (*sites of power*), onde podem verificar-se situações de autonomia e, portanto, de ilegitimidade. Por sítio de poder entende-se um determinado contexto de interação social ou ambiente institucional, no qual e através do qual relações de poder operam para formar as capacidades das pessoas, modulando e circunscrevendo suas oportunidades de vida e sua participação nos processos de tomada de decisão de assuntos públicos. Em cada um dos sítios de poder podem ocorrer situações de autonomia, que podem ser localizadas a partir de alguns indicadores: se todos os indivíduos possuem acesso a esse sítio de poder; se em seu interior as oportunidades são abertas a todos e simetricamente distribuídas; se os resultados, isto é, as vantagens proporcionadas por cada sítio tendem a favorecer mais determinados interesses ou grupos particulares, em detrimento do restante da comunidade.

O primeiro sítio de poder é o *corpo*. Refere-se aos modos pelos quais o bem-estar físico e emocional é assegurado socialmente. Compreende as chances de sobrevivência, calculada em termos de expectativa de vida e índices de mortalidade; saúde física medida em termos de suscetibilidade de doenças ou deficiências, da persistência de doenças tratáveis e da capacidade de preveni-las e tratá-las; e saúde mental, indicada pela frequência de doenças psicológicas ou depressão. A capacidade de uma comunidade de proporcionar esses bens de forma igualitária aos seus membros tem correspondência direta com a geografia – a disponibilidade de alimentos e de água potável – e com as desigualdades de gênero, etnia ou classe no acesso a serviços de saúde. A privação ou distribuição assimétrica das chances de sobrevivência e saúde gera situações de autonomia, que vitimam principalmente populações pobres, populações não-brancas e mulheres, uma vez que prejudica a capacidade de indivíduos e grupos de desempenhar o papel de membro integral da comunidade política (HELD, 2000, p. 176-7).

O segundo sítio de poder é denominado por Held *bem-estar*. Diz respeito a bens e serviços que, nas palavras do autor, “auxiliam a transição do cidadão de pessoa privada a membro pleno da comunidade” (HELD, 2000, p. 178). Tais bens e serviços têm por objetivo proporcionar aos indivíduos capacidades para participar da vida política e econômica. Compreende uma ampla gama de serviços públicos, que vão desde sistemas de registro civil,

passando pela segurança pública, até sistemas educacionais e de seguridade social. Oportunidades de educação assimetricamente distribuídas afetam diretamente a capacidade dos cidadãos se tornarem independentes, comprometidos e ativos. A capacidade dos cidadãos de interferir de modo competente na política, seu interesse nos assuntos coletivos e sua capacidade de definir seus próprios interesses estão diretamente relacionadas aos níveis de educação predominantes. Por outro lado, a privação de oportunidades de educação e capacitação profissional compromete a independência dos cidadãos no mercado de trabalho, impedindo-os de desenvolver seus talentos e habilidades e aprisionando-os em uma situação de pobreza permanente.

O terceiro sítio de poder é o da *vida cultural* e refere-se à existência de uma esfera pública, onde identidades são socializadas e confrontadas, diferenças de opinião são exploradas e na qual dogmas, tradições, valores e normas podem ser problematizados e contestados. A ausência de vida cultural, nesse sentido, provoca situações de nautonomia, na forma de hegemonia de grupos ideologicamente poderosos, que possuem o monopólio da interpretação e do discurso, que normalmente reforçam seus privilégios econômicos e políticos. No plano institucional, a liberdade de expressão e a democratização do acesso a órgãos de comunicação permitem um questionamento mais amplo do *status quo* e, assim, possibilitar que as instituições e práticas da comunidade repousem sobre um consenso construído discursivamente, em um processo de deliberação pública (HELD, 2000, p. 180).

O quarto sítio de poder apontado por Held é o da *vida associativa*. A privação do direito ou da possibilidade material de constituir associações no âmbito da sociedade civil também provoca situações de nautonomia, que prejudicam a capacidade dos cidadãos de atuarem como membros efetivos de sua comunidade. Com efeito, parte importante da participação política e da atividade cívica é exercida por meio de associações civis, que permitem aos cidadãos articular interesses comuns e promover atividades que melhoram o cotidiano de suas comunidades. Essas atividades constituem uma dimensão essencial da auto-realização como cidadão. Impedimentos legais à livre constituição de associações, embaraços à sua atuação independente, ou privações econômicas e educacionais que obstem à aquisição das habilidades necessárias, constituem severas limitações à autonomia individual e coletiva dos membros da comunidade (HELD, 2000, p. 181).

A quinta esfera de poder é a das *relações econômicas*. Compreende a organização social da produção, distribuição, intercâmbio e consumo de bens e serviços. Trata-se de uma esfera de poder responsável por uma das principais formas de estratificação social e de falta de autonomia: a desigualdade econômica e a pobreza. Sustentada pela divisão do trabalho e

pela propriedade privada dos meios de produção, as diferenças econômicas tendem a se reproduzir e a se reforçar, sem a intervenção de políticas que proporcionem meios de desenvolvimento aos mais carentes, na forma de serviços públicos. Como em economias de mercado o dinheiro pode (e normalmente é condição para) adquirir quaisquer outros bens, as assimetrias sistemáticas na alocação dos bens econômicos contribuem para a criação de grandes desigualdades não só de riqueza, mas de status, de habilidades, de cultura, de níveis de escolaridade, de realização profissional, de informação e, não menos importante, de influência política. A estrutura da autonomia, tanto privada como pública, é profundamente afetada, por conseguinte, pela estrutura econômica e seus padrões de estratificação. Existe uma íntima relação entre a participação de um cidadão na riqueza social e sua condição de membro integral da comunidade, inclusive sua capacidade de participação política (HELD, 2000, p. 182). Conforme salienta Habermas (2002a), os direitos sociais, desenvolvidos no século XX, visaram precisamente obviar as diferenças de classe e promover a integração social, permitindo a todos os cidadãos uma fruição mínima das vantagens econômicas proporcionadas pela sociedade.

A sexta esfera de poder está relacionada com a *organização da coerção* e da violência, e, conseqüentemente, da segurança pública. Os meios de coerção do Estado podem ser usados para proteger os membros da sociedade ou contra eles. A política pode ser conduzida de modo pacífico e ordenado, ou pode ser caracterizada por revoluções, golpes de Estado, perseguições, terrorismo, ciclos de autoritarismo e colapso do poder governamental. De acordo com a formulação do Banco Mundial, um dos aspectos fundamentais da boa governança é a capacidade da sociedade de substituir pacificamente os seus líderes políticos. Como já se descreveu anteriormente, um número significativo de Estados enfrenta a erosão progressiva de sua autoridade, enfrentando o desafio de grupos armados, minorias separatistas e grupos terroristas dispostos a praticar violência contra a população, a fim de influenciar a agenda política, com graves conseqüências humanitárias. Naturalmente, situações tais impedem a realização da autonomia política dos cidadãos, que só pode se realizar em um ambiente pacífico e organizado, que oportunize a deliberação pública em condições de igualdade e com liberdade de discussão (HELD, 2000, p. 183).

Por fim, o sétimo sítio de poder é o das *instituições legais* e regulatórias. Aqui a ameaça para a autonomia reside no uso arbitrário do poder, que cria desigualdades jurídicas entre os cidadãos, em função de classe social, gênero ou etnia, ou que cerceia a liberdade de participação política. A autonomia pode resultar também da falta de incentivos para uma atuação democrática e republicana das instituições reguladoras, seja porque não há

instrumentos efetivos de *accountability* de políticos ou burocratas, que, portanto, não se sentem obrigados a prestar contas à população; seja porque políticos e burocratas são particularmente suscetíveis à captura por grupos privilegiados política ou economicamente, que conseguem distorcer o processo político ou os objetivos da regulação pública em seu próprio benefício. Em todo caso, não se realiza a autonomia integral dos cidadãos como membros da comunidade, baseada na igualdade da condição de cidadão (HELD, 2000, p. 185).

Situações de nautonomia, em quaisquer dessas esferas de poder, impedem a constituição de uma estrutura comum de ação política, enraizada no princípio da autonomia, em que para cada indivíduo é dada a capacidade de participar em igualdade de condições da deliberação acerca das questões políticas.

A cada sítio de poder corresponde um determinado bloco de direitos fundamentais, que permitem neutralizar as situações de nautonomia em seu interior (HELD, 2000, 191-3).

Na esfera do corpo, o direito à vida e a serviços de saúde, bem como o de viver em um meio ambiente limpo, sadio e equilibrado, além de acesso a métodos de controle de fertilidade e de assistência à gestação são fundamentais para que indivíduos tenham capacidade de buscar o bem-estar físico e emocional, bem como planejar a própria reprodução e organização familiar. No que diz respeito ao bem-estar, a autonomia deve ser proporcionada mediante uma gama de serviços comunitários, entre os quais se destaca a educação. Tais serviços são essenciais ao pleno desenvolvimento dos talentos e das habilidades individuais e à formação cidadãos competentes e ativos. Na esfera da cultura, direitos como liberdade de expressão, de crença e de crítica são fundamentais para promover o reconhecimento e a tolerância às diferenças que devem existir em sociedades pluralistas, bem como para permitir aos indivíduos elaborar seus próprios discursos. A educação, por sua vez, permite o exercício competente dessas liberdades.

Na esfera da vida associativa, fazem-se necessários direitos de associação e de reunião, além de liberdade de acesso à informação, para que indivíduos possam partilhar projetos com outros e perseguir objetivos coletivos. Na esfera econômica, os direitos fundamentais compreendem o acesso a uma renda mínima e a oportunidades de trabalhar, produzir e consumir, com o que indivíduos podem pôr-se a salvo da necessidade econômica imediata e desenvolver uma atividade econômica de sua escolha. No sítio da coerção, os direitos fundamentais compreendem a segurança pública, as garantias do Estado de Direito contra o exercício arbitrário do poder, o direito a uma política externa não belicosa, isto é, que não atraia a guerra para seus cidadãos. Por fim, no campo das instituições políticas e

reguladoras, o acesso à justiça, ao tratamento igualitário perante à lei, além de direitos políticos são fundamentais para capacitar indivíduos para participação na formação e deliberação da agenda pública, bem como para a escolha e responsabilização de seus líderes políticos.

Em conjunto, tais direitos constituem o que David Held (2000, p. 190) denomina de “direito público democrático”, o qual assegura a autonomia dos indivíduos em face de situações de poder, e permitem a constituição de uma comunidade de pessoas livres e iguais, capazes de deliberar as condições de sua própria associação de forma não-coercitiva, e onde prevalece a persuasão pelo melhor argumento. Os direitos fundamentais, nesse contexto, não devem ser interpretados apenas como prestações que os indivíduos podem exigir do Estado, como na tradição liberal clássica; nem como bens públicos que proporcionam bem-estar e aliviam a exploração capitalista, como na tradição social-democrata. Servem para capacitar indivíduos para a participação política em condições de igualdade. Mesmo os direitos civis, que asseguram uma esfera de privacidade e autonomia privada, possuem uma função importante em uma democracia deliberativa, bem evidenciado por Habermas, e que consiste em oferecer aos cidadãos a possibilidade de se retirar da esfera pública, sempre que não queiram participar da discussão, recuando assim para a posição de observadores.

Convém salientar que os direitos que constituem o direito público democrático, através dos vários sítios de poder, são definidos de modo suficientemente abstrato para permitir diferentes interpretações e diferentes formas de institucionalização, em observância a contextos materiais e culturais específicos. Antecipando-se a objeções comunitárias ou multiculturalistas – que tendem a ver nesses direitos uma tentativa de conferir validade universal às instituições típicas das democracias liberais do ocidente – Held adverte que a universalidade dos direitos não se confunde com a forma contingente de organização dos serviços e dos mecanismos de governança que os prestam, os quais devem ser sensíveis às diferentes tradições, valores e graus de desenvolvimento das sociedades em que são efetivados.

A propósito, Held distingue três níveis de efetivação do princípio da autonomia. Um nível *ideal* de autonomia, válido como horizonte normativo e como programa de ação, que serve como parâmetro de crítica às instituições empíricas, em especial por movimentos sociais de defesa de minorias discriminadas ou excluídas (HELD, 2000, p. 206). Um nível *alcançável*, isto é, o nível de participação política que, dados os recursos existentes naquela comunidade, pode ser atingido sem grande custo econômico e político, em face das alternativas demonstráveis (HELD, 2000, p. 210). E um nível *urgente* de autonomia é aquele

em que situações severas de privação de capacidades podem ser superadas, sem comprometer a estrutura econômica, nem a ordem política existente (HELD, 2000, p. 213). Sociedades em estágios diferentes de desenvolvimento lidam com graus diferentes de autonomia. De resto, uma mesma comunidade, ou uma minoria social no interior de uma comunidade, pode apresentar ao mesmo tempo situações semelhantes aos três graus de autonomia, ao longo dos vários sítios de poder.

É importante observar ainda que o princípio da autonomia, ao mesmo tempo em que é imparcial em relação às concepções de bem de indivíduos e grupos, no sentido de não as pressupor para sua justificação, não é incompatível com o tratamento diferenciado de determinados grupos ou minorias sistematicamente excluídas do processo político, a fim de que todos gozem igualmente do *status* de cidadão. Ao contrário, o princípio da autonomia prescreve a obrigação das estruturas de governança de promover a autonomia, não apenas através da igualdade jurídica formal, mas removendo obstáculos materiais – econômicos, culturais e políticos – à igualdade de fato. Não exclui, portanto, ações afirmativas em favor de grupos discriminados ou excluídos.

5.5.4 Interdependência e o novo contexto da política

Para a filosofia cosmopolita, a ciência política enfrenta um desafio ao operacionalizar normativa e empiricamente conceitos tradicionais de soberania, cidadania, representação política e democracia, em virtude dos efeitos provocados, por um lado, pelos processos políticos transnacionais e pela emergência de uma regulação mundializada; por outro, pela diferenciação crescente da sociedade civil em termos culturais.

Ao longo dos séculos XIX e XX, isto é, durante o período de consolidação do Estado-Nação e sua disseminação por todo o globo, constituindo um sistema de Estados-Nação, tinha-se como pressuposto uma congruência ou relação consistente entre as estruturas de tomada de decisão política e as pessoas afetadas por essas decisões. Essa consistência se expressa na dupla dimensão da soberania, popular e nacional. Soberania popular significa que a população, constituída pelos cidadãos membros da comunidade política, tem a capacidade de selecionar, monitorar o comportamento e responsabilizar politicamente aqueles encarregados de tomar decisões sobre as questões que dizem respeito ao interesse da comunidade política; soberania nacional, por sua vez, implica que a comunidade política é capaz de tomar qualquer decisão acerca de todos os temas de interesse da comunidade, com exclusividade, ou seja, excluindo qualquer ingerência externa. Pressupunha-se que as

fronteiras nacionais continham populações soberanas, nos dois sentidos acima. Assim, a comunidade política era caracterizada um todo autônomo. As decisões políticas dos governos nacionais não seriam limitadas ou influenciadas por decisões tomadas por outras comunidades políticas; por outro lado, as decisões de um governo repercutiriam apenas sobre sua própria população. Enfim, haveria, no Estado-Nação, uma relação consistente entre as estruturas de governança, os interesses afetados pelas decisões, e a população de cidadãos que legitima as decisões.

A emergência da política global e a intensificação das relações de interdependência tornam essa relação difícil de sustentar. A tensão de fundo reside na disjunção entre a lógica territorial/nacional do poder e da legitimação do poder e a lógica progressivamente desterritorializada/transnacional de uma agenda crescente de problemas políticos que exige uma regulação que, contudo, só será eficaz se houver uma coordenação de esforços multilaterais entre estados e outros atores: degradação ambiental, correntes migratórias, refugiados, terrorismo, segurança alimentar, proliferação de armamentos, crime organizado, lavagem de dinheiro, pandemias, instabilidade financeira, desenvolvimento, entre outros.

Diante da dimensão e complexidade desses problemas, assiste-se ao paradoxo, apontado por David Held (1998, p. 11), de expansão sem precedentes da democracia liberal ocidental para várias regiões do mundo e, ao mesmo tempo, uma perda de capacidade decisória e implementadora de políticas cada vez maior, por parte dessa mesma democracia nacional, suplantada por forças tanto além dela, emaranhada numa rede de compromissos e regulações transnacionais que limitam suas alternativas, quanto por forças vindas “de baixo”, do âmbito local que reivindica mais descentralização e autonomia. De todo modo, torna-se cada vez mais problemático justificar a associação daqueles conceitos apontados acima com o Estado-Nação.

Com efeito, a globalização coloca em questão o próprio conceito de comunidade política. Os mecanismos de legitimação de decisões – mediante deliberação pública democrática – só existem nacionalmente, e envolvem apenas os cidadãos do Estado em que a decisão é tomada. No entanto, as escolhas políticas disponíveis a esses cidadãos são limitadas por decisões tomadas em outras instâncias de decisão a que esses cidadãos não tiveram acesso, ou mesmo conhecimento, muito menos controle e participação. Por outro lado, a decisão política tomada por esses cidadãos afetará os interesses de outras pessoas que, no entanto, são cidadãos de outros Estados e, portanto, não tiveram oportunidade de participar da deliberação, nem seus interesses foram levados em conta.

Se a democracia implica que todos os interesses afetados por uma decisão têm o direito de participar em igualdade de condições do processo de deliberação, então é o próprio sentido de *demos* que a globalização põe em cheque. Como definir, em condições de interdependência, o eleitorado relevante em uma decisão política? Para os cosmopolitas, em um contexto de interdependência complexa, os interesses que são afetados por uma decisão política não são congruentes com as fronteiras nacionais, nem portanto com as estruturas de governança encarregadas de tomá-la (HELD, 1995, p. 99-101).

Com efeito, se o Estado já não mais pode ser caracterizado como um “continente de poder” (*power container*) conforme sustenta Giddens, isto é, se não deve ser visto como uma unidade política, econômica e cultural, o conceito de comunidade política é automaticamente colocado em cheque. O que legitima as fronteiras nacionais é sua correspondência com os limites entre comunidades políticas distintas, as quais teriam o direito de agir politicamente sobre si próprias. Pressupõe-se que o Estado é capaz de tomar decisões sobre todos os assuntos que dizem respeito aos interesses coletivos daquela comunidade nacional. Na medida em que se constata que a capacidade decisória dos Estados vem sendo solapada progressivamente, deslocando-se parte de sua autoridade para outros atores e regimes internacionais externos à comunidade e que, inversamente, suas decisões também desencadeiam efeitos que afetam povos situados alhures, torna-se difícil justificar a centralidade do Estado no processo político, bem como o sentido normativo das fronteiras entre países, que perdem o significado de separação entre povos distintos – uma vez que a partilha de interesses e de questões políticas é o que caracteriza um povo – e se tornam, por assim dizer, algo *arbitrárias*. Principalmente na medida em que a totalidade dos mecanismos institucionais de legitimação da autoridade parecem confinados de modo quase exclusivo ao contexto político interno. Conceitos como democracia, cidadania e representação política apenas têm significado claro no interior dos Estados, e apenas nesse âmbito podem ser exercidos (HELD, 1998, p. 22; HELD, 2000, p. 136; HELD, 2004, p. 74).

Nesse contexto, o princípio da autonomia – que sustenta que todo indivíduo deve ser capaz de participar com liberdade e em igualdade de condições da discussão pública e da tomada de decisões políticas – não pode ser efetivado apenas no interior das fronteiras nacionais, através dos direitos de cidadania existente em nível nacional. Os critérios formais de cidadania – baseados no princípio da territorialidade (*jus soli*) ou numa suposta identidade nacional (*jus sanguinis*) – e que estabelecem a condição de sujeito capaz de participar do processo político, fazem sentido apenas enquanto se puder sustentar a existência de comunidades políticas segmentadas e autônomas.

Num contexto político marcado por lealdade múltiplas e camadas sobrepostas de autoridade, o conceito de cidadania precisa também se projetar a fim de que sujeitos individuais e coletivos possam ser admitidos a participar em todos os espaços onde as decisões políticas que lhes afetem sejam tomadas. Com efeito, observa-se que grande parte da regulação global emergente concentra-se num número restrito de países, a exemplo do Conselho de Segurança, o Fundo Monetário Internacional ou o G7, ou em redes transgovernamentais tais como o Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária ou a IOSCO, ou mesmo em organismos privados ou público-privados, tais como o ICANN ou a ISO (HALL E BIERSTEKER, 2002; KOENIG-ARCHIBUGI, 2002).

Naturalmente, o sistema de comunidades políticas nacionais persiste. Não é parte do argumento apresentado pela corrente teórica da democracia cosmopolita que o Estado está em vias de desaparecer, ou deixar de ser soberano, muito pelo contrário. Trata-se, porém, de evidenciar que o conceito de comunidade política deve ser rearranjado e rearticulado a partir dos processos transnacionais, nos campos econômico, social, ambiental, cultural e jurídico, que limitam sua autonomia original e sua vinculação às estruturas de governança do Estado-Nação. Conforme já discutido anteriormente, o campo de debate da governança busca introduzir no pensamento político algumas mudanças de mentalidade, no sentido de (1) deixar de pensar governança como atividade exclusivamente estatal, permitindo a inclusão de outros atores, oriundos do mercado e da sociedade civil; (2) deixar de pensar a governança como atividade exclusivamente nacional, enfatizando a articulação complexa com outras camadas de governança, em outros planos de comunidade, do local ao global; e (3) deixar de pensar o Estado como uma estrutura unitária e monolítica, e observar mais de perto a atividade transgovernamental de seus diversos setores.

Nesse contexto, a democracia cosmopolita busca levar a sério a hipótese levantada por Hedley Bull, acerca da emergência de uma ordem mundial neomedieval, isto é, um sistema de lealdades múltiplas e autoridade dividida e sobreposta, e busca meios de fundamentar essa nova ordem mundial em princípios democráticos.

As fronteiras nacionais, assinala Held (2000, p. 224-5; HELD, 1995, p. 101), marcam tradicionalmente a base sobre a qual os indivíduos são incluídos ou excluídos da tomada de decisões políticas, no pressuposto de que tais decisões afetariam unicamente os interesses daqueles compreendidos em seu território. Noutras palavras, acreditava-se, de acordo com a teoria política tradicional, que as fronteiras nacionais historicamente construídas determinavam de modo consistente a congruência entre as estruturas de exercício de autoridade e os seus mecanismos de legitimação. À medida, porém, que processos

econômicos e sociais atravessam fronteiras, torna-se problemático definir qual o eleitorado relevante que merece participar de uma deliberação, e qual a jurisdição legítima de uma dada instituição ou estrutura de governança. “A idéia de que cidadãos de uma dada comunidade podem autonomamente determinar o seu próprio destino é, pois ilusória, em um mundo crescentemente caracterizado pela interdependência” (ARCHIBUGI, 1998, p. 205). Richard Falk (1995, p. 120) também critica a tradição longamente estabelecida, mas atualmente anacrônica, de distinguir na vida política um interior e um exterior.

5.5.5 Governança cosmopolita, democracia e cidadania global

Norberto Bobbio (1995, p. 18) pergunta se é possível existirem democracias nacionais em um sistema internacional não democrático e, inversamente, se é possível democratizar um sistema internacional enquanto um número expressivo de países ainda permanece submetido a regimes ditatoriais. Segundo Bobbio (1995), ambas as perguntas dispensam resposta (que só pode ser negativa em ambos os casos), mas são formuladas a fim de evidenciar os problemas de convivência entre paz e legitimidade, de um lado, e anarquia, de outro.

Nesse contexto, a democracia cosmopolita assume o desafio de pensar a democratização do sistema internacional como necessário para complementar e realizar plenamente a democracia doméstica e o próprio princípio da autonomia. Trata-se de investigar quais as implicações para a democracia do fato de, atualmente, os Estados se encontrarem enredados em complexas relações de interdependência assimétrica. Parte do princípio de que a ordem mundial é caracterizada por várias “comunidade de fato” sobrepostas, onde o destino de uma está intimamente ligado ao das demais. Desse modo, sem que princípios de representação e participação democrática sejam aplicados em âmbito global, o processo de globalização se desenvolverá à margem de qualquer condução política legítima ou *accountability* (HELD, 2000; HELD, 2005).

A democracia cosmopolita é, portanto, um ambicioso projeto, cujo objetivo consiste em construir uma ordem mundial baseada na regra de direito e na democracia. Segundo Daniele Archibugi (1998, p. 201), no início do século XXI a democracia venceu definitivamente, até onde se pode prever, a disputa moral entre os modelos de organização política. Essa vitória pode ser observada no amplo consenso de que desfrutam os princípios democráticos, ainda que seu conteúdo concreto e sua forma de institucionalização sejam abertos à interpretação em diferentes contextos históricos. De resto, a democratização é um processo sempre inacabado e infinito. De qualquer forma, a democracia vem se disseminando

no mundo, tanto quantitativamente, em número de países cujos governos fundamentam sua legitimidade em princípios democráticos, quanto qualitativamente, mediante o aprofundamento progressivo da participação e o aperfeiçoamento dos controles e a garantia de uma gama crescente de direitos fundamentais.

A questão em aberto, conforme Archibugi (1998, p. 205), é como seria possível estender o princípio democrático às estruturas internacionais de governança. Para os realistas, a natureza do regime político interno não produz efeitos significativos sobre a política externa, que continua orientada para maximizar o interesse nacional, às expensas de supostos interesses mundiais. Nesse sentido, a ausência de um interesse e uma identidade comuns inviabiliza uma democracia entre Estados. Bobbio, por sua vez, reduz a democracia a um problema interno, isto é, entende que só poderá haver democracia nas relações internacionais entre Estados que sejam democráticos, ao passo que entre Estados não democráticos suas relações tendem naturalmente a ser não democráticas.

No entanto, segundo Archibugi (1998, p. 209), a relação entre democracia e relações internacionais não é linear, mas ambivalente. A democracia interna ajuda mas não determina a emergência de uma ordem mundial democrática – conforme a política externa americana durante a Guerra-Fria demonstra – nem um sistema internacional democrático necessariamente injeta democracia entre seus membros. O princípio democrático deve ser capaz de operar em diversos níveis ao mesmo tempo, de forma complementar e auto-sustentável.

Com efeito, o projeto da democracia cosmopolita consiste em fundamentar uma ordem mundial capaz de promover a democracia em três diferentes níveis, que se reforçam reciprocamente: (1) democracia interna; (2) democracia entre Estados; e (3) democracia global. Em cada um desses níveis, o princípio democrático é aplicado de modo distinto (ARCHIBUGI, 1998, p. 209).

No que se refere à democracia interna, convém lembrar mais uma vez que o princípio da autonomia, que a sustenta normativamente, é suficientemente flexível para comportar diversas interpretações e modos de institucionalização culturalmente situados. Não existe um modelo único, pronto e acabado, de democracia. Além disso, o cosmopolitismo democrático parte da premissa de que a democracia, qualquer que seja a forma que venha a assumir, deve ser o resultado de um desenvolvimento *endógeno*, produto do aprimoramento da cultura política e das instituições de uma dada comunidade. Isso exclui do projeto de democracia cosmopolita a imposição externa pela força de um qualquer sistema democrático, com a

deposição forçada de governos autoritários, ou seja, a chamada intervenção internacional pró-democracia.

Contudo, isso não significa que o princípio da autonomia seja infinitamente flexível, comportando qualquer modelo político que assuma a retórica democrática, nem que a comunidade internacional não tenha um papel relevante a desempenhar na promoção da democracia interna. Nesses casos, sua contribuição mais importante consiste em remover os *obstáculos* à democratização colocados pela própria política internacional, buscando assegurar uma ordem mundial *pacífica*. Com efeito, o desenvolvimento da democracia no interior dos Estados pode ser significativamente impulsionada se houver um ambiente externo favorável. A solução pacífica dos conflitos internacionais é condição essencial para que um tal ambiente possa ser construído.

Outros instrumentos existem, contudo, para que a sociedade internacional auxilie países a iniciarem, completarem ou aprofundarem sua transição para regimes políticos democráticos tais como: (1) assistência de organizações internacionais para organizar e monitorar eleições; (2) intensificação de relações diplomáticas ; (3) ajuda econômica e técnica para o desenvolvimento, condicionada à adoção de procedimentos democráticos e ao respeito aos direitos humanos; (4) condicionalidades semelhantes para participação ou permanência em organizações internacionais, a exemplo do que faz a União Européia; (5) pressão política pela sociedade internacional e aplicação de sanções econômicas ou mesmo militares. A *ratio extrema* da intervenção militar é admissível como último recurso e em situações limitadas e bem definidas, decidida em um processo político multilateral (HELD, 2000; HELD, 2004; ARCHIBUGI, 1998)

A democracia global, por sua vez, é necessária na medida em que existem problemas que não podem ser adequadamente enfrentados mediante instituições e regimes intergovernamentais apenas. Com efeito, em primeiro lugar, muitos dos Estados que pertencem a organizações intergovernamentais, a ONU inclusive, são governados por governos disfuncionais, autoritários ou corruptos, cujos interesses não coincidem com os de suas próprias populações, sendo, portanto, incapazes de representá-las. Em segundo lugar, a atuação do Estado na política internacional é pautada, de um modo geral, por uma percepção estreita do interesse nacional, o que torna difícil a cooperação e a repartição adequada dos custos no enquadramento dos grandes problemas mundiais. Por essa dupla razão, são necessárias novas formas de representação que permitam, de um lado, dar voz a indivíduos, minorias e mesmo comunidades nacionais inteiras oprimidas ou não representadas satisfatoriamente por seus governos, e, por outro, viabilizar a manifestação de identidades

transnacionais emergentes, que se constituem a partir de uma visão acerca do interesse público global, ou de valores substantivos universais, transcendendo assim o enfoque particularista do interesse nacional (estatal).

Conforme assinala Archibugi (1998, p. 211-2), se questões globais devem ser tratadas segundo princípios democráticos, deve haver representação política de indivíduos em escala global, independentemente da forma de sua representação política nos assuntos domésticos. A unidade de representação e legitimidade política deve ser o indivíduo, ainda que os mecanismos de representação e participação possam variar conforme a natureza e o escopo do assunto tratado.

Para Archibugi (1998, p. 215-6), a deocracia cosmopolita, a fim de realizar o princípio democrático nos três níveis indicados acima, deve situar-se em algum ponto intermediário entre a atual ordem mundial intergovernamental – que o autor denomina de modelo confederal – e um governo global centralizado – ou modelo federal.

O modelo confederal de relações internacionais, de que o sistema das Nações Unidas é a principal tradução, apresenta significativos déficits democráticos, nos três níveis de democracia. No tocante à democracia no interior do Estado, o sistema internacional não possui canais de intervenção direta para prevenir e fazer cessar violações graves de direitos humanos, em razão do respeito devotado à soberania estatal e ao princípio da não-intervenção, permitindo-se assistir paralisada a catástrofes humanitárias, como as que vitimaram Bósnia e Ruanda no início da década de noventa. No que se refere à democracia entre nações, o problema consiste em que, devido ao princípio da igualdade soberana, tanto Estados democráticos, quanto governos autoritários, quanto ainda governos constituídos mediante a derrubada violenta da ordem constitucional interna anterior (golpes de Estado), gozam de idêntico *status* e idênticos direitos de representação da população de seu país. Por paradoxal que possa parecer, a regra democrática aplicada dessa forma entre Estados pode servir para legitimar ditadores e usurpadores internamente. Por fim, em relação à democracia global, a ordem internacional confederal é intergovernamental por excelência, oferecendo poucos canais de participação de atores não-estatais, isto é, da sociedade civil global, bem como de minorias nacionais.

Por outro lado, uma federação global, com um governo mundial centralizado, mesmo que possível, não seria desejável, do ponto de vista de uma democracia cosmopolita. Embora, nesse caso, um governo global democrático, dotado de poderes coercitivos, pudesse impor a democracia às suas partes componentes, o cosmopolitismo democrático sustenta que a democracia deve ser resultado de um desenvolvimento endógeno da comunidade política, cuja

institucionalização não deve seguir um modelo único, mas respeitar a diversidade de culturas. Além disso, um governo mundial, conforme advertiu Kant, pode resultar facilmente em uma tirania mundial, com pouco respeito à heterogeneidade e às minorias políticas. Com efeito, se um governo nacional democrático, amparado por uma maioria difusa e heterogênea, já é difícil de controlar, imagine-se em um governo mundial, conduzido, como atualmente acontece nas Nações Unidas e mesmo na União Européia, por tecnocratas pouco propensos à prestação de contas.

A democracia cosmopolita designa um projeto de ordem mundial que, ao mesmo tempo que coexiste com o sistema de Estados soberanos, permite sobrepujar essa soberania em certas esferas de atividade, sob determinadas condições. A União Européia, desde que corrija suas próprias deficiências democráticas, constitui o que mais se aproxima de uma democracia cosmopolita, um sistema de governança em múltiplas camadas (ARCHIBUGI, 1998, p. 220; HELD, 2004, p. 114-5; HELD, 2000, p. 233)

Tal projeto enfatiza a necessidade de desenvolver simultaneamente os três níveis de democracia, dotando-as cada qual de diferentes estruturas e procedimentos. Propõe complementar e limitar as funções dos Estados a partir de novas instituições internacionais baseadas na cidadania mundial. Tais novas instituições seriam dotadas de competência para lidar com problemas que transcendem os interesses dos Estados e, ao mesmo tempo, para interferir nos Estados nos casos em que violações graves de direitos humanos sejam praticadas.

Archibugi (1998, p. 216) observa que a cidadania cosmopolita não irá absorver todas as demandas da cidadania nacional. O Estado continuará sendo o destinatário principal das expectativas dos cidadãos. No entanto, trata-se de identificar questões que interessam aos indivíduos não enquanto membros de uma dada comunidade política nacional, mas sim enquanto seres humanos que possuem apenas um planeta para viver. Para esses casos, direitos e obrigações de cidadania planetária são necessários, de forma sobreposta e complementar à cidadania nacional, a fim de que tais interesses sejam adequadamente representados, e não subsumidos ao interesse governamental apenas.

Um sistema de governança cosmopolita concebe não apenas a existência de direitos humanos universais, protegidos e implementados sob responsabilidade dos Estados, mas também de direitos e obrigações impositivos que indivíduos podem reivindicar *vis-a-vis* instituições globais. A tais direitos e obrigações correspondem funções a serem desempenhadas por essas instituições subsidiariamente e, eventualmente, em substituição às instituições nacionais. Noutras palavras, embora a demanda por governança seja direcionada

inicialmente ao Estado, diante da sua incapacidade material ou indisposição política, abre-se o caminho para a atuação substitutiva da comunidade internacional (ARCHIBUGI, 1998, p. 217).

Nesse contexto, os Estados preservam sua soberania interna e externa em face de *outros Estados*, mas parte de suas funções está sujeita à transferência ou compartilhamento com atores e instituições internacionais ou transnacionais.

No que se refere à democratização interna, o modelo de cosmopolita rejeita o dogma absoluto da não-intervenção do confederalismo, mas, ao mesmo tempo, não aceita que a democracia possa ser imposta de fora pela força. Citando Robespierre, Archibugi (1998, p. 209-10) adverte que não é possível tornar os povos democráticos contra a sua vontade. Assim, cabe à sociedade internacional disseminar os valores e instituições democráticas a fim de que, gradualmente, todos os membros do sistema de Estados possam adotar a democracia. Não obstante, diferenças entre sistemas políticos continuarão a existir e são saudáveis, pois refletem a diversidade cultural humana. A democratização entre Estados relaciona-se com o gerenciamento mais inclusivo das organizações internacionais. Reformas nas organizações internacionais são defendidas pelos teóricos da democracia cosmopolita, tais como a jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça, a regulamentação mais precisa e eficaz do uso da força, em resposta a crises humanitárias, e a reestruturação do Conselho de Segurança. No plano da democracia global, enfatiza-se o papel sociedade civil transnacional e a necessidade de canais institucionais de participação na tomada de decisões acerca de questões globais, mediante direitos de cidadania cosmopolita. As instâncias de participação da sociedade civil global não seriam substitutivas mas complementares da representação intergovernamental, e seu papel seria consultivo e não legislativo (ARCHIBUGI, 1998, p. 219; HELD, 2004, p. 114-5).

A proposta da democracia cosmopolita consiste em avaliar as condições de efetivação do princípio da autonomia em um contexto marcado pela interconectividade e pela interdependência, resultantes do processo de globalização (HELD, 2000, p. 226).

Conforme percebeu Kant, e ao contrário do que supunha Hobbes, a constituição de um Estado não resolve totalmente o problema da insegurança individual, resultante do estado de natureza, enquanto as relações internacionais continuarem a se desenrolar em um ambiente de anarquia. Kant percebeu que o princípio da liberdade somente pode ser realizado através do direito, estendido a todo o conjunto das relações humanas, inclusive em âmbito internacional, fazendo cessar assim o estado de natureza entre os povos.

David Held (2000, p. 226) reforça a idéia ao sustentar que o princípio da autonomia pode prevalecer se, e somente se, esta não for ameaçada pela ação ou omissão de outras comunidades políticas, ou pela rede de interações econômicas, ambientais, informacionais, etc., que atravessam as fronteiras da comunidade política e que não podem ser controladas por ela. Com efeito, os sítios de poder engendram situações de nautonomia podem ser nacionais, internacionais ou transnacionais. Assim, o direito público democrático precisa ser estabelecido em todos esses planos, de forma interdependente, complementar e que se reforcem mutuamente.

Como se viu anteriormente, Kant percebeu a interdependência entre o direito público interno (da república), o direito das gentes (baseado na confederação de povos) e o direito cosmopolita. Este, no entanto, foi restringido às condições de hospitalidade universal, isto é, de o estrangeiro não ser tratado com gratuita hostilidade. Ao estrangeiro deve ser concedido o direito de *tentar* entabular relações com o povo local, apresentar-se e ser ouvido. *Nada mais*.

David Held (2000, p. 228) busca fundamentar uma nova leitura do direito cosmopolita de Kant, desdobrando e especificando as condições implícitas para uma relação de hospitalidade, no mundo contemporâneo. Um relacionamento hospitaleiro implica, segundo Held, o respeito recíproco pela autonomia de cada um dos envolvidos na relação. Com efeito, Kant pretendia, a partir do direito cosmopolita, proteger os povos da América e do Oriente da violência colonizadora da Europa, enfatizando o direito à autonomia dos povos colonizados, e restringindo o direito dos colonizadores europeus ao direito de visita e de serem bem recebidos, enquanto respeitarem a autonomia do povo hospedeiro. Hospitalidade universal, portanto, tem a ver com a possibilidade de todos os indivíduos e povos de desfrutarem de sua autonomia, bem como com o reconhecimento dos seus limites imanentes. Isso significa o reconhecimento universal e o respeito aos direitos iguais de todos os seres humanos de realizarem seus projetos pessoais de vida e de se auto-determinarem, através da participação em igualdade de condições das decisões políticas.

Como se pode ver, Held identifica no direito cosmopolita de Kant a universalização e internacionalização do princípio da autonomia. A realização universal dessas condições exige que o direito público democrático seja considerado como parte do direito cosmopolita, isto é, o cosmopolitismo democrático, ou democracia cosmopolita (HELD, 2000, p. 228).

Com efeito, a hospitalidade universal não é efetivada em seu significado pleno se as condições de vida de indivíduos e grupos são determinadas por processos econômicos, sociais e políticos dos quais não participaram e em cujos resultados não consentiram, uma vez que isso limita sua autonomia. Trata-se, de fato, de situações de nautonomia geradas pela

globalização, as quais, para serem corrigidas, exigem a institucionalização de regras e procedimentos globais de decisão democrática. Portanto, para que o princípio democrático possa ser efetivo, ele precisa ser internacionalizado, isto é, aplicado às instituições internacionais (HELD, 2000, p. 232).

Numa democracia cosmopolita, argumenta Held (2004, p. 114-5), os indivíduos gozariam de múltiplas cidadanias, isto é, tornar-se-iam não apenas cidadãos de suas comunidades nacionais, mas de um sistema universal de governança. O Estado, por sua vez, seria rearranjado e rearticulado em semelhante sistema. Sua legitimidade decorreria não mais simplesmente de seu controle efetivo do território, mas apenas na medida em que o exercício de suas prerrogativas soberanas, no desempenho de suas funções de governança, seja compatível com o direito democrático global (HELD, 2000, p. 233).

Com efeito, nesse contexto, o Estado deve ser entendido como um elemento, ou um componente dentro de uma estrutura mais ampla de governança global cosmopolita, para a qual cumpre funções importantes. Se, como se afirmou acima, o Estado não pode mais, em um contexto marcado pela interdependência e por problemas globais, justificar suas fronteiras como um continente de poder, isto é, se as fronteiras do Estado não correspondem mais a uma comunidade política autônoma, rompendo-se a relação entre as estruturas de governança, a população afetada pelos problemas ou decisões e o eleitorado autorizado a participar dessas decisões, então a soberania do Estado só faz sentido como parte de um sistema de governança mais amplo, ou seja, a ordem mundial cosmopolita (HELD, 2000, p. 233).

Assim, a democracia cosmopolita parte do reconhecimento de que problemas precisam ser resolvidos e funções necessitam ser desempenhadas por estruturas apropriadas e democráticas de governança. Essas estruturas estarão, no entanto, dispersas em várias esferas de autoridade, distribuídas em vários níveis de comunidade – local, nacional, regional e global – e envolverão quaisquer atores capazes de e legitimados para delas participar – Estados, setores específicos das burocracias estatais, atores do mercado, da sociedade civil e comunidades epistêmicas e profissionais – na medida de seu conhecimento, capacidade de ação e respectivo *ethos* normativo. O Estado-Nação continua como um ator importante, insubstituível em sua capacidade de aplicar a coerção, aprovar normas vinculantes e alocar autoritativamente valores, mas não é mais o único, compartilhando funções com outros atores e com outros níveis de decisão, acima e abaixo dele. Quanto à sua soberania, ela passa a ser condicional e contingente, ou seja, válida no desempenho das tarefas de governança que lhe compete, enquanto forem desempenhadas de acordo com os princípios democráticos (HELD, 2000, p. 234).

Nessa concepção, a autoridade soberana deriva sua legitimidade do direito democrático cosmopolita: um sistema de governança limitado e circunscrito pelo direito e pelos direitos. Esse sistema de governança é composto por uma ampla gama de regimes e centros de tomada de decisão relativamente autônomos, isto é, capazes de tomar e implementar decisões em sua própria esfera de autoridade, sujeita apenas às condições impostas pelo princípio democrático. Tais esferas de autoridade podem ser Estados, mas podem ser também organizações internacionais, redes transgovernamentais ou comunidades transnacionais, ou ainda combinações diversas e atores, constituindo redes decisórias mistas, em todos os casos esferas de autoridade soberanas no sentido apontado acima.

Nesse contexto, soberania designa um atributo das várias esferas de autoridade – e não unicamente do Estado – e significa a competência para decidir autonomamente sobre determinado tema ou conjunto de temas, e pode aplicar-se a cidades, redes de corporações auto-reguladas, organizações internacionais, etc. O conceito de soberania se desintegra para se aplicar aos vários *clusters* de poder, sem relação necessária com fronteiras territoriais fixas.

O direito cosmopolita exige a subordinação das ‘soberanias’ locais, nacionais e regionais a um arcabouço jurídico abrangente, mas dentro desse arcabouço associações podem se auto-governar em diversos níveis. O modelo cosmopolita de democracia é a base legal de um sistema global e dividido de autoridade – um sistema de diversos centros de poder sobrepostos e moldados pelo direito democrático (HELD, 2000, p. 234).

A democracia cosmopolita permite o constante rearranjo das comunidades em novas comunidades, baseadas em identidades as mais diversas, sempre mutáveis e sobrepostas, mas que coexistem no interior de uma estrutura política global de ação democrática. Trata-se de uma forma de harmonizar, em bases democráticas, as tendências antagônicas de integração e fragmentação que o processo de globalização acarreta.

Ao que tudo indica, David Held concebe um sistema de governança global baseado em uma multiplicidade de mecanismos parciais, funcionalmente delimitados e geograficamente sobrepostos, envolvendo a articulação complexa de diversos atores e entre diversos níveis de comunidade, mas tudo isso coordenado por um arcabouço político-jurídico regulador, que estabeleceria os princípios democráticos superiores, fecharia as lacunas jurisdicionais, operacionais, de *accountability*, e de participação. Essa estrutura global meta-governativa determinaria ainda os princípios de governança que regeriam a divisão de tarefas e competências entre as várias estruturas de governança parciais de modo que cada questão ou problema seja enfrentado e decidido pelos níveis de comunidade, instituições e atores

apropriados. Os princípios de meta-governança são responsáveis pela unidade e coerência globais do sistema.

A definição da esfera apropriada de decisão em cada uma das questões de governança teria por base o direito de participação em igualdade de condições dos interesses *imediatamente* afetados. David Held (2000, p. 236) propõe o teste da extensividade, intensidade e eficiência comparativa, a fim de definir os interesses pertinentes e, por conseguinte, o nível de governança responsável pelo problema.

Held (2004, p. 98-9) sustenta o princípio da inclusividade e da solidariedade como um útil instrumento, que proporciona um critério fundamental para desenhar os limites apropriados em torno daqueles que devem estar envolvidos em um domínio particular de tomada de decisão, em torno daqueles que devem prestar contas e em torno daqueles a quem as contas devem ser prestadas. Uma decisão qualquer produz impacto variado sobre as pessoas, podendo ser forte, moderado ou fraco. *Forte*, quando afeta interesses vitais, com sérias conseqüências sobre suas chances de vida; *moderado*, de modo que comprometa capacidades importantes dos indivíduos, em particular sua capacidade de participar da vida econômica, política ou cultural da sua comunidade; e *fraco*, quando altera estilos de vida particulares ou opções de consumo. Nem sempre é possível distinguir com absoluta clareza cada uma dessas situações, mas é possível afirmar que, do ponto de vista da democracia cosmopolita, todos aqueles cujas chances de vida e capacidades essenciais sejam significativamente afetadas por processos sociais têm o direito de participar da, ou de ser representado na, regulação desses processos.

A localização apropriada dos mecanismos democráticos pode ser regulada a partir do par de princípios da subsidiariedade-inclusividade, os quais apontam tanto para a descentralização quanto para a centralização da autoridade política. De acordo com Held, propriamente compreendido, o princípio da subsidiariedade-inclusividade estabelece que a estrutura de governança deve ser tão descentralizada quanto possível, permitindo assim maximizar a capacidade de participação, ou a intensidade da representação, de cada sujeito interessado, dando maior oportunidade para que cada indivíduo exerça uma real influência sobre as decisões que moldam suas capacidades e chances de vida. Por outro lado, concomitantemente, a centralização é aceitável se, e na medida em que, seja necessária para evitar a exclusão de indivíduos distantes que são significativamente afetados pelos resultados da decisão política, e que não teriam oportunidade de participar se essa decisão fosse tomada localmente.

Conseqüentemente, conclui Held (2004, p. 100-1), o princípio da subsidiariedade-inclusividade requer múltiplos espaços públicos, que possibilite uma governança democrática em camadas múltiplas.

A conexão entre cidadania, a titularidade de direitos e obrigações, e a comunidade nacional é histórica e contingente. Os direitos de cidadania definem as condições da pertença do indivíduo a uma comunidade, definida em torno de interesses comuns. Assim, à medida que a configuração dos interesses é determinada por processos transnacionais, a própria cidadania se desterritorializa: seu significado deixa de relacionar-se com a pertença à comunidade nacional e passa a designar um princípio estruturante da ordem mundial, segundo o qual todas as pessoas gozam de direitos e responsabilidades equivalentes nas várias esferas de autoridade em que seus interesses vitais sejam afetados.

David Held (2004, p. 171) elenca oito princípios que estruturam a democracia cosmopolita, os quais, em conjunto, realizam a idéia kantiana de hospitalidade, ou a idéia nuclear de autonomia, que fundamenta normativamente qualquer sistema de governança.

O primeiro, igual valor e dignidade, refere-se a um princípio de individualismo igualitário, ou seja, à afirmação do indivíduo como unidade moral e única fonte de legitimidade política, e não Estados ou qualquer outra forma de associação humana. Noutras palavras, todos os indivíduos têm direito a igual consideração e respeito. O segundo princípio reconhece nesse indivíduo a capacidade de fazer escolhas morais, de pensar reflexivamente e de se auto-determinar, de modo que sua capacidade de auto-governo, de auto-determinação moral e de auto-realização ética deve ser respeitada.

O terceiro princípio, decorrente dos anteriores, afirma a responsabilidade do indivíduo por suas próprias escolhas e decisões e sua obrigação de prestar contas nos casos em que elas interferirem injustamente nas capacidades de outros indivíduos de fazerem suas próprias escolhas. Segue-se, no quarto princípio, que se um indivíduo deve ser igualmente capaz de formular suas escolhas e se auto-determinar livremente, desde que de modo compatível com as escolhas dos demais, então um sistema de governança legítimo deve basear-se no consentimento não coercitivo daqueles cujas escolhas são afetadas pelas decisões desse sistema. O quinto princípio estabelece que esse consentimento deve estar estruturado em mecanismos de deliberação e tomada de decisões, de tal modo quem, pelo menos no estágio decisivo, e estando em jogo decisões vinculativas, nada pode substituir o voto dos indivíduos, nem tampouco o princípio majoritário. O sexto princípio regula os processos deliberativos legítimos e consiste na já mencionada subsidiariedade-inclusividade.

O sétimo princípio diz respeito à justiça social, isto é, à justiça na alocação dos bens ou valores indispensáveis à satisfação de interesses vitais, que deve gozar de prioridade, ou seja, deve ser prioridade dos sistemas de governança, sobre qualquer outro objetivo político, a garantia das capacidades essenciais de cada indivíduo, prevenindo situações de vida ou morte, ou danos graves à sua autonomia como membro integral da comunidade. O oitavo princípio implica o respeito pela igual dignidade e respeito das futuras gerações, em virtude da esgotabilidade dos recursos naturais essenciais para a determinação das chances de vida e das capacidades individuais.

Contra esse pano de fundo institucional, revela-se uma nova concepção de cidadania que, da mesma forma que a governança global, e correspondente a ela, desenvolve-se em múltiplos níveis. Nesse contexto, a cidadania deixa de se referir à pertença a uma comunidade particular territorial e culturalmente situada, e a passa a se referir à pretensão legítima de participar dos processos de tomada de decisão onde quer que eles ocorram, por todos os indivíduos cujos interesses sejam potencialmente afetados.

Assim, cada indivíduo goza de múltiplas cidadanias, que o credenciam a participar dos múltiplos *fora* onde seus interesses estejam em jogo. À governança local ou municipal corresponde uma cidadania local, que compete aos seus residentes; à governança nacional, a cidadania do Estado; à governança internacional (regional ou global) uma cidadania internacional correspondente, e assim por diante. “A cidadania cosmopolita, portanto, concebe todos os seres humanos como membros de múltiplas comunidades políticas ao mesmo tempo” (SWEET, 2000, p. 180). Na medida em que as estruturas de governança global devem estar submetidas a mecanismos efetivos de *accountability* e pautadas pelos princípios de democracia cosmopolita, todas as pessoas devem ter acesso e poder de participação nas diversas comunidades políticas constituídas em torno de cada uma dessas estruturas.

5.5.6 Democracia cosmopolita e sociedade civil global

Não obstante contemple mecanismos de representação popular em nível mundial e regional, com a criação de parlamentos com funções consultivas e de controle, a perspectiva da democracia cosmopolita confere especial importância às atividades desenvolvidas por associações cívicas e organizações não-governamentais transnacionais, as quais constituem a denominada sociedade civil global, como os principais canais institucionais pelos quais a cidadania cosmopolita é exercida.

Conforme já discutido anteriormente, a sociedade civil compreende todas as instituições que, não exercendo autoridade, nem buscando oportunidades de lucro, desenvolvem atividades voltadas para o exercício de influência sobre políticas, ou sobre normas que regulamentam qualquer aspecto da vida social. Nesse contexto, a sociedade civil global compreende aquelas atividades que abordam questões políticas mundiais, envolve comunicação e organização transfronteiriça e advoga causas universais ou representa identidades transnacionais. A sociedade civil global constitui um componente imprescindível da governança global, de acordo com os cosmopolitas. Scholte (1999) elenca alguns papéis que a sociedade civil pode, *potencialmente*, desempenhar no sentido de aprimorar as credenciais democráticas da governança global.

Em primeiro lugar, a sociedade civil pode ser um instrumento de *substituição* na prestação de serviços essenciais ou de bens primários, desde ajuda humanitária, passando por programas de micro-crédito e de apoio a formas alternativas de produção econômica em países com mercado interno pouco desenvolvido, até educação e capacitação de trabalhadores e empreendedores, de outros atores e organizações da sociedade civil e de burocratas governamentais, de Estados carentes de recursos (SCHOLTE, 1999, p. 27).

Em segundo lugar, a sociedade civil global pode ser um importante instrumento de *educação cívica*, disseminando informação e alertando as populações acerca das questões globais contemporâneas que afetam o cotidiano das comunidades. Organizações voluntárias freqüentemente preparam guias de orientação e relatórios, organizam conferências e oficinas, circulam notícias (*newsletters*), mantêm *websites* e desenvolvem pesquisa acadêmica e material jornalístico abundante. Todo esse material destina-se a convencer ou influenciar burocratas, políticos, militantes e os cidadãos em geral acerca da relevância dessas questões, contribuindo para introduzir o tema na agenda política. Além disso, as organizações da sociedade civil tentam chamar a atenção da opinião pública mediante atos públicos de protesto. Com efeito, a grande visibilidade que questões globais desfrutam atualmente – aquecimento global, comércio internacional, AIDS, etc – devem-se em boa parte ao ativismo de militantes dessas organizações (SCHOLTE, 1999, p. 28).

Em terceiro lugar, a sociedade civil, como já foi assinalado, é uma instituição especialmente vocacionada para *expressar a diversidade* social. Trata-se de um canal através do qual grupos afetados negativamente ou excluídos dos processos transnacionais – mulheres, populações indígenas, trabalhadores rurais, etc. – podem expressar seu descontentamento com a condução política da globalização e fazer reivindicações ou propor alternativas (SCHOLTE, 1999, p. 28; SCHOLTE, 2001, p. 17).

Em quarto lugar, a sociedade civil, exatamente por disseminar conhecimento e informação e por ser um espaço de expressão das várias identidades, discursos e interesses, desempenha um importante papel de alimentar a discussão pública, acerca das perspectivas, alternativas, propostas e metodologias para administrar os problemas globais. Noutras palavras, a sociedade civil contribui para formar uma agenda e constituir esferas públicas globais, permitindo a confrontação de pontos de vista e de ideologias diversas, e ajuda a tornar mais críticas e mais confiáveis as análises dos problemas e as soluções mais consistentes. Em sociedades caracterizadas pela complexidade, pela diversidade e pelo dinamismo, o conhecimento não pode ser monopolizado por um único ator social, mas se encontra difuso por toda a sociedade. Representar essa pluralidade é não apenas condição de legitimidade política da governança, mas também de sua efetividade (SCHOLTE, 1999, p. 28).

Em quinto lugar, a sociedade civil tem se constituído em fator importante de pressão por maior legitimidade democrática e por maior prestação de contas (*accountability*) na política mundial. Ao mesmo tempo que denuncia os déficits de transparência da governança global, ela se oferece como alternativa para suprir as já comentadas lacunas de participação (SCHOLTE, 1999, p. 29; SCHOLTE, 2001, p. 17-8).

Em conjunto, as atividades da sociedade civil mundial contribuem para o aumento da coesão e da solidariedade social, na medida em que militam por incorporar valores substantivos – bem-estar, legitimidade, respeito ao meio ambiente, respeito à diversidade cultural, etc. – nas estruturas de governança global.

De fato, enquanto tarefas de governança passam por um progressivo processo de internacionalização, os mecanismos de legitimação e *accountability* permanecem marcadamente territoriais e ligados às estruturas do Estado-Nação. Nesse contexto, os partidos políticos nacionais raramente abordam questões de governança global nos debates eleitorais e a supervisão parlamentar sobre a atividade intergovernamental ou transgovernamental é superficial, fraca e ineficiente. A relação entre os governos nacionais e a governança global se dá através de burocratas não eleitos e de pouca visibilidade perante os cidadãos. Além disso, os governos intervêm nos sistemas de governança global muitas vezes apenas para definir objetivos, princípios e diretrizes políticas mais gerais, delegando autonomia a essas instituições para decidir discricionariamente todos os detalhes operacionais e formas de execução.

Diante desse quadro, atores da sociedade civil são vistos como essenciais para preencher esse déficit democrático e de prestação de contas das instituições internacionais, e

sob esse argumento é que reivindicam maior transparência e oportunidade de participação nos mecanismos de tomada de decisão. A expectativa é de que a inclusão desses atores da sociedade civil – ONGs, movimentos sociais, associações comunitárias, *fora* de negócios, sindicatos e comunidades profissionais e acadêmicas – possa representar um maior controle público da governança global. Com efeito, em muitas situações, a sociedade civil global pode ser um instrumento efetivo para obrigar as autoridades internacionais a revelar informações, explicitar escolhas políticas e responder por elas perante a opinião pública mundial.

Nesse sentido, várias organizações não-governamentais transnacionais vêm pressionando as agências intergovernamentais a assumir o compromisso de tornar pública e sua atividade, na forma de publicação de relatórios, *websites*, com amplo acesso à documentação *online*, aparições na mídia, organização de conferências e lançamento de documentos que exponham os princípios essenciais da organização, seus projetos e suas diretrizes políticas, a fim de que suas escolhas, programas e ações possam ser conhecidas, analisadas e criticadas pelos cidadãos. Uma vez que, de fato, políticas são praticadas pelas instituições de governança global, os diversos grupos da sociedade civil podem monitorar sua implementação, avaliar resultados, recomendar mudanças ou correções de trajetória e mesmo protestar contra essas políticas. Nesse sentido, uma literatura abundante tem surgido nas últimas décadas, produzida por ONGs e intelectuais ligados a organizações da sociedade civil, bem como da academia, acerca dos impactos sociais e econômicos das políticas de governança global, levadas a efeito por instituições como FMI, Banco Mundial ou OMC.

Noutras palavras, a sociedade civil desempenha o papel de chamar a atenção dos povos para a governança global, sua crescente importância e impacto na vida cotidiana, de alertar o público para suas eventuais deficiências, isto é, para a *má* governança global, e de proporcionar um canal de interlocução com suas instituições a fim de reivindicar mudanças ou para organizar movimentos de resistência a ela.

Por fim, a sociedade civil integra mecanismos formais de *accountability*, em particular participando de regimes privados auto-governativos, controlando a responsabilidade social de corporações transnacionais, conforme já discutidos anteriormente.

No entanto, não há um consenso quanto à capacidade da sociedade civil de legitimar e de promover uma maior *accountability* democrático das instituições internacionais. Conforme se verá mais adiante, existe um forte questionamento na literatura especializada sobre se as organizações compreendidas sob a denominação de “sociedade civil global” têm condições de representar grupos ou povos, ou identidades transnacionais emergentes. Noutras palavras, há sérias dúvidas acerca da legitimidade e representatividade da própria sociedade civil.

Com efeito, militantes e ativistas políticos, pertencentes a ONGs ou a movimentos populares, não possuem mandato e defendem programas que não necessariamente foram debatidos e aprovados em qualquer processo de deliberação. Assume-se, simplesmente, que as demandas de tais organizações, por estarem ancoradas em valores substantivos de justiça ou de moralidade, corresponderiam às aspirações de parcela significativa da população mundial. Trata-se, porém, de um raciocínio perigoso, pensam alguns. Da mesma forma que o Estado vem delegando funções de governança para instituições internacionais, verifica-se que, no âmbito dessas funções, os cidadãos vem delegando sua cidadania para ONGs transnacionais. No entanto, se a soberania pode ser compartilhada, a cidadania dificilmente o poderia (SWEET, 2000, p. 184-5).

Conforme já se assinalou, Estado e sociedade civil retiram seu *ethos* normativo de fontes diversas. Enquanto a legitimidade do Estado para alocar valores autoritativamente, aplicando coerção e aprovando decisões e regras vinculantes para toda a comunidade, repousa sobre sua capacidade de representar coletivamente os membros dessa comunidade, isto é, sobre o consenso exposto em um processo político acessível a todos os interessados, a sociedade civil tem sua normatividade amparada nos valores substantivos que veicula, ou seja, os grupos da sociedade civil são atores de governança por possuírem conhecimento especializado e estratégico, experiência, entusiasmo e contato direto com a população, além de traduzirem melhor a diversidade social e de se comprometerem com causas moralmente apreciáveis e universais, sendo essas características que credenciam esses atores a exercer influência *informal* e *consultiva* sobre as instâncias decisórias, as quais, no entanto, continuam responsáveis, em última análise, pelas decisões políticas.

Na medida em que a democracia pressupõe um processo de outorga de consentimento e de representação, ou a participação direta por parte de todos os indivíduos afetados pelas decisões em questão, a militância da sociedade civil global não é suficiente para sustentar uma democracia cosmopolita, não é substituto para o consentimento individual, nem certamente lhe dá direito de tomar decisões vinculativas, na qualidade de “cidadãos do mundo”.

Além disso, convém salientar que a sociedade civil global é frequentemente definida em termos normativos, ou seja, define-se a sociedade civil como ela *deveria ser* e não como ela é de fato. Todavia, seria ingênuo acreditar que todas as organizações que se auto-denominam representantes da sociedade civil tenham compromisso com causas universais, ou pratiquem realmente a democracia, ou espelhem de fato a heterogeneidade social. O altruísmo da sociedade civil não é um pressuposto, mas algo que deve ser verificado empiricamente.

Com efeito, estudos mais detalhados da sociedade civil mostram que muitas ONGs carecem das próprias de mecanismos de prestação de contas. Na maioria dos casos, essa prestação de contas é praticada *pro forma*, mediante eleições periódicas de um conselho deliberativo que se reúne esporádica e virtualmente, pela apresentação de um relatório de atividades que circula entre os membros da organização e por um demonstrativo financeiro sumário. Há outras entidades que não preenchem sequer esses requisitos formais. São organizações constituídas por lideranças auto-proclamadas, que não possuem um eleitorado (*constituency*) muito claro e que não têm o costume de divulgar suas atividades com frequência (SCHOLTE, 2005, p. 107).

Ainda mais grave, muitas ONGs são mal-intencionadas, defendendo causas relacionadas com o fundamentalismo, o ultra-nacionalismo, ou formas diversas de discriminação, ou servem de fachadas para a representação de interesses privados ou governamentais. Nesse sentido, designações depreciativas vêm surgindo no meio acadêmico e jornalístico, tais como QUANGO (organizações *quase* não-governamentais), MONGO (*minha* ONG), GONGO (organizações não-governamentais operadas por governos), ou BRINGO (*briefcase* ONG), e que vêm despertando preocupação e desconfiança quanto à idoneidade das ONGs e à desejabilidade de sua participação em sistemas de governança.

Muitas associações civis não oferecem oportunidade de participação de seus membros além do pagamento de subscrições. Da mesma forma que um governo ou uma empresa, uma ONG pode ser gerenciada de modo hierárquico e vertical. As ONGs podem também ser completamente opacas para aqueles que estão fora delas, não conhecendo quem toma as decisões, ou com que justificativa, o que fazem, com que meios e para quais fins. Convém salientar ainda que o potencial da sociedade civil global para representar a diversidade humana fica comprometida na medida em que a maior parte de suas organizações concentram-se nas nações afluentes do hemisfério ocidental, Estados Unidos e Europa, e cujas políticas, por exemplo, em matéria comercial e ambiental refletem claramente a visão dessas sociedades e contrariam o posicionamento dos governos de países mais pobres, não levando em conta suas necessidades e prioridades, ajudando, dessa forma, a reproduzir a desigualdade entre o norte e o sul (SCHOLTE, 1999, p. 32; SCHOLTE, 2001, p. 21-2).

5.5.7 Democracia cosmopolita e reforma institucional

A democracia cosmopolita é, como se disse, um *projeto*, isto é, contém um programa de reformas institucionais, visando fortalecer a capacidade governativa das instituições

internacionais em relação às questões políticas e econômicas globais. Esse projeto possui objetivos de curto e de longo prazo. Não se trata de uma questão de tudo ou nada, mas uma direção clara de orientação para as reformas na estrutura da governança global, estabelecendo alguns pontos focais (HELD, 2000, p. 278). Em geral, tais objetivos compreendem reformas nas instituições das Nações Unidas, especificamente, o Conselho de Segurança, a Assembleia-Geral, a Corte Internacional de Justiça, as operações de paz e a participação das organizações da sociedade civil.

Danielle Archibugi (1998, p. 221) sugere, em relação ao Conselho de Segurança, a limitação e posterior abolição do poder de veto dos membros permanentes, sua abertura à participação de organizações regionais, tais como a União Européia, e à participação consultiva de representantes da sociedade civil transnacional. David Held (2000, p. 279) propõe ainda a maior participação de países em desenvolvimento, a fim de lhes permitir maior poder de decisão em questões políticas internacionais.

Em relação à Assembleia-Geral, Archibugi propõe que as delegações nacionais contenham representantes tanto do governo quanto da oposição, de preferência eleitos diretamente pela população. Já Held vai além e propõe a criação de uma segunda Assembleia-Geral, a fim de representar as populações e constituir-se em fórum permanente da sociedade civil. No longo prazo, Held defende a criação de um parlamento mundial.

No que diz respeito à Corte Internacional de Justiça, ambos os autores sustentam que sua jurisdição deve ser obrigatória para todos os países-membros das Nações Unidas.

No que se refere às operações de paz, a proposta da democracia cosmopolita é no sentido de dotar as Nações Unidas de uma força militar própria, à disposição de um Conselho de Segurança reformado. A longo prazo, defende Held, o poder de coerção deve ser transferido para organizações regionais ou mundiais, com o objetivo de desmilitarização global e de abolir definitivamente a guerra (ARCHIBUGI, 1998, p. 279; HELD, 2000, p. 221).

O cosmopolitismo democrático inclui uma crítica contundente da globalização econômica e financeira, bem como um programa abrangente de reformas do sistema econômico mundial.

Com efeito, de acordo com David Held (2004), o processo de globalização em curso tem se caracterizado meramente como abertura dos mercados domésticos ao comércio e ao capital financeiro internacional, em detrimento da igualdade de oportunidades entre indivíduos e povos para lidar com a maior competitividade a que estão expostos, em virtude desse mesmo processo.

Held contesta os liberais acerca da capacidade do livre mercado em promover o desenvolvimento. Ao contrário, entende que a liberalização do comércio internacional e das finanças, na ausência de uma regulação global do sistema econômico que corrija suas falhas, provocam o agravamento da pobreza e o aumento da desigualdade, tanto entre os Estados como no interior dos mesmos, inclusive nas economias avançadas, multiplicando e fragmentando (tornando-as mais dificilmente tratáveis pelas instituições) as situações de nautonomia (HELD, 2000, p. 245-6).

A capacidade das corporações transnacionais de migrar para países com mão-de-obra barata, em virtude dos poucos direitos sociais e trabalhistas de que desfruta, ou para paíse com normas ambientais ausentes ou altamente permissivas, ou com autoridades corruptíveis, bem como a capacidade do capital especulativo de evadir-se de acordo com riscos e expectativas de lucro no curto prazo, gerando crises financeiras agudas, solapam a possibilidade de uma estrutura comum de ação política, baseada no direito público democrático, isto é, em que todos os indivíduos podem participar em igualdades de condições do mesmo sistema de direitos que garantem a sua autonomia, incluindo o de participar diretamente das decisões que afetam os seus interesses (HELD, 2000, p. 245).

A teoria democrática, efatiza Held (2000, p. 247), deve enfrentar um grande desafio: o do poder estrutural desproporcional de que desfrutam as corporações transnacionais e os detentores do grande capital financeiro global *vis a vis* as comunidades, ainda fortemente territoriais em suas estruturas de decisão, cuja autonomia para decidir os termos de sua própria associação é severamente limitada pelos imperativos da acumulação, da competitividade e da lucratividade por parte daqueles atores. Cada comunidade política somente pode acomodar os interesses de seus membros dentro dos limites estreitos colocados pela necessidade de atrair investimento estrangeiro, assegurando-lhe o respeito à propriedade privada e os lucros de sua exploração. Um intervencionismo maior nesses fatores afugentaria o capital necessário ao desenvolvimento econômico e colocaria a comunidade em crise.

Nesse contexto, a globalização econômica solapa a autonomia das comunidades nacionais de definir uma estrutura comum de ação política.

Viu-se já como a correção das situações de nautonomia através dos vários sítios de poder exige uma estrutura comum de ação política calcada em um sistema de direitos não apenas civis e políticos (que podem ser eficazmente assegurados pela efetivação do princípio da *rule of law*), mas sobretudo sociais, que proporcionem aos indivíduos a subsistência física, saúde, educação e trabalho, o que somente pode ser assegurado mediante políticas públicas, isto é, por intervenção pública no sistema econômico. Por isso a crítica severa de Held ao

liberalismo econômico, o qual, em sua opinião, é a teoria hegemônica do processo de globalização contemporâneo.

No entanto, Held (2000, p. 250) reconhece que em virtude do mesmo processo de integração produtiva, comercial e financeira, posto em marcha pela globalização, limita drasticamente a capacidade dos sistemas nacionais de governança de intervirem em seus próprios mercados para controlar os fluxos econômicos que fragilizam trabalhadores, consumidores e outros grupos vulneráveis. Nesse contexto, a estratégia do “keynesiansmo em um só país” não se mostra mais efetiva. Por outro lado, a reversão dessa integração econômica em direção a economias nacionais fechadas e autárquicas, baseadas no protecionismo, é um caminho arriscado, que não pode ser percorrido sem custos altíssimos, do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Portanto, a alternativa para a promoção da autonomia individual e coletiva, em condições de interdependência assimétrica e globalização, só pode ser pela via da governança global, orientada pelos princípios da democracia cosmopolita que, no que se refere à política econômica e social, é fortemente inspirada na social-democracia européia.

Com efeito, Held (2000, p. 245) propõe que estruturas globais de governança assumam as tarefas de regular o sistema produtivo, comercial e financeiro mundial, corrigindo suas falhas e externalidades, bem como assegurar às comunidades mais carentes o acesso a “bens públicos globais”, que não são assegurados pelo mercado, contribuindo assim para a redução das desigualdades econômicas mundiais.

Uma social-democracia global integra, portanto, o projeto de uma democracia cosmopolita. Essa social-democracia, porém, orienta-se não pelo princípio utilitarista da maximização do bem-estar, mas pela idéia, mais liberal e imparcial, de corrigir as situações de nautonomia, de falta de autonomia no campo econômico, devolvendo assim a cada comunidade a capacidade de autodeterminação, ou seja, a capacidade de escolher a forma de sua própria associação. O requisito de uma estrutura comum e justa de ação política, constituída pelos direitos humanos fundamentais que constituem o direito público democrático e que asseguram os pressupostos comunicativos de formação racional da opinião e da vontade, isto é, a participação livre e em igualdade de condições por todos os indivíduos afetados por uma decisão, servem de norte para as políticas de intervenção no domínio econômico global, de um modo imparcial e não arbitrário, permitindo, ao mesmo tempo, a prosperidade e rentabilidade do setor privado, a transparência, o *accountability* e o respeito à regra de direito (HELD, 2000, p. 250).

Noutras palavras, a provisão de bens públicos globais não segue um princípio de maximização de bem-estar, mas de promoção da liberdade, em seu sentido material, isto é, de acesso efetivo aos meios de autonomia pessoal e política e aos meios de autodesenvolvimento por cada indivíduo e coletividade.

Cumpre salientar, no entanto, que o sistema de direitos é anterior ao mercado, ou seja, as regras da economia de mercado, argumenta Held (2000, p. 250), devem se ajustar aos direitos e obrigações enraizados no direito público democrático, e não o contrário. Nem se pode, ao argumento da competitividade ou qualquer outro imperativo econômico, negar o acesso igualitário a esses direitos e o respeito igual às responsabilidades que lhes são correlatas. Isso significa que a intervenção política na economia será legítima quando orientada para corrigir as conseqüências da interação econômica, intencionais ou não, que geram qualquer tipo de privação daqueles direitos, ou que impliquem exercício de poder econômico não democrático (HELD, 2000, 250).

Do ponto de vista da democracia cosmopolita, a conseqüência é que os princípios, regras e procedimentos que promovem a autonomia em cada um dos sete *clusters* de poder devem ser introduzidos em todas as organizações econômicas, em especial as corporações multinacionais, as quais devem promover os objetivos da democracia cosmopolita nas suas relações com consumidores, empregados, com as comunidades onde atuam e em relação ao meio ambiente.

Isso significa que, ao mesmo tempo em que as empresas perseguem seus objetivos estratégicos de lucro e conquista de mercados, devem operar dentro de uma moldura institucional que não permita violações aos direitos de seus empregados e consumidores de serem tratados como pessoas livres e iguais, conforme especificado pelo direito público democrático. Noutras palavras, as companhias são responsáveis, dentro de sua esfera de atuação, por proporcionar condições de trabalho que assegurem saúde e segurança, educação e capacitação profissional, bem-estar, oportunidade de participação em associações independentes (sindicatos e órgãos de classe), renda mínima, avenidas de acesso à ascensão funcional, oportunidade de participar de discussão, crítica e decisão acerca das políticas corporativas e de gestão. Held chega mesmo a defender o compartilhamento da propriedade produtiva e dos lucros (HELD, 2000, p. 252).

O enraizamento e extensão do princípio democrático para o interior das empresas exige uma autêntica remodelação (*reframing*) do mercado mundial (HELD, 2000, p. 250; HELD, 2004, p. 153). O autor não esconde o grau de centralização política necessária a essa proposta. Um sistema de governança global definiria os objetivos e princípios estruturantes,

enquanto aos Estados e sistemas regionais se encarregariam dos detalhes de sua implementação, em nítida analogia com a política social das Comunidades Europeias (HELD, 2000, p. 254). Trata-se, de acordo com a proposta de David Held, de um novo acordo de Bretton Woods, que amarre o investimento, o comércio e a produção às condições e processos da democracia cosmopolita (HELD, 2000, p. 256; HELD, 2004, p. 163).

Nesse sentido, as corporações também podem ser caracterizadas, de acordo com Onora O'Neill (2003), como agentes primários de justiça. Especialmente na ordem mundial contemporânea, marcada pela turbulência política, violência estatal, governos disfuncionais e foras-da-lei, autoritários e corruptos, as empresas, como os Estados, podem ser julgadas conforme os princípios de conduta social e ambientalmente responsáveis, inclusive no que se refere ao seu amparo a valores democráticos, de transparência, integridade e respeito aos direitos humanos.

No entanto, reconhece Held (2004, p. 153-4), tal como os Estados, as corporações transnacionais são vulneráveis aos imperativos da competitividade no mercado, não podendo suportar sozinhas os custos dos padrões de responsabilidade corporativa. Nesse contexto, sugere Held, as empresas – os agentes econômicos de um modo geral – não são contra a regulação política da economia em si mesma, que imponha o respeito àqueles valores. Nenhuma empresa é contra a existência de regras, muito pelo contrário. Sua objeção é antes contra a regulação feita em um só país, isto é, contra as diferenças entre os marcos regulatórios nacionais, que distorcem os incentivos do mercado na alocação do investimento.

Padrões ambientais e sociais elevados aplicados em um só país impõem custos assimétricos às empresas instaladas em seu território, prejudicando sua competitividade em relação às empresas situadas em países que não possuem padrões tão exigentes. Dessa forma, num contexto de assimetria de padrões regulatórios, é perfeitamente racional que as empresas pressionem seus governos a uma “corrida para o fundo”, reduzindo a tributação sobre o lucro e as exigências sociais e ambientais, e que favoreçam em suas decisões de investimento os países que ofereçam menos restrições desse tipo.

A social-democracia global é a solução proposta por Held (2004, p. 164-5) em substituição ao “keynesianismo em um só país” e aos movimentos anti-globalização, que considera equivocados. Uma social-democracia global pode construir uma ponte entre o comércio internacional e os direitos humanos, introduzindo padrões ambientais e sociais nos sistemas regionais e globais de governança (União Européia, NAFTA, OMC).

A social-democracia global proposta por Held se fundamenta em determinados princípios éticos, os quais encontram tradução institucional, como princípios de direito público democrático.

Princípios éticos	Tradução institucional
Igual valor moral para todos; Igual liberdade; Igual <i>status</i> político; Decisão coletiva sobre assuntos de interesse público;	Regra de direito (<i>rule of law</i>); Igualdade política; Política democrática;
Alívio das situações de necessidade urgente; Desenvolvimento para todos;	Justiça social global; Solidariedade social e comunidade;
Sustentabilidade ambiental;	Equilíbrio ecológico.

No âmbito das reformas institucionais, a proposta social-democrata de Held compreende a criação de instituições para domar os mercados globalizados: (1) uma autoridade mundial anti-truste; (2) uma autoridade financeira mundial; (3) padrões trabalhistas e ambientais obrigatórios mundialmente; (4) regras de acesso privilegiado aos mercados por países em desenvolvimento; (5) provisão de bens públicos globais; (6) criação de um regime tributário internacional, entre outras medidas.

Charles Beitz, por sua vez, também observa que há vários motivos para se concluir que a interdependência amplia o hiato entre países ricos e pobres, ainda que produza ganhos absolutos para todos. Na medida em que os países possuem recursos desiguais e acesso desigual à tecnologia, o comércio “livre” pode, na verdade, muito bem contribuir para uma distribuição injusta da riqueza e à maior desigualdade entre as nações e dentro delas. Por outro lado, o poder político das corporações transnacionais, bem como sua mobilidade, lhes permite escapar aos esforços dos governos de impedir a remessa internacional de lucros (BEITZ, 1999, p. 146).

Beitz (1999, p. 147) sustenta que a ordem mundial contemporânea não é constituída por sociedades autárquicas, mas por uma economia global cuja estrutura constitucional compreende instituições e práticas com importantes implicações distributivas. Com efeito, dado que a interdependência provoca impactos diferentes em diferentes países, ou seja, trata-se de uma interdependência assimétrica, algumas comunidades encontram-se mais vulneráveis aos fluxos econômicos transnacionais do que outras. Um país é vulnerável na medida em que o rompimento de relações econômicas, mesmo quando desvantajosas, acarretaria custos que ele não pode suportar. Nesse contexto, um país vê diminuído seu leque

de alternativas políticas para regular o mercado e a produção doméstica, ficando refém de instituições internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, por exemplo.

Por outro lado, Beitz (1999, p. 149-50) critica a estratégia do “keynesianismo em um só país” argumentando que, em um mundo interdependente, confinar os princípios de justiça às sociedades nacionais equivale a taxar os países pobres, obrigando-os a custear os direitos sociais dessas sociedades “justas”. Com efeito, a estratégia keynesiana, aplicada no plano doméstico, implica levantar barreiras protecionistas ao comércio internacional – especialmente à importação de *commodities* – impedindo assim o acesso de países em desenvolvimento aos seus mercados. Estes, em razão de sua vulnerabilidade e necessidade de capital, não podem fazer o mesmo. Nesse contexto, o bem-estar desfrutado pelas sociedades afluentes perde significado moral se é obtido, de certa forma, às expensas da pobreza de outras sociedades. Políticas de bem-estar e, de um modo geral, o princípio rawlsiano da diferença, somente podem ser aplicadas com justiça, em um ambiente marcado pela interdependência e pela globalização, por estruturas de governança também globais.

Beitz (1999, p. 152) salienta, no entanto, que o princípio internacional da diferença deve ser aplicado de acordo com uma abordagem cosmopolita, no sentido de que são as pessoas ou grupos de pessoas menos favorecidas que devem ter a sua situação maximizada. Isso significa que uma redistribuição da riqueza mundial não significa necessariamente uma transferência de países ricos para países pobres. Essa visão é consistente com o diagnóstico segundo o qual a globalização transformou as hierarquias mundiais tradicionais entre o “norte” e o “sul”, criando ilhas de prosperidade e desertos de pobreza em todos os países, com diferenças apenas de grau entre eles.

Por outro lado, Beitz (1999, p. 153) também reconhece que, no plano não ideal, uma redistribuição entre países é ainda a forma mais viável de institucionalização do princípio da diferença, na ausência de mecanismos de governança global mais equipados para a complexa tarefa da alocação justa da riqueza global.

De acordo com Nadia Urbinati (2003, P. 68), os teóricos da democracia cosmopolita ambicionam mais do que promover a democracia no interior dos Estados e entre os Estados, como pretendem os liberais-internacionalistas. Conforme os escritos de Danielle Archibugi deixam claro, o projeto de governança global cosmopolita vai além e sustenta a necessidade normativa de um espaço político unificado, com poderes legislativos, de administração, judiciais e mesmo de intervenção militar.

5.6 Sociedade civil, “política da resistência” e “globalização de baixo para cima”

Nas perspectivas de democracia cosmopolita de David Held e de Daniele Archibugi, a cidadania mundial parece girar em torno do direito de participação dos atores da sociedade civil transnacional nos mecanismos internacionais de tomada de decisão, bem como dos próprios indivíduos, através de representantes eleitos para um parlamento dos povos.

Em outra perspectiva, a governança global não é necessariamente identificada com a rede de instituições e regimes intergovernamentais, transgovernamentais ou transnacionais, mas antes com a emergência de redes horizontais de atores não-estatais, as quais vêm ganhando crescente visibilidade, ativismo e capacidade de organização e voz nas questões políticas globais. Noutras palavras, o conceito de governança empregado é mais restrito, e diz respeito à parapolítica, isto é, às formas de ação política paralelas às instituições políticas governamentais e oficiais.

Nesse contexto, a sociedade civil global, constituída por essas redes informais que conectam ativistas e militantes de ONGs, movimentos sociais etc., apresenta-se como alternativa às instituições estatais, por ser mais capaz de captar a diversidade de visões de mundo e de dar voz às identidades transnacionais emergentes, não representadas pelos governos nacionais. Com efeito, governos atuam focados na defesa de seus próprios interesses, não se constituindo como atores capazes de pensar os problemas globais de uma perspectiva cosmopolita e universal.

A concepção de cidadania mundial, nessa ótica, não pretende participação formal da tomada de decisões em organizações internacionais, ao contrário da democracia cosmopolita. O exercício da cidadania global se dá no âmbito da própria sociedade civil, multiplicando as redes de interação entre seus participantes. A militância em causas de interesse global e não o direito de voto ou representação em instituições supranacionais é que define a condição do cidadão do mundo.

Richard Falk (2000) cunhou a expressão “globalização de baixo para cima” (*globalization from below*) para designar a mobilização de atores heterogêneos que compartilham valores cívicos e preocupação com questões globais, bem como o desejo de transformar a ordem mundial a partir de princípios de minimização da violência, maximização do bem-estar, realização da justiça política e social e sustentabilidade ambiental. De acordo com Falk, é da sociedade civil e não das organizações e regimes intergovernamentais que deve partir o impulso transformador da ordem mundial em direção a esses princípios.

A década de 90 do século XX e a primeira década do terceiro milênio assistiram à proliferação notável de iniciativas, de ações políticas e de campanhas de ONGs, grupos de defesa de direitos e de movimentos sociais transnacionais que mostraram a força potencial dessa sociedade civil e que definem em linhas gerais a metodologia e o conteúdo de uma globalização “de baixo para cima”. Suas ações incluem campanhas contra a violação de direitos humanos ou pela sua efetivação, campanhas contra discriminação ou pelo reconhecimento de minorias, campanhas de oposição à pena de morte, manifestações simultâneas contra operações militares, campanhas por desenvolvimento econômico igualitário entre os países ou por maior justiça no comércio internacional, iniciativas de micro-crédito ou de “comércio justo”(fair trade), campanhas de alívio da dívida externa de países pobres, campanhas pela regulação dos mercados financeiros ou pela adoção da “Taxa Tobin”, protestos contra as políticas de ajuste estrutural do FMI, protestos contra as políticas das grandes potências durante suas conferências de cúpula, protestos contra as regras de propriedade intelectual da OMC, campanhas pela introdução de padrões trabalhistas e ambientais no sistema multilateral de comércio internacional, campanhas de boicote de produtos que não sejam produzidos de modo social e ambientalmente corretos, que utilizem mão-de-obra infantil ou subremunerada, ou em *sweat shops*, entre diversas outras iniciativas.

A aproximação dos diversos grupos da sociedade civil global e a articulação de suas várias iniciativas e demandas costumam ocorrer em eventos organizados por esses mesmos grupos, os quais costumam ter bastante visibilidade e atraem uma quantidade expressiva de participantes de várias partes do mundo. Com efeito, a fim de confrontar o poder das organizações internacionais e das cúpulas de chefes de Estado, os diversos grupos da sociedade civil organizam conferências paralelas de seus ativistas, eventos que, além de dividir a atenção da mídia, desafiam a legitimidade das conferências intergovernamentais, ao propor uma agenda alternativa para a política mundial. Essas conferências paralelas da sociedade civil costumam ser realizadas concomitantemente às cúpulas oficiais e abordam os mesmos temas de fundo, porém com viés crítico das políticas governamentais e da atuação dos mercados.

Embora compartilhem uma agenda comum, que compreende democracia e paz no sistema internacional, direitos humanos e de minorias, justiça econômica global e sustentabilidade ambiental, bem como a crítica da ordem mundial contemporânea, descrita como “neoliberal”, a sociedade civil global é caracterizada fundamentalmente pela diversidade de atitudes em relação à globalização e, conseqüentemente, de propostas relativamente à condução política do processo. Mario Pianta (2003, p. 234) desenvolve uma

tipologia dos movimentos globais em relação à sua postura diante da globalização. Com base nela, é possível distinguir entre: (1) os que defendem a resistência à globalização, isto é, os rejeicionistas, que propõem a *desglobalização*; (2) os *reformistas*, que defendem modos de civilizar ou humanizar a globalização, isto é, sustentam que *uma outra globalização é possível*; (3) os *críticos radicais*, que sustentam projetos de refundação da ordem mundial; (4) os *alternativistas*, que buscam desenvolver atividades econômicas, sociais e políticas auto-organizadas, fora das lógicas estatal e de mercado.

Essas quatro posturas diante da globalização podem dar lugar a três estratégias de luta política: (1) *lobby*; (2) formulação de políticas alternativas e de reforma institucional; (3) uma “política de resistência” (PIANTA, 2003, p. 248).

Com efeito, uma primeira estratégia consiste na tentativa de pressionar e persuadir os responsáveis pelas decisões políticas internacionais, comunicando-lhes os seus pontos de vista, internamente e nos bastidores das instâncias decisórias. As organizações da sociedade civil tentam influenciar as decisões dos poderes globais através de um esforço sistemático de documentação, disseminação de informações, contato com os líderes nacionais e burocratas e da presença em eventos internacionais, conferências ou reuniões de organizações internacionais. Muitos governos, de fato, não possuem recursos para manter um corpo técnico especializado e utilizam ONGs para lhes prestar assessoria. A atuação das ONGs no assessoramento e pressão de lideranças mundiais foi decisivo, por exemplo, durante a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, na formulação da Agenda 21 e na negociação da Convenção Quadro sobre Mudança Climática. Acordos importantes como a Convenção de Otawa para o banimento das minas terrestres, a Convenção sobre Diversidade Biológica, o Protocolo de Kyoto ou o Estatuto de Roma que estabelece o Tribunal Penal Internacional foram marcados pela forte influência de atores da sociedade civil global, cujos posicionamentos acabaram acatados por muitos governos.

O sucesso das campanhas da sociedade civil para influenciar políticas depende de alguns fatores, tais como: (1) a existência de uma instituição internacional legítima, que tenha o apoio dos governos nacionais, capaz de formular normas ou políticas sobre o tema em questão; (2) a formulação de uma pauta clara e objetiva de reivindicações, baseadas em conhecimento consistente e visando uma solução mais efetiva do problema, ou seja, uma abordagem propositiva *problem-solving*; (3) disposição para assumir compromissos e aceitar acordos parcialmente satisfatórios, visando a solução mais favorável possível, mas sem radicalizar; (4) habilidade para chamar a atenção da mídia e de envolver a opinião pública em suas campanhas (PIANTA, 2003, p. 250).

O *lobby* é uma estratégia que pressupõe que a transformação da ordem mundial ou a solução para os problemas globais deve ser alcançada de modo incremental, a partir de mudanças pontuais e com o auxílio das instituições existentes.

A produção de alternativas, ao contrário do *lobby*, não visa influenciar decisões de organizações internacionais acerca de uma agenda já dada, mas busca precisamente formular uma nova agenda, baseada em pressupostos normativos mais exigentes, confrontando, com graus variados de radicalismo, a atual. Exemplos desse tipo de atividade em que se envolvem grupos da sociedade civil encontram-se as propostas de reforma da ONU, ou de agências como o FMI e o Banco Mundial, orientadas por princípios democráticos ou de justiça social, bem como propostas de criação de novas instituições e regimes como um Conselho de Segurança Econômico, ou a “Taxa Tobin” sobre transações financeiras. De um modo geral, os reformistas evidenciam falhas ou déficits de legitimidade ou eficiência das organizações internacionais e propõem novos desenhos institucionais no sentido de saná-las (PIANTA, 2003, p. 251-2).

No entanto, é na chamada “política da resistência” que se manifesta de modo mais nítido os contornos da proposta de Richard Falk, de uma “globalização de baixo para cima” e onde se realiza mais plenamente o sentido de cidadania mundial, através da militância na sociedade civil global, que esse autor propõe. Com efeito, resistir às decisões de instituições internacionais consideradas ilegítimas, em nome de valores alternativos, constituiu, durante a década de 1990 e a metade da primeira década do século XXI, o foco de convergência entre os diversos grupos da sociedade civil em torno de uma agenda comum de lutas sociais e políticas.

No centro dessa “política da resistência” está a luta contra o “neoliberalismo”, praticado ou pregado por grandes potências, ou por agências internacionais de fomento, em particular o Banco Mundial e o FMI, ou contra o regime, também dito de inspiração neoliberal, de redução das tarifas de comércio internacional e de proteção à propriedade intelectual, praticado pela OMC, ou ainda genericamente contra a globalização econômica e financeira, impulsionada pelo grande capital e amparada ideologicamente pelo mesmo receituário neoliberal (FALK, 2000, p. 48; GILLS, 2000, p. 3; HOUTART, 2001).

Diversos eventos históricos do final da década de 90 catalisaram os protestos de ativistas de ONGs e de movimentos sociais contra a globalização. Um ponto de partida pode ser estabelecido em 1997, quando a ONG norte-americana *Global Trade Watch* noticiou os contornos de um acordo, costurado discretamente sob os auspícios da OCDE, denominado “Acordo Multilateral de Investimentos” (AMI), cujo objetivo consistia em regular o

investimento externo direto através do princípio do “tratamento nacional”, que prescreve o tratamento não discriminatório que os Estados devem dispensar às empresas estrangeiras e ao capital internacional, em relação às empresas e capital domésticos. Por esse princípio, o AMI suprimia autonomia dos Estados para nacionalizar investimentos estrangeiros, proibia qualquer limitação à remessa de lucros, ou quarentena de investimentos, além de limitar severamente a possibilidade de conceder ajuda pública à indústria nacional (VIEIRA, 2001, p. 191).

O sinal de alarme foi dado aos atores da sociedade civil, e o Acordo foi submetido a um fogo cerrado. O AMI seria fechado durante a reunião da OCDE em Paris em 1998, mas a má repercussão dos seus termos perante a opinião pública, bem como do processo pouco transparente de sua formulação, acabaram por inviabilizá-lo, e as negociações foram suspensas (VIEIRA, 2001, p. 197-8).

Ainda em 1997, a crise financeira do sudeste asiático colocou em sérios problemas de legitimidade os programas de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial e despertou um intenso criticismo quanto à direção tomada pela globalização econômica que, conforme se acusava, teria transformado o mundo em uma espécie de “cassino global”. O prosseguimento dessa crise na Rússia, em 1998, e no Brasil, em 1999, parecia dar razão aos ativistas do movimento antiglobalização, no que se refere aos riscos representados pela especulação financeira e à fragilidade dos Estados em relação ao capital internacional. Generalizou-se a percepção de que as promessas de prosperidade e de integração promovida pela globalização dos mercados não seriam cumpridas e que, pelo contrário, trouxe uma nova era de incertezas, riscos sistêmicos, exclusão de parte significativa da população do processo e degradação ambiental (SEOANE e TADDEI, 2001; VIEIRA, 2001).

Por conseguinte, a retórica otimista da globalização predominante na primeira metade da década de 90 deu lugar a uma retórica crítica feroz. Num primeiro momento, se celebrava a globalização econômica e financeira em seus efeitos gerais de aumento da prosperidade, valendo-se da metáfora segundo a qual, quando a maré sobe, todos os barcos sobre a água sobem junto; no momento seguinte, percebia-se que a globalização havia produzido mais exclusão social e desemprego, especialmente de minorias étnicas e de mulheres, aumentado a distância entre países ricos e pobres no acesso aos meios de desenvolvimento, e produzido desigualdade econômica no interior dos países, mesmo nos mais afluentes. Essa “brasilianização” do mundo foi apontada como consequência de um processo que dá ao capital especulativo todas as garantias e nenhum controle, fragilizando trabalhadores, comunidades, Estados e o meio ambiente (MARTIN e SCHUMANN, 1999).

Esse sentimento generalizado de insatisfação ganhou a imprensa e a opinião pública de diversos países e resultaram no aumento da frequência e do radicalismo dos atos de protesto, de grande visibilidade, que caracterizam a política da resistência. O mais marcante desses atos ocorreu em Seattle, em 1999, durante a Conferência Ministerial da OMC que lançaria uma nova rodada de negociações, visando dar mais um passo na liberalização do comércio internacional, chamada de “rodada do milênio”. Na ocasião, milhares de manifestantes protestaram contra o encontro em frente ao local da Conferência, durante vários dias, inviabilizando, ao final, o seu fechamento. O sucesso das manifestações deveu-se, por um lado, à sua capacidade de atrair a atenção da mídia, que divulgou em todo o mundo as imagens dos ativistas vestidos de tartarugas, em sinal de protesto contra as regras do comércio internacional indiferentes à preservação ambiental; por outro, à capacidade da sociedade civil de mobilizar um sentimento generalizado da opinião pública de que havia algo errado na condução política do processo de globalização e, nesse contexto, de fazer convergir diversas lutas, do movimento operário, de ambientalistas, camponeses, ONGs de defesa dos consumidores, dos direitos das mulheres, de luta contra os alimentos geneticamente modificados, ou contra os subsídios de países ricos a setores de sua economia, e isso apesar de suas reivindicações serem bastante heterogêneas e, em boa medida, incompatíveis entre si.

Em comum possuíam o sentimento vago e difuso de insatisfação contra a globalização neoliberal, que consideravam como a causa dos diversos males contra os quais protestavam, e o desejo de uma mudança radical de trajetória. Os protestos de Seattle foram um marco da luta social contra a globalização e tornou-se um paradigma da política de resistência (VIEIRA, 2001; SEOANE e TADDEI, 2001).

No ano 2000, os protestos concentraram-se em Davos, na Suíça, durante a reunião do Fórum Econômico Mundial. No mesmo ano, em Bangkok, ONGs e movimentos sociais acompanharam a 10ª reunião da UNCTAD. Ainda em 2000, Washington torna-se local de protestos, durante a reunião do FMI. Foi também em 2000 que ocorreu um outro grande evento de resistência destinado a tornar-se um marco, desta vez em Praga, na República Tcheca, durante a reunião do Banco Mundial e do FMI. Desta vez, as manifestações ocorreram no final do encontro e simultaneamente em 40 países e tinham como alvo as políticas dessas agências, em particular os seus programas de ajuste estrutural, os quais, na opinião de seus detratores, impunham severos custos sociais à população e enfraqueciam os governos diante do capital financeiro internacional (VIEIRA, 2001; SEOANE e TADDEI, 2001; BELLO, 2001a). O ano 2000 foi considerado por esses movimentos sociais como o ano mundial de protesto contra a globalização (BELLO, 2001b)

A avalanche de críticas e de manifestações antiglobalização encontraram eco em políticos, especialmente dos países em desenvolvimento. Estes, amparados pela sociedade civil mundial, reclamaram de serem deixados para trás na partilha dos benefícios da maior integração econômica e denunciaram o aumento da distância que separa o “norte” e o “sul”, e exigiam uma correlação de forças mais equilibrada nas organizações internacionais, bem como uma agenda que levasse em conta suas necessidades de desenvolvimento. Burocratas de organizações internacionais também passaram a advertir que o desenvolvimento humano sustentável, e não a estabilidade financeira ou a liberalização comercial apenas, deveria se tornar o objetivo das instituições econômicas.

Um exemplo particularmente expressivo foi o de Joseph Stiglitz, ex-Vice-Presidente do Banco Mundial e laureado com o Prêmio Nobel de economia, que se afastou da instituição exatamente por discordar de sua política, segundo ele, colonizada pela lógica monetarista do FMI. Ao se concentrar nos programas de ajuste estrutural, o Banco Mundial teria se afastado do seu objetivo principal, financiar projetos de desenvolvimento, e passou a focar-se na solvência dos governos, isto é, sua balança de pagamentos, sua capacidade de endividamento e sua estabilidade macroeconômica, preocupações típicas do FMI (STIGLITZ, 2002). Após as críticas de Stiglitz, o Banco Mundial procurou dissociar sua imagem desses programas de ajuste.

Por fim, em 2001, as diversas lutas sociais contra a globalização encontraram um espaço de articulação permanente no Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre. Suas primeiras edições foram bem sucedidas em atrair a atenção da mídia, sob o slogan “um outro mundo é possível”, e reuniram milhares de ativistas, de ONGs e de movimentos populares. Sua agenda era constituída não apenas por atos públicos de protesto, nas ruas de Porto Alegre, mas também por palestras com grandes nomes do pensamento de esquerda mundial, bem como por oficinas organizadas por acadêmicos ou ONGs em torno de temas específicos (MONEREO, 2001; SEOANE e TADEI, 2001; HOUTART e POLET, 2002).

No entanto, não obstante a efervescência despertada pela “política da resistência”, ela se mostrou, em larga medida, incapaz de articular a diversidade dos movimentos em um discurso coerente. Reunia, ao mesmo tempo, demandas dificilmente compatíveis: protesto contra a liberalização comercial e contra o protecionismo dos países ricos; por inclusão de normas sociais e ambientais na OMC e por maior atenção às necessidades dos países em desenvolvimento. Nos últimos, na ausência de novas crises financeiras agudas, os protagonistas da política de resistência vem perdendo a atenção da mídia e vem deixando de impressionar a opinião pública. Incapazes de passar do protesto ao diálogo, da crítica à

solução, suas poucas propostas além da criação da Taxa Tobin para tributar operações financeiras internacionais a fim de controlar a especulação, praticamente desapareceram da agenda internacional.

Por outro lado, cumpre ressaltar que a experiência acumulada por essa política agregou à sociedade civil uma notável capacidade de mobilização, permitindo-lhe organizar manifestações simultâneas em várias partes do mundo, como ocorreu em 2003, durante os preparativos para a guerra do Iraque.

Essa nova “política da resistência” busca desconstruir o discurso liberal hegemônico acerca da globalização, apresentada como apolítica, impulsionada espontaneamente como resultado das novas tecnologias de comunicação e transporte e pelas novas técnicas de produção, intributável, ingovernável e irreversível. Em alternativa, a política da resistência busca resgatar o político e produzir alternativas reais contra-hegemônicas (SADER, 2001). Ao mesmo tempo, busca desenvolver formas de ação paralelas, tais como formas de produção não capitalista e formas de gestão pública democrática de alta intensidade, especialmente no plano local. Chin e Mittelman (2000, p. 37) utilizam o conceito de “infrapolítica” para designar essas práticas, que articulam formas fragmentadas, locais e cotidianas de resistência.

De acordo com Gills (2000, p. 4), a globalização econômica neoliberal possui as seguintes características: (1) proteção e primazia dos interesses do capital financeiro e sua expansão em escala global; (2) tendência em direção à homogeneização das políticas governamentais, instrumentalizadas para atrair investimentos e tornar seus mercados internacionalmente competitivos; (3) criação e desenvolvimento de instituições acima dos Estados, a fim de alinhá-los aos objetivos da acumulação do capital (FMI, OMC, OCDE, BIRD); (4) exclusão das forças sociais dissidentes e das alternativas políticas da formulação das políticas estatais, favorecendo a consolidação de um pensamento único hegemônico pró-mercado.

A globalização impõe ao Estado, em suma, a disciplina do capital, ao mesmo tempo em que promove uma economia global integrada e orientada para o mercado. De acordo com Richard Falk (2000, p. 47), não há nada de intrinsecamente errado em encorajar os países a buscar economias de escala ou maior eficiência e competitividade de seus mercados domésticos. O que se questiona é o “misticismo do mercado”, que confere hegemonia política à busca do crescimento econômico, desconsiderando os efeitos sociais e ambientais adversos, moldando a política estatal por dogmas ideológicos indiferentes à realidade da miséria, do analfabetismo, da AIDS e do sofrimento humano em geral.

A proposta de uma globalização de baixo para cima, promovido pelos atores da sociedade civil global, caracteriza-se por determinadas condições. Em primeiro lugar, pela busca de outras formas de luta política fora do processo eleitoral convencional, na medida em que a maior parte dos partidos políticos e dos burocratas estatais subscrevem a lógica liberal da globalização de cima para baixo. Em segundo lugar, a crítica da globalização econômica deve ser propositiva, isto é, acompanhada de alternativas consistentes e críveis, sob pena da crítica não causar impacto sobre a elite política e a opinião pública.

Falk aposta que os efeitos socialmente disruptivos da desigualdade econômica e da exclusão social, bem como os limites ambientais ao crescimento e o ressurgimento de extremismos políticos e religiosos, ultra-nacionalistas, xenófobos, anti-ocidentais e sectários, e a crescente revolta de setores organizados da sociedade (sindicatos e estudantes) contra as políticas de privatização, retirada dos programas de bem-estar, etc., podem levar os agentes do mercado a buscar uma solução negociada, que preserve os interesses da lucratividade e, ao mesmo tempo, das comunidades (FALK, 2000, p. 50-1).

Falk (2000, p. 53-4) também enxerga nas conferências globais, seja as organizadas pela sociedade civil, seja as promovidas sob os auspícios da ONU, oportunidades para experimentar formas criativas de participação, diferentes das praticadas internamente, e que dão um novo sentido à democracia global. Destacam-se, nesse sentido, a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos e Desenvolvimento, de 1993, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, de 1994, a Conferência de Beijing sobre Mulheres, em 1995 e a Conferência de Istambul sobre Habitat e Desenvolvimento, entre inúmeros outros eventos, nos quais a sociedade civil, a despeito de não possuir credenciais de Estado para participar com direito a voto, exerceu uma influência notável sobre a agenda política e sobre os posicionamentos dos governos. Da mesma forma, a sociedade civil pode praticar uma política de resistência e de oposição às políticas dominantes, através de protestos ou da organização de tribunais dos povos, contra a dívida externa, ou contra o FMI ou a OMC. Todas essas manifestações constituem a nova fronteira da democracia e a vanguarda da cidadania, em um contexto de globalização. Mario Pianta (2003) destaca igualmente o crescimento das conferências paralelas da sociedade civil e a emergência, a partir desse contexto, de movimentos sociais globais.

A natureza da relação entre sociedade civil e sistema político distingue entre as várias concepções de democracia global ou de cidadania pós-nacional. Enquanto na visão de David Held e de Danielle Archibugi (1995; 1998), o *locus* da democracia e da cidadania é a

representação e participação no sistema político, para Richard Falk é a sociedade civil o espaço privilegiado do exercício da cidadania e de práticas democráticas transnacionais. A abordagem de Falk parte de uma visão anti-coercitiva e libertária de política, que interpreta a democracia e a cidadania como elementos de uma cultura cívica de associação, mobilização, militância e ativismo, mais do que como direitos de participação em procedimentos formais de tomada de decisão nas instituições internacionais.

Em vez da criação de um parlamento mundial, por exemplo, Falk (1995a) está mais interessado nas práticas espontâneas da sociedade civil mundial, vindas de baixo para cima, para resistir às práticas hegemônicas, dominadas por grandes e poderosas organizações, seja Estados, seja corporações transnacionais.

Já Held e Archibugi, por outro lado, embora reconheçam nos movimentos sociais e ONG transnacionais atores-chave da democracia cosmopolita, insistem na necessidade de desenvolver canais institucionais para dar voz a esses atores nas decisões sobre política internacional, conferindo, dessa forma, maior legitimidade, transparência e *accountability* para as instituições da governança global, permitindo-lhes tomar decisões vinculativas, por exemplo, aplicando sanções contra violações graves de direitos humanos.

A perspectiva da democracia cosmopolita é claramente inspirada na experiência europeia de integração política, em particular no seu esforço de superar o realismo nas relações entre os Estados, de dissociar a cooperação internacional dos “interesses nacionais”, fundando-a, ao invés, no interesse comum dos povos europeus e no princípio da regra de direito (*rule of law*), que domesticou as prerrogativas soberanas dos Estados (URBINATI, 2003, p. 71).

A proposta de Richard Falk é que o ativismo da sociedade civil global ofereça um contrapeso na política internacional dominada pela geopolítica (Estado) e, mais recentemente, pelas forças do mercado. Falk sustenta que o exercício da democracia interna não pode fornecer esse equilíbrio, na medida em que os Estados democráticos liberais encontram-se comprometidos com o imperativo da promoção da competitividade, ou sob o peso do endividamento, que os obriga a aceitar os programas de ajuste estrutural (FALK, 1995a, p. 104), às expensas do bem-estar e da proteção ambiental.

As forças transnacionais representadas nos grupos da sociedade civil têm o potencial de transformar a ordem mundial do direito interestatal ao “direito da humanidade”. O “direito da humanidade”, segundo Falk, corresponde ao direito internacional dos direitos humanos, cuja implementação pode ser forçada pela sociedade civil, mediante ONG que denunciam

abusos e violações perpetrados por Estados, monitoram sua conduta e disseminam informação à opinião pública (FALK, 1995b, p. 163-4)

Além disso, Falk destaca a importância da sociedade civil na democratização do mercado e das agências intergovernamentais de fomento. Somente uma sociedade civil fortalecida, com canais de interlocução com lideranças políticas, pode introduzir valores de governança humana. Embora sem esclarecer exatamente de que maneira, Falk destaca a necessidade de democratizar as Nações Unidas e as próprias forças do mercado, de modo a intensificar a influência das organizações da sociedade civil.

De qualquer modo, a posição defendida por Falk aponta no sentido de um maior diálogo e poder de influência da sociedade civil sobre lideranças políticas e empresas, exercida informalmente, mediante canais abertos de consulta em *fora* internacionais. O poder da sociedade civil global, nesse caso, como contrapeso ao poder geopolítico dos Estados e ao poder econômico das corporações transnacionais, repousaria sobre sua independência, alicerçada sobre os valores substantivos de justiça, direitos humanos e democracia, por um lado, e sobre os conhecimentos estratégicos e especializados acerca dos riscos e dos problemas globais, nos campos econômico, ambiental e social.

Falk sugere uma ordem mundial caracterizada por um equilíbrio sistêmico entre Estados democráticos, economia de mercado e sociedade civil, de modo a submeter a geopolítica e o capitalismo às necessidades humanas de segurança, prosperidade, bem-estar e sustentabilidade ambiental. A sociedade civil seria a instituição mais bem preparada para captar e dar voz a diversidade dessas necessidades. Os *inputs* da sociedade civil sobre o sistema político seriam produzidos por indução, isto é, pelo exercício de influência, graças ao seu poder ideológico, vale dizer, epistemológico e normativo, e graças à sua credibilidade como instituição independente de interesses econômicos ou geopolíticos. Nesse sentido, contrapõe-se à proposta de David Held de participar formalmente da tomada de decisões, em uma espécie qualquer de parlamento dos povos, ou da sociedade civil mundial (URBINATI, 2003, p. 69).

5.7 Intervenção humanitária

O dever de assistência internacional, falado anteriormente, também chamada de ajuda humanitária, prestada por Estados ou por agências internacionais, ou ainda por atores privados, não apresenta caráter particularmente polêmico para o Direito Internacional, uma vez que é levada a efeito a pedido ou sob autorização do governo cuja população a recebe.

Assim sendo, o respeito à soberania estatal não é de nenhum modo colocado em cheque em programas de assistência desse tipo, que conta com o consentimento de seus destinatários.

A *intervenção* humanitária, ao invés, possui o aspecto polêmico de se efetivar sem esse consentimento por parte das autoridades nacionais que a sofrem. As intervenções militares externas com fins de proteção humana suscitam polêmicas tanto quando ocorrem – nos casos da Somália, Bósnia e Kosovo – quanto quando não ocorrem, como no caso de Ruanda. Em intervenções desse tipo, a comunidade internacional atribui-se o direito de ingerência na ordem interna de um Estado, a fim de responder a uma situação crítica de sofrimento humano ou de instabilidade política. A admissibilidade de um tal direito não é consensual e acarreta transformações significativas no Direito Internacional Público, em especial a revisão do conceito de soberania e do seu princípio correlato da não-interferência em assuntos internos.

O caráter polêmico da intervenção humanitária decorre de dois fatores inter-relacionados. De um lado, há dúvidas acerca da *legalidade* da medida, isto é, sua compatibilidade com os princípios e regras consagradas do Direito Internacional atual. Em segundo lugar, há divergências quanto às condições de *legitimidade* da intervenção, isto é, em quais situações se pode fundamentar sua necessidade e mediante qual processo político se pode consenti-la.

Nesse sentido, persistem debates sobre: (1) se a intervenção deve ser uma iniciativa da comunidade internacional, ou se se deve admitir a intervenção unilateral, por um Estado ou coalizão de Estados, sem o aval dos demais; (2) se a ONU, e mais especificamente o Conselho de Segurança seria o órgão mais adequado para expressar o consentimento da comunidade internacional, e se seu processo político é legítimo para tanto; (3) acerca da *aplicabilidade* da intervenção, isto é, quando deve ser preferida a outras medidas mais brandas, mas com potencialmente o mesmo efeito político, como a pressão, a influência, o isolamento ou sanções econômicas; (4) acerca das garantias mínimas de *eficácia* que se deve exigir para que a iniciativa da intervenção seja considerada legítima, considerando os seus prováveis efeitos humanitários e as chances nada desprezíveis de o tiro sair pela culatra, recrudescendo nacionalismos e relegitimando governos autoritários que, do contrário, tenderiam a se enfraquecer com o tempo (LYONS e MASTANDUNO, 1995). Com efeito, a tentativa de intervenção militar internacional em um país terá como efeito imediato o aumento da violência, isto é, a situação vivida pela comunidade deverá piorar antes de melhorar.

Nesse contexto, de acordo com Kratochwil (1995, p. 33), implicações emergem para uma teoria consistente da intervenção humanitária. Em primeiro lugar, dado que a soberania

ainda é um conceito poderoso e importante na regulação das relações internacionais, não podendo ser descartado como um todo. É a intervenção e não a ausência dela que deve ser justificada racionalmente em cada caso. Noutras palavras, o ônus da argumentação compete a quem defende a intervenção, e não a quem é contra ela.

Convém lembrar que argumentos morais, que denunciem a gravidade ou a injustiça da situação, não são suficientes para demonstrar a conveniência de uma intervenção, embora sejam certamente necessários. É preciso, além disso, avaliar a capacidade institucional da governança global de levar a cabo essa tarefa com chances razoáveis de êxito. Por capacidade institucional entende-se a existência de princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão claros e amplamente aceitos, que assegurem o apoio não hesitante da comunidade internacional, em particular das grandes potências, aos esforços militares da intervenção.

Noutras palavras, argumenta Kratochwil (1995, p. 36), os argumentos morais devem ser capazes de se traduzir em um “*direito de intervenção*” por parte da comunidade internacional.

Isso conduz à segunda implicação, relativa à legitimidade da intervenção. Conforme salienta Rawls, uma situação de injustiça por si só não atribui a terceiros o direito de intervir para corrigi-la. Para que tal legitimidade exista, diversas circunstâncias especiais devem ocorrer. Portanto, uma teoria convincente da intervenção humanitária deve ser capaz de estabelecer as condições nas quais a comunidade internacional – ou quem aja em nome dela – é legítima para suspender a soberania de um Estado e ingressar em seu território, interferindo em sua ordem interna, levando-se em cota a sua capacidade institucional para assumir semelhante tarefa.

A linguagem ambígua da Carta das Nações Unidas, ao conferir atenção especial à obrigação, por parte dos membros da comunidade internacional, de respeitar e promover o acesso aos direitos humanos, ao mesmo tempo em que veda enfaticamente a intervenção nos assuntos políticos internos de um Estado por parte de outro, paga tributo a uma situação de transição entre uma ordem mundial realista, cujos principais mecanismos reguladores são o equilíbrio de poder e o regime das grandes potências, e uma ordem mundial mais grociana, em que o Direito Internacional tem “dentes”, e até, talvez, mais cosmopolita, na qual indivíduos e minorias, e não apenas os Estados, tem seus direitos tutelados por essa comunidade internacional (HURREL, 1999).

Nesse contexto, não obstante permaneça a forte presunção contrária à intervenção militar, em respeito à soberania das comunidades políticas, algumas situações justificadoras já parecem ganhar o consenso da comunidade global, enquanto outras vêm derrubando

resistências, continuando, contudo, (ainda) polêmicas (LYONS e MASTANDUNO, 1995, p. 261).

Duas hipóteses, em particular, têm alta probabilidade de lograr consenso, tanto na teoria, quanto na prática. Em primeiro lugar, a intervenção internacional seria legítima em situações de *colapso do Estado*, descrita já anteriormente. Diante de uma situação de guerra civil, ou outras circunstâncias em que a autoridade governamental desaparece ou é sitiada, de modo que não pode mais desempenhar as suas funções associadas à governança e, sobretudo, à soberania, como a garantia da segurança física da população, o domínio ou a integridade do território, ou ainda o controle de suas fronteiras, a intervenção da comunidade internacional seria justificável, a fim de restaurar o princípio da autoridade (LYONS e MASTANDUNO, 1995, p. 261-2; KRATOCHWIL, 1995, p. 36). Os casos do Haiti, da antiga Iugoslávia, da Somália e de Ruanda são exemplos dessas situações.

Trata-se de uma situação em que a intervenção pode ser justificada em argumento que, em princípio, são compatíveis com o respeito à soberania, uma vez que o objetivo da intervenção consiste justamente em restaurá-la. Um Estado colapsado ou em guerra civil não possui soberania interna, nem soberania vestfaliana, nem muito menos soberania interdependente, mas apenas a soberania jurídica internacional, a qual, nesses casos, torna-se uma soberania meramente nominal, ou nua, conforme já se sustentou. De resto, pode alegar-se que a soberania pressupõe um mínimo de capacidade governativa, de modo que as autoridades nacionais possam cumprir suas funções e responsabilidades (LYONS e MASTANDUNO, 1995, p. 262).

A segunda situação que legitima uma intervenção militar internacional, e que vem se tornando consenso entre os estudiosos, diz respeito à ocorrência de crimes graves e sistemáticos contra os direitos humanos, na forma de genocídio, limpeza étnica, escravidão, tortura e apartheid. Note-se bem que não se trata de qualquer violação de direitos humanos que autorizariam uma intervenção, mas somente aqueles que, nas palavras de Walzer, “chocam a consciência da humanidade” e nos fazem pôr em dúvida a própria existência de uma comunidade política, cuja soberania ou auto-determinação merecesse ser respeitada. Trata-se daqueles casos que podem com justiça ser denominados de “crimes contra a humanidade”, em que o governo de um Estado parece estar, na verdade, em guerra contra a população, ou parte dela (LYONS e MASTANDUNO, 1995, p. 263). Trata-se de salvar a população de seu próprio governo (o famoso apelo aos céus de John Locke).

Em “Guerras Justas e Injustas”, Michael Walzer parte do princípio da auto-determinação nacional, direito de que é titular qualquer comunidade política com identidade

própria, isto é, uma coletividade histórica de herdeiros culturais, capaz de exprimir-se livremente, segundo formas políticas elaboradas por ela mesma. É a partir do direito à autodeterminação que Walzer busca fundamentar tanto a proibição geral da intervenção, quanto suas exceções. Ele considera a intervenção aceitável nas situações de: (a) apoio a um movimento de libertação nacional que manifeste a identidade de uma comunidade política no ato de resistência; (2) defesa da integridade de uma comunidade que esteja sendo atacada, se essa comunidade só puder ser preservada mediante uma intervenção contrária; (c) escravidão, genocídio, ou um governo criminoso que impeça a comunidade e os cidadãos de exprimir suas formas peculiares de vida, e assim de preservar sua identidade coletiva (WALZER, 2003).

Como se pode observar, em “Guerras Justas e Injustas”, Walzer admite que, excepcionalmente, a intervenção humanitária pode ser necessária, em especial nos casos de violência tão grave que ameçam destruir a própria estrutura comunitária, isto é, a própria comunidade política.

Se as forças predominantes dentro de um Estado estiverem empenhadas em graves violações dos direitos humanos, o recurso à autodeterminação no sentido de capacidade de autodefesa que lhe dá Mill não é muito interessante. Esse recurso está associado à liberdade da comunidade considerada como um todo. Ele não tem validade alguma quando o que está em jogo é a própria sobrevivência ou a mínima liberdade de (uma quantidade significativa de) seus membros. Contra a escravidão ou o massacre de adversários políticos, minorias nacionais e seitas religiosas, é bem possível que não haja defesa, a menos que a defesa venha de fora. E, quando um governo se volta contra seu próprio povo, recorrendo a uma violência selvagem, *devemos duvidar da própria existência da comunidade política, à qual a idéia de autodeterminação possa se aplicar* (ênfase acrescentada) (WALZER, 2003, p. 171-2; 183).

O mais notável na argumentação de Walzer nessa obra é que todos os casos passíveis de intervenção humanitária, mesmo o terceiro caso, são justificados não em virtude da violação dos direitos humanos, mas porque põem em risco a existência da comunidade política e suas formas de expressão política e cultural (HABERMAS, 2002b, p. 170).

Porém, em outra passagem, Walzer autoriza a intervenção em caso que chocam a consciência moral da humanidade, fazendo concessão, assim, a uma justificativa com base nos direitos humanos.

A intervenção humanitária é justificada quando é uma reação (com razoáveis expectativas de êxito) a atos que “abalam a consciência moral da humanidade”. A linguagem antiquada parece-me perfeitamente correta. Em casos semelhantes, não é à consciência de líderes políticos que se recorre. Eles têm outros assuntos com que se preocupar, e é bem possível que lhes seja exigido reprimir seus sentimentos

normais de indignação e afronta. Recorre-se às convicções de homens e mulheres comuns, adquirida ao longo de suas atividades de rotina. E, considerando-se que seja possível elaborar uma argumentação convincente nos termos dessas convicções, creio que não há nenhuma razão moral para adotar a postura de passividade que poderia ser denominada de “esperando a ONU” (esperando o Estado universal, esperando o Messias...) (WALZER, 2003, p. 183).

Como se vê, o trecho transcrito acima chega a sugerir mesmo que Walzer defende, nesses casos, uma intervenção inclusive unilateral, por parte de um Estado democrático que, levado pela indignação da sua opinião pública, disponha-se a tomar uma providência.

Walzer é um célebre filósofo comunitarista e ardente crítico da intervenção humanitária. No entanto, ele tem moderado seus posicionamentos recentemente, admitindo sua legitimidade em situações-limites, em que não seria aceitável que a comunidade internacional assistisse impassível a atrocidades perpetradas por governos gravemente disfuncionais, ou milícias paramilitares sequestradas de poder. Nas palavras do próprio autor:

Perante o número de horrores recente – massacres e limpeza étnica na Bósnia e no Kosovo, no Ruanda, no Sudão, na Serra Leoa, no Congo, na Libéria e em Timor Leste (e, anteriormente, no Camboja e no Bangladesh) – fui-me tornando, pouco a pouco, mais disposto a apelar a uma intervenção militar. Não descartei totalmente o meu preconceito contra a intervenção, que defendi no meu livro, mas acho cada vez mais fácil ultrapassar esse preconceito. E, perante a experiência repetida da falência do estado, da reemergência de uma forma de política que os historiadores europeus chamam de “feudalismo bastardo”, dominado por bandos que se guerreiam e por futuros líderes carismáticos, sinto-me mais disposto a defender as ocupações militares duradouras, sob a forma de protetorados e de administrações territoriais, e a considerar a reconstrução de nações como uma parte necessária da política do pós-guerra. (WALZER, 2004, p. 14-5).

Em seus escritos mais recentes, Walzer tem abrandado suas objeções comunitaristas, admitindo mais explicitamente uma justificação com base nos direitos humanos. Conforme reconhece, atualmente, as políticas de intervenção humanitária em países politicamente turbulentos já não vistas pelas grandes potências como oportunidades imperialistas, mas mais como “pântanos” ou “lodaçais”, que consomem dinheiro e desgastam politicamente a imagem do governo perante a opinião pública doméstica, sempre que a morte de mais um soldado é transmitida pelas redes de televisão aos lares do país inteiro, solapando o apoio dos cidadãos a ações desse tipo.

Os preconceitos contra a intervenção são fortes; nós (sobretudo na esquerda) temos razões para tal, razões que decorrem da nossa oposição às políticas imperialistas e do nosso compromisso para com a autodeterminação, mesmo quando o processo de autodeterminação pouco tem de pacífico e democrático. [...] Porém, a não-intervenção não é uma regra moral absoluta: por vezes, o que se passa a nível local não pode ser tolerado. Daí a prática da “intervenção humanitária” – de que muito se

abusa, sem dúvida, mas que é moralmente necessária sempre que a crueldade e o sofrimento são extremos e as forças locais não parecem capazes de lhes pôr fim. As intervenções humanitárias não são justificadas por propósitos de democracia, ou de economia de mercado, ou de associação voluntária, ou por qualquer outra prática social que, esperamos, e até desejamos, exista nas terras de outras pessoas. O seu objectivo é profundamente negativo: pôr fim às acções que, para utilizar uma frase antiquada mas correcta, “chocam a consciência” da humanidade. [...] Sim, a norma é não intervir nos países de outros povos; a norma é a auto-determinação. Mas não para aquelas pessoas que são vítimas da tirania, do zelo ideológico, do ódio étnico, que não determinam nada para si próprias, que precisam urgentemente de ajuda exterior. E não basta esperar que os tiranos, os fanáticos e os intolerantes acabem o seu trabalho sujo, para depois irmos a correr levar comida e medicamentos aos desgraçados dos sobreviventes. Sempre que for possível pôr fim ao trabalho sujo, devemos fazê-lo. E se não formos nós, que somos alegadamente as pessoas decentes desse mundo, então quem o fará? (WALZER, 2004, p. 86-7; 98)

Apesar disso, Walzer insiste em sua forte presunção comunitarista contrária à intervenção, sustentada em sua obra anterior “Guerras Justas e Injustas”. Nessa obra, Walzer é enfático em recusar as idéias de intervenção pró-democracia e em nome dos direitos humanos. Ampara-se não apenas em argumentos retirados do realismo político – de que a retórica humanitária apenas esconde e legitima projetos imperiais – mas também em argumentos políticos comunitaristas, segundo os quais cabe à própria sociedade oprimida reagir contra os seus opressores. Observa Walzer que, se se reconhece o direito de um povo oprimido de revoltar-se contra um tirano – até o limite extremo da secessão – então deve reconhecer-se-lhe, por força de coerência, o direito de *não se revoltar*, ou de lutar pela liberdade à sua própria maneira, no seio de suas próprias estruturas comunitárias.

A esse respeito, Peter Singer é bastante enfático ao propor um critério formal seguro que sirva de parâmetro de controle acerca da caracterização as “violações graves de direitos humanos”, para que, dessa forma, o discurso da intervenção não sirva de pretexto hipócrita para uma guerra movida por interesses ou por projetos imperialistas. Sugere então que a intervenção seja admitida, sob esse fundamento, apenas nos casos considerados crimes passíveis de condenação pelo Tribunal Penal Internacional. A vantagem desse critério é a objetividade das situações que a autorizam, definidas com clareza razoável, e sua coerência, ou seja, é razoável que, se a comunidade internacional pode aplicar punições às autoridades que praticam esses atos, então também pode intervir para impedi-las ou fazê-las cessar. “Se a punição se consegue justificar, também se justificará a intervenção que vise impedir um crime prestes a ocorrer ou já em curso” (SINGER, 2004, p. 172).

No entanto, para além da casuística, uma regra geral de intervir em regimes políticos ilegítimos ou violadores de direitos humanos não é, de modo geral, aceita. Considera-se que o fato do governo não ser democrático, ou de praticar violações de direitos civis e políticos, não

é razão suficiente para autorizar uma intervenção. A intervenção seria medida extrema, para se utilizar em situações de catástrofe política e humanitária (HABERMAS, 2002b, p. 171).

De acordo com Peter Singer (2004, p. 183), a ambivalência contida na Carta pode ser superada, reconciliando a intervenção humanitária com o respeito à independência das comunidades políticas nacionais, se for possível sustentar pelo menos uma das seguintes proposições: (1) a violação dos direitos humanos, mesmo num só país, representa, em si, uma ameaça à paz internacional; (2) a existência da tirania constitui, em si, uma ameaça à paz internacional; (3) os direitos inerentes à soberania interna, de que são titulares os governos dos Estados, referidos na alínea 7 do artigo 2º da Carta não autorizam a prática de crimes contra a humanidade nem a sua permissão, no seio da jurisdição nacional.

Nesse sentido, o governo do Canadá, juntamente com um grupo de importantes fundações anunciou, perante a Assembleia-Geral das Nações Unidas, em setembro de 2000, a criação de uma Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania dos Estados (*International Commission on Intervention and State Sovereignty - ICISS*). No ano seguinte, essa Comissão entregou ao Secretário-Geral da ONU o Relatório com os princípios que devem nortear a intervenção militar, intitulado “A Responsabilidade de Proteger” (*The Responsibility to Protect*). Com efeito, de acordo com a Comissão, o debate acerca da intervenção humanitária deve ter o seu foco deslocado da idéia de um “direito à intervenção”, que predomina nas abordagens liberais-internacionalistas, para a idéia de “responsabilidade de proteger”, por parte da comunidade global, uma responsabilidade que permite inclusive passar por cima da soberania, sempre que um governo, por ação ou omissão, estiver implicado em casos de agressão ou crime contra os direitos humanos.

O Relatório divide-se em duas partes, a primeira contendo os princípios que regem a responsabilidade dos Estados na proteção de sua própria população, e que legitimam a soberania e a não-intervenção estrangeira, enquanto a segunda estabelece os princípios que regem a intervenção subsidiária da comunidade internacional sempre que os Estados falham em cumprir com suas obrigações (ICISS, 2001).

Assim, o relatório conclui que os poderes inerentes à soberania estatal não são para uso discricionário dos governos, mas vinculam-se ao cumprimento de determinadas responsabilidades, relativas à proteção dos cidadãos contra catástrofes que se podem evitar, isto é, massacres, perseguições, violações de direitos humanos, desnutrição, etc. Quando, porém a população sofre danos como resultado de guerra civil, insurreição, repressão violenta exercida pelo Estado, ou o colapso de suas estruturas, ou ainda quando esse Estado não queira

ou não possa evitar esses sofrimentos, a responsabilidade internacional de proteger terá prioridade sobre o princípio da não-intervenção (ICISS, 2001, p. 18).

Os fundamentos da intervenção são as obrigações inerentes ao conceito de soberania, entendido não como um direito, mas sobretudo como responsabilidade de proteger. Além disso, o não cumprimento dessas responsabilidades representa, para a Comissão, uma ameaça à paz e à segurança internacionais, passível de avaliação pelo Conselho de Segurança, nos termos do Art. 24 da Carta da ONU, que pode determinar as medidas apropriadas. As obrigações específicas que decorrem da responsabilidade de proteger, inerente à soberania, são as estabelecidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Proteção à Pessoa, os quais se encontram firmemente estabelecidos no costume internacional (ICISS, 2001, p. 14).

A responsabilidade internacional de proteger compreende três elementos, de acordo com o Relatório: (1) a responsabilidade de *prevenir*, isto é, de eliminar as causas remotas e imediatas dos conflitos internos que possam pôr em perigo a população; (2) responsabilidade de *reagir*, ou seja, de responder às situações em que a necessidade de proteção seja imperativa, mediante medidas adequadas, desde medidas mais brandas de persuasão, pressão política e isolamento, até medidas mais duras de sanção e intervenção militar; (3) a responsabilidade de *reconstruir*, que costuma ser ignorado, e que significa oferecer, depois da intervenção militar, a plena assistência para recuperar, reconstruir e reconciliar, eliminando assim, os fatores que levaram à intervenção (ICISS, 2001, p. 18).

O Relatório enfatiza que a prevenção é a dimensão mais importante da responsabilidade internacional de proteger. As opções preventivas devem ser esgotadas antes de se tentar a intervenção e se deve dedicar à prevenção mais esforços e recursos. Ao exercer a responsabilidade de proteger, em suas dimensões preventivas e reativas, devem ser utilizados os meios menos intrusivos e coercitivos, antes de se aplicar as medidas mais drásticas (ICISS, 2001, p. 21-2).

No que se refere especificamente aos princípios da intervenção militar, o Relatório aponta dois conjuntos de princípios, um de legitimidade, outro operacional.

Quanto à legitimidade da intervenção, o primeiro princípio é o da *causa justa*. A intervenção deve ser uma medida excepcional, que somente se justifica em situações graves de danos humanos iminentes e irreparáveis. O segundo critério é o da *intenção correta*, isto é, o objetivo primordial da intervenção deve ser o de evitar ou diminuir o sofrimento humano. Nesse sentido, convém que as operações militares sejam multilaterais e contem com o claro respaldo das vítimas e da opinião pública regional. O terceiro critério é o do *último recurso*: as opções não-militares devem ser esgotadas antes de se partir para a intervenção armada, e

deve haver evidências claras de que as tentativas de solução pacífica da crise ou do conflito foram infrutíferas. O quarto princípio é o dos *meios proporcionais*: a escala e a intensidade da intervenção militar deve ser a estritamente necessária para alcançar o objetivo de proteção humana. O quinto princípio é o das *possibilidades razoáveis*: a intervenção deve contar com um grau razoável de êxito, e as suas conseqüências, em termos de sofrimento humano, não podem ser piores que as da não intervenção (ICISS, 2001, p. 36-40). Por fim, o sexto princípio é o da *autoridade competente*: o órgão mais adequado para autorizar a intervenção é o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sempre se deve pedir autorização ao Conselho de Segurança das Nações Unidas antes de empreender uma intervenção. Nesses casos, o Relatório recomenda que os cinco membros permanentes se abstenham de utilizar seu poder de veto, quando não estão em jogo seus interesses imediatos (ICISS, 2001, p. 53-7).

No que diz respeito aos princípios operacionais, o Relatório recomenda que o plano de intervenção tenha: (1) objetivos claros, apoio inequívoco e recursos adequados; (2) proporcionalidade no uso da violência; (3) foco na proteção humana e não na derrota do inimigo; (4) planejamento conjunto das ações pelas partes envolvidas na intervenção; (5) coordenação com organizações humanitárias (ICISS, 2001, p. 61-5).

O Relatório conclui que os termos utilizados tradicionalmente no debate acerca de soberania e intervenção – o “direito à intervenção humanitária” ou “o direito de intervir” – resultam inadequados, e isso por três motivos principais.

Em primeiro lugar, essa abordagem coloca em primeiro plano as reivindicações e as prerrogativas dos participantes da intervenção, e não as urgentes necessidades daqueles em nome de quem a intervenção é feita. A conveniência da intervenção deve ser avaliada do ponto de vista da população que necessita de ajuda. Em segundo lugar, ao se colocar a ênfase no direito de intervir e não na responsabilidade de proteger, deixa-se de lado os aspectos essenciais de prevenção dos conflitos e de reconstrução após a intervenção, tarefas que costumam ser esquecidas, ou subestimadas, como se a intervenção fosse um fim em si mesmo, ou fosse a primeira e não a última das opções sobre a mesa. Em terceiro lugar, uma retórica baseada no direito de intervir pode levar à idéia equivocada de um conflito entre soberania e intervenção, quando, na verdade, esta ocorre para afirmar as responsabilidades que aquela implica (ICISS, 2001, p. 17-8).

Convém ainda não esquecer o princípio da subsidiariedade, isto é, a responsabilidade de proteger compete primeiramente ao Estado; somente se este não é capaz ou não está disposto a desempenhar suas funções é que surge a responsabilidade complementar da sociedade internacional.

5.8 A objeção comunitarista à governança global

A idéia de uma democracia cosmopolita é um projeto ancorado sobretudo na filosofia política do liberalismo, a qual sustenta o primado do justo sobre o bom. Desse primado decorrem duas conseqüências importantes: em primeiro lugar, que as instituições sociais e políticas devem ser neutras em relação às diversas concepções de bem, já nenhuma dessas concepções pode pretender superioridade moral sobre as demais; em segundo lugar, em conseqüência disso, todos os cidadãos, enquanto membros da comunidade política, partilham um estatuto idêntico, traduzido no gozo de direitos e responsabilidades iguais, que não podem ser suprimidos pela maioria, independentemente de sua condição particular de bem.

O comunitarismo, no entanto, sustenta, de um modo geral, a concepção oposta. Para eles, não é possível sustentar de um modo convincente uma idéia de justiça absolutamente neutra em relação às concepções de vida boa, e que qualquer tentativa de fundamentar a justiça nesse sentido na verdade oculta seus pressupostos, os quais refletem, as mais das vezes, a concepção de bem predominante nas democracias liberais ocidentais. O comunitarismo propõe, em alternativa, que a idéia de justiça prevalecente em uma dada sociedade reflita os seus valores, sua cultura e suas tradições políticas particulares.

Isso implica que a filosofia comunitarista nega a existência de direitos e obrigações válidos universalmente, decorrentes de uma idéia de justiça neutra em relação a valores culturalmente situados, ou então recusam que semelhante moral universal, ainda que pudesse ser validamente fundamentada, devesse necessariamente prevalecer sobre os valores e crenças de uma comunidade. Nesse sentido, o comunitarismo lança à democracia cosmopolita um desafio ainda mais radical do que o do realismo: acusa-a não de ser impraticável ou impossível, mas de ser *indesejável*; não seria um projeto apenas utópico ou politicamente ingênuo, mas *pernicioso*, na medida em que não reconhece a diversidade cultural e procura impor como pretensamente universais os valores e instituições políticas do ocidente ao restante do globo, e é, por conseguinte, injusto e ilegítimo (THOMPSON, 1998, p. 180).

A objeção comunitarista busca revelar a fragilidade das premissas liberais implícitas no projeto cosmopolita, a qual supõe que valores tais como democracia representativa, direitos individuais, cidadania e bem-estar social, típicos das sociedades liberais do ocidente desenvolvido, podem ser alçados à condição de objetivos globais, que todas as comunidades políticas nacionais, bem como o sistema internacional considerado globalmente, deveriam perseguir. Os comunitaristas lançam a indagação sobre o que, na verdade, constitui e sustenta

uma comunidade política e argumentam que os liberais possuem uma compreensão equivocada acerca da natureza do “eu” (*self*) e, conseqüentemente, uma concepção equivocada da sociedade e de sua relação com o indivíduo (SANDEL, 2005; TAYLOR, 1993; THOMPSON, 1998, p. 182).

Michael Sandel, ao comentar o pensamento de Rawls, que considera representativo do pensamento liberal, aponta como uma das principais inconsistências de sua teoria, a sua concepção do eu como independente de seus fins. De fato, para Rawls, a natureza do eu individual é caracterizada não pelos seus valores, ou pelos seus objetivos de vida, crenças, etc. mas sim pela sua capacidade de *eleger* os fins que deseja perseguir. O essencial da condição humana não reside nos fins que persegue, mas na capacidade humana de os escolher, de tomar decisões e agir conforme a elas. É esse indivíduo capaz de decidir autonomamente que, ignorando completamente seus próprios atributos, elege hipoteticamente os princípios de justiça (SANDEL, 2005, p. 82-4).

A prioridade do eu sobre seus fins é, para Rawls, uma conseqüência necessária da unidade da personalidade individual. Se crenças, atributos pessoais, convicções e projetos de vida compusessem a identidade de uma pessoa, ter-se-ia que admitir que, sempre que aqueles atributos, valores, crenças, projetos etc. mudassem, então também esse indivíduo mudaria de identidade, isto é, já não seria mais a mesma pessoa. Qualquer alteração na situação e na circunstância de uma pessoa, por menor que fosse, provocaria uma alteração correspondente na sua identidade. Como os projetos de vida, as idéias, os valores e os desejos são mutáveis e estão sempre em movimento, um indivíduo não teria uma identidade fixa, seria um sujeito radicalmente situado, indistinguível de sua circunstância e impossível de se reconhecer. Se os indivíduos são capazes de reconhecer a si próprios e de reconhecer uns aos outros é porque existe algo neles que permanece sempre idêntico a si mesmo, a despeito das mudanças de opinião, de objetivos, de convicções, etc. (SANDEL, 2005, p. 85)

Portanto, segundo Rawls, para que se possa falar de identidade, de um “eu”, é forçoso reconhecer que deve existir alguma coisa que assegura a sua continuidade, fazendo com que uma pessoa permaneça sempre a mesma, não obstante as transformações por que passa durante a vida. Faz-se necessário, portanto, distinguir a essência do eu daquilo que meramente *pertence* ao eu, isto é, suas *propriedades* (o “meu”). Noutras palavras, é preciso distinguir o que se *é* daquilo que se possui, ou se *tem*. Uma pessoa *tem* os valores pessoais, *tem* os seus projetos de vida, *tem* determinados atributos físicos e de personalidade, *tem* crenças e convicções introjetadas, mas ela não *é* nada dessas coisas, não se confunde com elas, ou seja, tais valores, projetos, atributos e convicções não compõem a identidade desse sujeito, que

continuaría sendo a mesma pessoa, ainda que essas circunstâncias contingentes mudassem completamente. Essa distinção é essencial para a continuidade do eu, isto é, para a *identidade* que, como a própria expressão sugere, implica uma essência que permanece imutável, sempre idêntica e si própria.

Essa essência, para Rawls, consiste na capacidade de escolher os fins e objetivos que se deseja *possuir*. A identidade individual não é, portanto, problematizada: é fixa e delimitada já de partida. Em vez disso, o problema recai sobre o *agir* humano, ou seja, a atividade mediante a qual o eu realiza os seus fins, e é esse agir que está sujeito a princípios morais e de justiça. Nesse contexto, o agir humano é um ato de vontade, pelo qual uma pessoa elege um objetivo qualquer e predispõe os meios a fim de realizá-lo. O conceito de autonomia traduz a condição de um sujeito moral, que possui objetivos por si mesmo escolhidos, alguém que constrói suas preferências conscientemente, enquanto ser racional e livre, segundo sua própria vontade. O mesmo se aplica à comunidade política. Suas instituições, tradições, costumes, valores, práticas, objetivos e cultura não fazem parte de sua identidade, mas são propriedades escolhidas por essa sociedade, que permaneceriam a mesma caso essas características se transformassem (SANDEL, 2005, p. 91).

Para o comunitarismo, em contraste, a identidade de um indivíduo constitui-se à luz do conjunto de seus atributos e dos fins que persegue. Objetivos pessoais, valores culturais, projetos de vida, costumes introjetados socialmente não são apenas propriedades da pessoa, mas são elementos constitutivos do seu eu particular. Nesse sentido, o eu não possui limites predefinidos, nem é um dado, nem tampouco é constante e sempre idêntico a si próprio, senão que se encontra em permanente processo de formação, a partir de sua trajetória particular de vida, de sua formação pessoal e do convívio social. A questão relevante que se coloca, nessa perspectiva, não é, a exemplo do liberalismo, “o que fazer?”, ou “que fins escolher?”, pois estes não são mais do que projeções da personalidade de cada um e decorrentes dela, mas sim “quem sou?”. O agir humano não é caracterizado, nesse contexto, como uma escolha, um ato de vontade, mas como um exercício de auto-exploração e de *auto-conhecimento*. No *processo* de descobrir a própria identidade, o indivíduo define o seu projeto de vida e sua posição na sociedade. Desse modo, autonomia não significa a capacidade de escolha ou exercício livre de interferências externas da vontade individual, mas auto-consciência, a *autenticidade*, isto é, a capacidade de ser quem realmente se é e de ser reconhecido pelos demais membros da comunidade (SANDEL, 2005, p. 94-5).

Sandel (2005, p. 205) resume a concepção comunitarista do eu:

Para o sujeito cuja identidade se constitui à luz dos fins que já tem perante si, o agir consiste mais em procurar a autocompreensão do que em convocar a vontade. Ao contrário da capacidade de escolha, que permite ao eu penetrar para além dele próprio, a capacidade de reflexão permite-lhe voltar-se sobre ele mesmo, de modo a indagar sobre a sua natureza constitutiva, inspeccionar as suas diversas ligações e reconhecer as pretensões de cada uma delas, identificar os laços – ora expansivos, ora apertados – entre o eu e o outro, de modo a atingir uma autocompreensão menos opaca, se bem que nunca inteiramente transparente, uma subjectividade menos fluida, se bem que nunca definitivamente fixa, e assim participar gradualmente na constituição de sua identidade no decurso de toda uma vida.

Noutras palavras, enquanto para Rawls os princípios de justiça são resultado de uma escolha (hipotética, sob as condições da posição original), para os comunitaristas em geral, são o resultado de um exercício cognitivo, isto é, são *descobertos* e não escolhidos, a partir do conhecimento e da interpretação dos valores e concepções de bem predominantes na sociedade.

Charles Taylor (1993) explica, com base em argumentos históricos, como, a partir doséculo XVIII – com a derrubada das antigas hierarquias sociais que estabeleciam, com a força da tradição e da religião, a posição social que cabe a cada um, conforme o seu nascimento – todos os indivíduos passaram a usufruir de um idêntico estatuto de pessoa, substituindo-se a noção de *honra*, enquanto distinção, que tinha por fundamento a diferença inata entre as pessoas, pelo conceito universalista de *dignidade*, que todos a têm igual.

Nesse contexto, na ausência dos laços tradicionais e religiosos que prendiam o indivíduo à sua posição na comunidade, este necessitou de buscar uma nova fundamentação para sua identidade, agora emancipada da circunstância de seu nascimento. Essa nova identidade individualizada, sustenta Taylor, passou a ser o resultado de uma auto-exploração pessoal, algo que cada indivíduo deve descobrir dentro de si próprio. O moderno conceito de identidade forma-se como o ideal de ser fiel a si mesmo e ao seu particular modo de ser, isto é, a identidade como um ideal de autenticidade.

Segundo Taylor (1993, p. 48), o ideal da autenticidade reveste-se de uma importância crucial na modernidade, e corresponde ao seu giro em direção à subjectividade, à compreensão do ser humano como um dotado de uma interioridade profunda.

Ser fiel a mim mesmo significa ser fiel à minha própria originalidade, que é algo que somente eu posso articular e descobrir. E ao articulá-la, também estou definindo a mim mesmo. Estou realizando uma potencialidade que é minha propriedade. Esta é a interpretação de fundo, do moderno ideal de autenticidade, e dos objetivos de auto-realização e auto-plenitude que este ideal costuma representar (TAYLOR, 1993, p. 51).

Como se vê, ao contrário do pensamento liberal, as características que singularizam uma pessoa frente as demais constituem a identidade pessoal. Tais características e atributos não são escolhidos, mas *construídos* ao longo da vida, cabendo a cada indivíduo a tarefa de descobri-los dentro de si, numa atividade cognitiva interior, explorando sua própria individualidade, ou seja, conhecendo-se a si próprio. Esse auto-conhecimento *revela* e ao mesmo tempo *constitui* a identidade.

As idéias de identidade como autenticidade e de descoberta e auto-conhecimento como o caminho para se chegar a ela operam em dois níveis, segundo Taylor: (1) no nível individual, pelo qual uma pessoa busca afirmar sua identidade frente a outras pessoas distinguindo-se delas; (2) no nível coletivo, onde uma sociedade precisa ser fiel à sua cultura, descobrindo-se e explorando-se, naquilo que ela possui de original e singular frente a outras culturas.

No entanto, a descoberta da própria identidade, seja no plano individual, seja no plano coletivo, não é um exercício monológico. Denunciando o que acreditam ser um ponto fraco do pensamento liberal, os comunitaristas enfatizam o modo intersubjetivo pelo qual a identidade se constitui. Com efeito, é a partir do diálogo com outras pessoas, muitas vezes conflitivo, que se define a identidade individual e social. O liberalismo erra ao interpretar a individualidade moderna como uma condição pré-social.

Deste modo, que eu descubra minha própria identidade não significa que eu a tenha elaborado no isolamento, senão que a negocie por meio do diálogo, em parte aberto, em parte interno, com os demais. [...] Minha própria identidade depende, de forma crucial, de minhas relações dialógicas com os demais (TAYLOR, 1993, p. 55)

Portanto, o processo de formação e afirmação da identidade implica, ao mesmo tempo, auto-conhecimento e *reconhecimento* por parte do meio social em que se está inserido. Assim, a identidade humana é um processo de construção pessoal e social que se desenvolve, por um lado, na esfera íntima, através da reflexividade e da auto-exploração; por outro, na esfera pública, onde a participação política, a convivência comunitária, a solidariedade social e a política de reconhecimento das diferenças e de não discriminação possuem um papel essencial.

Enquanto a moralidade liberal preocupa-se em isolar o eu de seus fins, enfatizando aquilo que distingue os indivíduos uns dos outros, a moralidade comunitária enfatiza os valores e projetos compartilhados intersubjetivamente. Na ótica liberal, o eu é anterior aos seus fins, a pluralidade precede a unidade e, portanto, a justiça é anterior às concepções de

bem. Em primeiro lugar, todos os indivíduos são considerados seres autônomos, capazes de escolher seus próprios projetos de vida e suas próprias concepções e bem, que consideram dignas de serem promovidas. Em seguida e só depois, e na medida em que realiza os fins que elegeram, é que os indivíduos estabelecem relações uns com os outros, presididos por princípios de justiça. Para os comunitários, ao invés, as relações sociais e a comunidade formada a partir dessas relações não são mantidas porque seus sujeitos escolheram mantê-las, senão que constituem um vínculo que esses sujeitos *descobrem*. Não se trata de um atributo contingente, mas de um elemento constitutivo de suas identidades (SANDEL, 2005, p. 181-2). Nesse sentido, os comunitaristas criticam os liberais por caracterizarem toda forma de associação humana, inclusive a comunidade política, como se ela fosse voluntária e produto de uma escolha.

Nas palavras de Sandel (2005, p. 229-30):

[P]erguntar se uma sociedade em particular constitui uma comunidade não equivale simplesmente a perguntar se, por acaso, entre os vários desejos de um grande número de seus membros, não se encontra o desejo de se associar aos outros ou de promover objetivos comunitários – se bem que isso possa constituir uma das características de uma comunidade –, mas se a própria sociedade é, ela mesma, de um certo tipo, se está ordenada de tal maneira que o conceito de comunidade descreve a sua estrutura básica e não apenas as disposições de algumas das pessoas que se encontram no seu seio. Para que uma sociedade constitua uma comunidade neste sentido forte, a comunidade tem que ser constitutiva da autocompreensão partilhada daqueles que nela participam, e, bem assim, integrar os seus dispositivos institucionais, não um mero atributo dos planos de vida de alguns daqueles que nela participam.

Com efeito, para o liberalismo, os limites da identidade individual já estão predefinidos antes da escolha dos valores, concepções de bem, projetos de vida e dos laços comunitários que esse indivíduo mantém com outros, e essa separação entre o eu e os seus fins é, na verdade, condição para essa escolha. Trata-se de um distanciamento necessário que permite ao indivíduo decidir com autonomia frente às influências de seu meio. No entanto, assinala Sandel, o liberalismo não é capaz de explicar de forma convincente como um indivíduo, com uma identidade assim caracterizada, procede a essa escolha. Em Rawls, a decisão acerca dos fins é relegada à mera facticidade, isto é, o indivíduo simplesmente escolhe um projeto de vida ou uma concepção de bem qualquer, sem que se esclareça porque ele opta por essa concepção específica e não por outra. Nada fundamenta essa decisão, que parece solta no ar e feita ao acaso. Portanto, na perspectiva comunitarista, a ação individual só pode ocorrer a partir de uma reflexão informada por valores e convicções pessoais que, por isso mesmo, não podem estar separadas do eu, mas são constitutivas da identidade.

Portanto, qualquer concepção de justiça ou de direitos fundamentais somente é persuasiva para aqueles indivíduos e comunidades que de alguma forma já aceitam os valores liberais de equidade, de liberdade e de democracia, ou seja, que possuam concepções de bem amparadas pelo, ou pelo menos não irremediavelmente contrários aos do liberalismo, de modo que estejam dispostos a submeterem-se a si próprios e a suas associações à autoridade de última do direito e da justiça cosmopolita.

Por outro lado, se a sociedade internacional é caracterizada pelo pluralismo e pelo multiculturalismo, onde valores morais fundamentais e concepções de justiça política são objeto de disputa, principalmente na medida em que minorias culturais vêm reivindicando maior participação na sua definição, então a idéia de um direito público cosmopolita com um mínimo de densidade normativa se vê em crise. Pode imaginar-se um cenário ainda pior, no qual os diversos grupos culturais, em um contexto marcado por profundas desigualdades no que se refere ao reconhecimento intercultural, no qual a tradição ocidental-liberal hegemônica ameaça globalizar-se, descaracterizando as demais com sua influência, não estejam ou dispostas a um diálogo cosmopolita, preferindo fechar-se sobre si próprias, refugiando-se em identidades étnicas, religiosas ou tribais. Numa situação extrema, quando essas comunidades percebem a globalização dos valores liberais ocidentais como uma ameaça à sua sobrevivência enquanto grupo, elas podem sentir-se estimuladas a adotar uma posição agressiva e de confronto, recusando até mesmo a validade dos valores democráticos e humanitários conforme são apresentados pelo ocidente, contrapondo de modo irredutível sua concepção de bem à cultura hegemônica, ou seja, um *choque de civilizações*, tal como caracterizado nas análises pessimistas de Samuel Huntington (1996).

Membros dessas comunidades, diante de um conflito entre valores de seu grupo de referência e valores apresentados como universais, questionariam porque deveriam atribuir a estes primazia sobre aqueles. Ou seja, os comunitaristas contestam não apenas a possibilidade de transcender lealdades imediatas de uma comunidade particular em nome de valores globais, mas se essa transcendência é *desejável*, isto é, se seria justificável ou aceitável que um indivíduo ou uma comunidade sacrifique seus interesses e suas concepções de bem em nome de princípios pretensamente universais de justiça (THOMPSON, 1998, p. 184).

Noutras palavras, o que está em questão, na crítica comunitarista da democracia cosmopolita, é o fundamento da obrigação política. A resposta comunitarista é que a obediência à autoridade se justifica enquanto autoridade de uma comunidade, cujos membros possam intersubjetivamente construir uma concepção partilhada de bem, e desse modo identificarem-se uns com os outros e com os valores dessa comunidade, e, nessa medida,

justificar e legitimar a coerção exercida em seu nome. Por conseguinte, os limites da comunidade (entendida nesse sentido forte) definem ao mesmo tempo os limites da justiça e da democracia. Expandir a democracia ou a justiça distributiva para além de suas fronteiras é um projeto incapaz de sustentar a si mesmo baseado apenas no apelo à moralidade ou à razão, ou meramente a um desenho institucional adequado (THOMPSON, 1998, p. 185-6).

Nesse contexto, declarações internacionais de direitos ou idéias de uma justiça global podem receber aprovação dos povos enquanto princípios morais, mas falta-lhes legitimidade política para exigir que os membros das diferentes comunidades culturalmente situadas sacrifiquem seus bens e valores ou sua lealdade nacional em nome tais princípios, de modo que eles não podem reivindicar suprema autoridade. Indo além dos realistas, os comunitaristas sustentam que a dificuldade da democracia cosmopolita reside no fato de que os indivíduos não consentem em uma autoridade política ou em regras meramente pelo seu valor moral ou racional, e isso não apenas porque esses indivíduos dão a seus próprios interesses pessoais prioridade sobre preceitos morais, mas porque, além disso, possuem compromissos com a sua comunidade de que não estão dispostos a abrir mão em nome deles.

O comunitarismo sustenta que as fronteiras nacionais possuem significado moral e que a responsabilidade de um indivíduo para com a sua comunidade, seu dever de solidariedade e sacrifício pessoal em favor de seus compatriotas é maior do que o que existe com relação ao restante da humanidade. A afinidade gerada pelo sentimento de identidade coletiva estabelece os limites dos deveres morais, que vão se enfraquecendo conforme a distância que separa as pessoas.

Há um intenso debate em teoria moral sobre o dever de imparcialidade, isto é, o dever de dar a todas as pessoas o mesmo valor moral, independentemente da relação que possam manter entre si. Noutras palavras, a questão é: os deveres morais e de solidariedade para com os familiares e amigos, ou para com vizinhos e conhecidos, são maiores do que os devidos a pessoas que não se conhece? Conforme questiona Peter Singer (2004, p. 210), é possível fundamentar a idéia de que se deve ajudar “os nossos”, antes de ajudar os outros?

De um modo geral, os liberais valem-se de uma concepção imparcial de ética, segundo a qual todos os seres humanos são merecedores de igual consideração e respeito, de modo que não seria moralmente sustentável atribuir a determinadas pessoas preferência em relação a outras. Um exemplo: imagine-se que uma pessoa passa por um lago onde duas pessoas estejam se afogando, um amigo e um desconhecido, e só há tempo para salvar uma delas. Partindo do princípio de que todas as pessoas são moralmente iguais, não há nenhum argumento relevante que diga que a obrigação de salvar o amigo vem antes da obrigação de

salvar o desconhecido. E essa conclusão seria a mesma se no exemplo estivesse a mãe ou o filho da pessoa que passava.

Já os comunitaristas rejeitam a ética da imparcialidade, argumentando que os defensores de tal ética seriam péssimos pais, maridos, filhos, amigos e cidadãos. Com efeito, uma ética rigorosa imparcial mandaria tratar familiares e amigos da mesma forma que os desconhecidos, os concidadãos da mesma forma que os estrangeiros. Nesse contexto, perde-se o sentido mesmo de amizade, de parentesco, de comunidade, de amor filial ou conjugal. Na verdade, argumentam os comunitaristas, a própria relação humana perde o sentido. Afinal, qual o sentido de tornar-se amigo de alguém, se se deve tratá-lo como se trata uma outra pessoa qualquer? Que sentido tem o amor dos pais pelos filhos, ou do marido pela esposa, se é imoral estabelecer qualquer preferência em favor deles? A própria idéia de relação humana parece implicar uma certa parcialidade em favor da pessoa com quem se relaciona (SINGER, 2004, p. 217-8).

Os comunitaristas propõem que os laços de afinidade e identidade determinam os limites dos deveres morais entre indivíduos e entre sociedades. Assim, os deveres morais e de solidariedade são maiores dentro da esfera familiar, entre pais e filhos, irmãos e cônjuges, do que entre vizinhos ou entre parentes distantes. Da mesma forma, os deveres para com amigos íntimos são maiores do que entre estranhos. E certamente os deveres morais e de solidariedade para com a comunidade em que se vive e para com os membros dela, os quais se conhece e com quem se convive diariamente, é bem maior do que para com pessoas e comunidades distantes. Por fim, relações de afinidade cultural, lingüística, política e histórica, como a que existe nas comunidades nacionais, justificam moralmente um tratamento preferencial aos nacionais, relativamente aos estrangeiros.

Em seu *Tratado da Natureza Humana*, David Hume reconhece que qualquer pessoa que possua um vínculo com outra receberá dela uma parcela maior de amor do que a que é dedicada a outras pessoas, na proporção da intensidade da relação existente. E, por conseguinte, essa pessoa receberá um tratamento preferencial, independentemente de suas qualidades, relativamente à outra, também independentemente de suas qualidades pessoais (HUME, 2001, p. 485-91). Um indivíduo sente-se mais obrigado para com um amigo seu, mesmo que seja um mau-caráter, do que com o maior benfeitor da humanidade; um filho choraria mais a morte da própria mãe do que a de milhares de pessoas desconhecidas que morressem em um terremoto num país distante.

Um outro filósofo, bastante influenciado por Hume e insuspeito de comunitarismo é Adam Smith, que em sua *Teoria dos Sentimentos Morais*, sustenta ponto de vista semelhante.

Na parte relativa ao caráter da virtude, Smith afirma que “todo homem é primeiro e principalmente recomendado a seu próprio cuidado”. Depois de si próprio, continua o filósofo, vêm os membros da família e assim os laços morais vão se diluindo à medida que as pessoas se afastam da presença ou do círculo de convicência social (SMITH, 2002, 274-5). É como se houvesse vários círculos concêntricos de deveres morais, que diminuem conforme se desloca do centro para a periferia das relações humanas. O mesmo princípio vale para as comunidades. O Estado, ou comunidade em que se vive, e sob cuja proteção se vive, é o que sofre mais diretamente os efeitos da conduta individual, pelo que é natural que cada pessoa se preocupe primeiramente com os problemas de sua própria comunidade, antes de se preocupar com problemas de outros lugares. Adam Smith assinala que o sentimento de amor ao próprio país não deriva de um amor à humanidade, podendo até se contrapor a este. Um cidadão tende a considerar a prosperidade de seu país, de dez milhões de habitantes, mais importante do que a prosperidade do país vizinho, de população dez vezes maior (SMITH, 2002, p. 287).

Os comunitaristas são herdeiros dessa argumentação e criticam liberais e cosmopolitas por construírem uma teoria moral e de justiça internacional psicologicamente insustentável.

5.8.1 Crítica da “sociedade civil transnacional”

Na perspectiva da democracia cosmopolita, a governança global se legitima a partir de princípios de direito público democrático, os quais estabelecem direitos e responsabilidades a todos os indivíduos, inclusive o de participar diretamente, ou de se fazer representar, nos procedimentos de tomada de decisão. Nesse contexto, a legitimidade de uma governança cosmopolita repousa, por um lado, na sociedade civil global, isto é, na mobilização de lealdades transnacionais para o exercício de influência sobre questões políticas mundiais; por outro, na efetivação de direitos de cidadania em múltiplos níveis, ou seja, na instituição de mecanismos de participação ou representação em todas as esferas de autoridade em que seus interesses estejam em jogo.

Os comunitaristas argumentam, no entanto, que na ausência de um substrato cultural compartilhado, um sentimento genuíno de identidade, a idéia de uma sociedade civil global é meramente uma ficção, pior ainda, uma ficção perigosa, na medida em que atribui prerrogativas de participação a ONGs e movimentos sociais transnacionais que não possuem representatividade, nem, portanto, legitimidade para tomar decisões vinculativas.

Um sistema qualquer de governança que se pretende legitimar sobre bases democráticas pressupõe uma relação de representação de uma sociedade civil cujos interesses

são governados por esse sistema. Mas a sociedade civil, nesse sentido, somente pode constituir-se na esfera pública, como produto da convivência comunitária real, cujos participantes se sintam ligados por laços afetivos, culturais e históricos, de sorte que possam se reconhecer reciprocamente como membros de uma mesma comunidade política. A sociedade civil que serve de suporte ao Estado formou-se durante um longo processo de construção da identidade nacional. Onde ela não existia originalmente, precisou ser forjada, num processo geralmente violento de imposição pelo Estado da homogeneidade cultural. A identidade cultural nacional, posto que imaginária, mostrou-se suficientemente convincente a ponto de substituir as antigas formas de integração social em dissolução, o universalismo religioso cristão e o particularismo da tradição local. Para que o Estado nacional pudesse exercer o governo direto das comunidades dispersas em seu território, necessitou criar entre as pessoas, até então estranhas entre si, um vínculo de solidariedade e coesão, mais restrito que o vínculo religioso, porém mais amplo que os laços locais da vila. Esse vínculo se solidifica através do sentimento de pertença a uma *nação*, que passa a constituir, no século XIX, a forma dominante de identidade coletiva e o substrato cultural da autoridade do Estado moderno. Por meio da auto-compreensão dos indivíduos como membros de uma mesma nação, delimitada ao longo das fronteiras estatais, compartilhando uma mesma origem e destino histórico, eles puderam se tornar cidadãos politicamente ativos, sujeitos de uma comunidade política capaz de agir autonomamente sobre si própria (COSTA, 2002, p.156-7).

Porém, fora da comunidade nacional, tais vínculos identitários e de solidariedade não existem, argumentam ainda os comunitaristas. Apelos a uma moralidade universal, ou à razão, à emergência de problemas globais ou à interdependência, ou ainda à uma identidade humana universal, constituem elos muito fracos, incapazes de produzir coesão e integração social necessárias para produzir identidade entre estranhos, nem servem de substitutos para a cultura compartilhada que sustenta e estabiliza uma esfera pública.

Trata-se de uma questão crucial para a democracia cosmopolita. Existe realmente uma sociedade civil global capaz de sustentar um conceito de cidadania global em múltiplos níveis, como pretendem Held e Archibugi, e como exige o direito público democrático, isto é, um direito de participação dos indivíduos e povos do planeta nas instituições internacionais, canalizado através de ONGs e movimentos sociais transnacionais?

Trata-se, em primeiro lugar, de discutir em que medida a comunidade e o Estado nacionais conformam ainda os espaços discursivos privilegiados para a tematização dos assuntos de relevância comum, num contexto em que os cidadãos nacionais encontram-se, na verdade, inseridos, simbólica e materialmente, em teias de relações que extrapolam os limites da nação.

Cabe, portanto, discutir a natureza dos novos contextos comunicativos transnacionais: o que se pergunta é se se verifica contemporaneamente a constituição de uma esfera pública mundial com graus de inclusão e coesão compatíveis às esferas públicas nacionais ou, se na verdade, o que se tem é o amálgama de redes comunicativas particulares e especializadas que não convergem para a formação de um 'público mundial' a exemplo do que se deu com o "público nacional". (COSTA, 2002, p. 154-5)

A possibilidade de fundamentar uma ordem mundial sobre o direito público cosmopolita parece depender de condições historicamente inexistentes e provavelmente inalcançáveis em qualquer futuro previsível. Seria necessário uma nova forma de integração social, capaz de competir com a identidade nacional, e que promova lealdades transnacionais de intensidade comparável ao aumento da capacidade de ação individual e coletiva que as novas tecnologias transporte e comunicação permitem; e que essas lealdades promovam de fato uma integração entre indivíduos e povos distantes em intensidade equivalente à integração econômica produzida pela globalização dos mercados.

No entanto, segundo Sergio Costa, o que se costuma designar como esfera pública mundial restringe-se a uma agenda de eventos internacionais, dos quais participam uma elite intelectualizada, cosmopolita e militante, que em cuja ocasião trocam experiências e atualizam os seus discursos para, em seguida, reintroduzi-los cada qual em suas respectivas esferas públicas *nacionais*. Não se verifica, com efeito, até o presente, públicos de distintas comunidades políticas efetivamente dialogando entre si. Faz mais sentido falar de uma articulação ou entrelaçamento de esferas públicas nacionais, do que uma efetiva esfera pública global.

Com efeito, as manifestações mais visíveis de solidariedade transnacional ocorrem em conferências internacionais, envolvendo militantes e ativistas de ONGs e movimentos sociais, que se reúnem para protestar nos encontros de líderes políticos do G8, ou em conferências ministeriais da OMC, ou nas reuniões do FMI ou do Banco Mundial, ou ainda durante o Fórum Econômico Mundial. Ou então em conferências paralelas, onde estes militantes e ativistas discutem e trocam experiências em temas como direitos humanos, proteção ambiental, igualdade de gênero, ou combate à discriminação, de que o Fórum Social Mundial é o exemplo mais visível.

Contudo, não se trata da formação de uma esfera pública transnacional que colocasse em contato os diferentes públicos nacionais, tem-se, na verdade, fóruns transnacionais diversos, segmentados e desarticulados entre si. Com efeito, discutidas transnacionalmente por um grupo restrito de ativistas, é através das estruturas das esferas públicas nacionais que as questões tratadas nesses contextos comunicativos transnacionais ganham repercussão, apresentando em cada país uma lógica nacional própria. Ou seja, os desenvolvimentos observados até o momento

apontam para o fato de que não há a condensação de nada que lembre uma esfera pública mundial, nos moldes em que foram constituídas as esferas públicas nacionais. [...] [O] que se verifica não é um intercâmbio comunicativo entre as populações de diferentes regiões. Há, nesses casos, uma troca de informações e experiências entre um conjunto reduzido de ativistas políticos que se incumbem então de fazer com que os temas discutidos com os colegas circulem nas respectivas esferas públicas nacionais. A forma como tais temas são discutidos internamente em cada país segue uma dinâmica própria, definida por fatores nacionais, como o nível de articulação dos atores sociais responsáveis pela difusão do tema, o grau de integração internacional da mídia nacional ou o interesse do governo em incorporar o tema em questão na sua agenda. (COSTA, 2002, p. 163)

Com efeito, observa-se pouco ou quase nenhum diálogo efetivo entre povos. Assim, por exemplo, poucos brasileiros lêem jornais argentinos, ou acompanham de perto sua política, ou dialogam efetivamente com argentinos sobre problemas regionais ou globais. A recíproca é verdadeira. E se isso se dá assim entre dois países geograficamente próximos, com semelhança lingüística e cultural, com histórias nacionais parecidas e pertencentes a uma mesma área de livre comércio, como esperar que essa comunicação aconteça entre povos distantes, de culturas e instituições políticas e econômicas estranhas, e com dificuldades de compreensão do idioma um do outro?

Mesmo na União Européia – que possui um longo e bem sucedido registro de integração econômica e política, cujos povos compartilham instituições supranacionais, cujos cidadãos inclusive exercem uma cidadania comunitária, elegem diretamente seus representantes no Parlamento Europeu e estão ao abrigo de um regime comum de direitos humanos, e cujos cidadãos ainda possuem, em geral, um alto nível de instrução que inclui habilidades multilingüísticas – não se observa o nível de integração entre as sociedades civis nacionais a ponto de se poder falar de uma sociedade civil européia, nos mesmos termos de uma sociedade civil francesa, ou alemã. Uma esfera pública européia continua sendo um mero projeto, na melhor das hipóteses (COSTA, 2002, p. 161-2).

Habermas (2001a), no entanto, chama a atenção para a herança ambivalente do conceito de comunidade nacional e da condição de cidadão. À interpretação etnocêntrica, que concebe a nação como uma comunidade histórica que se pertence por origem e por destino contrapõe-se uma interpretação republicana, que compreende a nação como um conjunto de cidadãos livres e iguais que compartilham um mesmo catálogo de direitos fundamentais. O acesso igualitário aos direitos, e não um substrato cultural, constitui, nessa segunda interpretação o vínculo de cidadania, capaz de produzir solidariedade entre estranhos.

Nesse contexto, os comunitaristas erram ao atribuir à concepção de bem partilhada entre os membros da comunidade a capacidade de legitimar as estruturas de autoridade que a realizam. Ao naturalizar os elementos de cultura que moldam as identidades coletivas, os

comunitaristas acabam atribuindo-lhes um sentido normativo. Conforme salienta Thompson (1998, p. 190), os comunitaristas confundem influências sociais que afetam a personalidade individual com as relações e princípios morais que essa pessoa valoriza ou com os quais se identifica. Com efeito, uma coisa é a constatação *sociológica* de que uma pessoa tende a assimilar e adotar como suas as concepções de bem que prevalecem na comunidade em que está inserido; outra bem diferente é sugerir que isso necessariamente vai acontecer, e mais ainda a afirmação *filosófica* de que esse indivíduo tem um dever perante a comunidade de conformar-se aos seus padrões morais particulares ou suas concepções específicas de vida boa. Pois uma pessoa pode ter bons motivos para repudiar a sua cultura de origem, criticá-la ou denunciá-la e apara abraçar uma outra. As influências constitutivas da personalidade devem ser distinguidas das concepções de bem que uma pessoa valoriza ou considera digna de ser promovida.

Por conseguinte, como os vínculos naturais e históricos de uma comunidade não possuem significado normativo – no sentido de exigir moralmente a lealdade de um indivíduo ou legitimar a autoridade dessa comunidade sobre ele – os limites de uma comunidade são, do ponto de vista normativo, *contingentes*, isto é, legítimos apenas na medida em que os membros, iguais e livres, dessa associação estão dispostos a consentir em sua pertença.

Habermas (2001a, p. 95) argumenta que, em sociedades cada vez mais pluralistas, uma *cultura política democrática*, baseada em direitos iguais de cidadania, deve substituir o nacionalismo como garante da integração social, como cimento da solidariedade entre estranhos. Habermas denomina essa cultura política de “patriotismo constitucional”. À objeção comunitarista de que um tal patriotismo constitucional seria uma liga demasiado tênue para proporcionar coesão social em sociedades complexas, Habermas (2002a, p. 134) responde que, em face do multiculturalismo crescente, não há outro caminho que não o republicanismo aprender a “andar com as próprias pernas” e sustentar-se em sua própria força legitimadora, sem precisar apelar para sentimentos nacionais ou traços de cultura comum. “Os cidadãos precisam poder experienciar o valor de uso de seus direitos também sob a forma de segurança social e do reconhecimento de formas de vida cultural diversas”. Nesse contexto, afirma Habermas, a efetividade do gozo dos direitos humanos é essencial, e oferece dois exemplos históricos.

O primeiro é a cultura política norte-americana, a qual, ainda que não totalmente livre de problemas com xenofobia e racismo, assegura o convívio pacífico de cidadãos e comunidades étnicas e culturais diversas em um país que, a despeito da intensa imigração, possui uma notável continuidade constitucional. Lá os indivíduos podem praticar sua cultura

de origem e pertencer a seu grupo particular e, ao mesmo tempo, ser cidadão americano, administrando duas identidades concomitantes e participando de duas comunidades sobrepostas. O segundo exemplo é o da União Européia. Com o esgotamento das energias nacionalistas após a Segunda Guerra Mundial, os povos europeus promoveram a sua integração, que hoje aponta para uma autêntica federação no médio prazo. O vínculo de solidariedade que une povos com geografia, economia, sistemas políticos e culturas tão distintas nos hoje 27 Estados da União Européia decorre das vantagens econômicas e sociais da integração. O processo de desenvolvimento econômico e de bem-estar no pós-guerra, bem como as políticas de efetivação de direitos humanos, viabilizou a superação das diferenças e a construção de uma identidade comunitária européia, sobreposta às identidades nacionais (HABERMAS, 2002a, p. 135-6).

Noutras palavras, o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e o acesso igualitário aos direitos humanos podem substituir, conforme ambos os exemplos evidenciam, o nacionalismo e as noções de cultura e destino histórico partilhados, como produtores de solidariedade, identidade e integração social.

Porém, mesmo Habermas (2001a, p. 137) reconhece os limites dessa idéia. O uso comum dos direitos apenas parcialmente pode servir de sucedâneo dos mundos da vida compartilhados intersubjetivamente. No caso das comunidades européias, é mais provável a articulação mais intensa das esferas públicas nacionais do que uma autêntica esfera pública supranacional.

Apesar de apoiar-se muitas vezes no modelo de integração da União Européia – como exemplo paradigmático de governança multicamadas e de cidadania pós-nacional – a democracia cosmopolita é pouco convincente ao identificar nas incipientes mobilizações de identidades transnacionais os contornos de uma sociedade civil global (COSTA, 2002, p. 162). Segundo Habermas (2001a, p. 136), é prematuro estender o conceito de esfera pública para o âmbito da política mundial. À esfera pública mundial falta a dimensão ético-política que lhe dê a densidade necessária a uma governança global nos moldes da democracia cosmopolita.

Nesse caso, as possibilidades da democracia devem ser pensadas fora do projeto de um arcabouço de instituições que se adensem na forma de um Estado mundial, ao qual faltaria o terreno cultural para a construção de sua legitimação. [...] Aqui a legitimação dos procedimentos democráticos não se assentaria, primeiramente, sobre a participação direta ou nos processos convencionais de formação da vontade política e da implementação de decisões. Privilegia-se, no lugar deles, uma concepção deliberativa da política, cujo caráter democrático é garantido pela

transparência e pela acessibilidade das decisões políticas e não pela possibilidade de intervenção direta nos processos decisórios. (COSTA, 2002, p. 159-60)

Assim, em face da ausência de um substrato cultural-identitário comum, a democracia cosmopolita deveria propor um projeto menos ambicioso de tematização e discussão de problemas globais a partir de uma perspectiva cosmopolita, transcendendo o enfoque particularista dos Estados. Essa nova política pós-nacional poderia se apoiar em redes de atores transnacionais – ONGs e movimentos sociais – os quais, sem poder formal de decisão, organizam-se para promoverem ações políticas de divulgação de temas globais, de monitoramento e influência da governança global, ou mesmo de resistência às suas políticas. Habermas argumenta que na ausência de uma sociedade civil global com substrato ético-político, a governança global somente pode aspirar a formas fracas de legitimação – no plano moral e normativo – insuficiente para exercer a coerção, exceto em situações excepcionais (HABERMAS, 2001a, p. 138).

Conforme salientado anteriormente, as organizações da sociedade civil retiram seu *ethos* normativo dos valores substantivos que buscam comunicar. No entanto, sua legitimidade não é automática, principalmente na medida em que sua estrutura e representatividade são incomparavelmente inferiores aos das sociedades nacionais democráticas.

Ou seja, as novas redes que surgem não apresentam a mesma densidade organizacional dos movimentos sociais, no âmbito nacional, funcionam mais propriamente como uma forma de 'coalização discursiva com um eixo orientador comum', sem que se verifique aí o esforço de envolvimento direto de uma ampla base de participantes [...]. O que se tem, portanto, são tentativas de influenciar a política institucional que dispensam a mobilização de um grupo numeroso de pessoas e que envolvem, sobretudo, formas de ação como monitoramento e formação de *lobbies*. (COSTA, 2002, p. 161-2)

Com efeito, enquanto atores de governança, a legitimidade de atores da sociedade civil não é imanente. Sua legitimidade deriva da legitimidade dos valores substantivos que procuram comunicar, de modo que as organizações não-governamentais e os movimentos sociais devem submeter seus pontos de vista à prova dos procedimentos discursivos de formação da opinião e da vontade, demonstrando a universalidade e a validade de seus argumentos. No que se refere ao processo político de regulação e aprovação de decisões vinculativas, apenas têm legitimidade para participar diretamente aqueles atores que, independentemente do mérito de seus argumentos e da legitimidade dos seus interesses, são

capazes de representar os interesses afetados pela decisão em questão, mediante um mandato formalmente outorgado.

Expressões como cidadania cosmopolita e sociedade civil global são equívocas porque sugerem que a legitimidade da ação política das redes não governamentais transnacionais pode apoiar-se nestes mesmos princípios, quais sejam, de um lado, a articulação feita pelas sociedades civis nacionais entre formas culturais de vida e princípios de justiça; de outro, a existência de uma esfera pública abrangente e acessível a todos os atores sociais. [...] Ao mesmo tempo, à presumida sociedade civil global falta a dimensão cultural, vale dizer, a sustentação em mundos da vida compartilhados, que se verifica nos contextos nacionais. (COSTA, 2002, p. 165)

Robert Keohane e Ruth Grant (2004) reforçam a crítica. Argumentam que, de um modo geral, os atores não-estatais da política internacional exercem poder e influência sem qualquer delegação ou mandato, isto é, as ONGs e corporações transnacionais não foram autorizadas a falar ou agir por nenhum processo político nem remotamente representativo da população mundial. Desse modo, não se compreende com que fundamento se pretende que tais atores possam tornar mais democráticos e mais sujeitos à prestação de contas os procedimentos de tomada de decisão de organizações internacionais. Com efeito, eles padecem freqüentemente dos mesmos déficits de transparência e de representatividade das instituições que criticam e que visam corrigir.

Grant e Keohane (2004, p. 16-8) concordam que o modelo de participação e de cidadania global proposto pela democracia cosmopolita esbarra em dificuldades, em razão da ausência de um público global coerente, representativo e bem definido. Com efeito, os autores argumentam que se, conforme pretendem Held e Archibugi, todos aqueles cujos interesses são potencialmente afetados por uma decisão de uma instituição internacional devem ter o direito de participar dela, então qualquer pessoa que compra gasolina deveria ter o direito de participar das decisões da OPEP, ou de eleger representantes, da mesma forma que os cidadãos de países emergentes, cujas economias são fortemente afetadas pelas taxas de juros norte-americanas, deveriam ter o direito de eleger representantes no *Federal Reserve*.

Noutras palavras, a democracia cosmopolita não consegue definir de modo convincente as fronteiras entre as comunidades políticas constituídas em torno das várias esferas de autoridade, isto é, quem está dentro e quem está fora delas. Levando-se a interdependência às últimas conseqüências, todos são afetados por tudo, de modo que, após problematizá-lo, a democracia cosmopolita não consegue definir o *demos* de um modo mais consistente que as fronteiras nacionais (KEOHANE e GRANT, 2004, p. 19-20).

Ao contrário do que ocorre com a política doméstica, há uma substancial diferença, na política global, entre um contingente de pessoas que são simplesmente afetados por uma determinada situação e um “público”, ou uma comunidade política, cujos membros se comunicam suficientemente entre si a ponto de legitimar a formação de uma maioria. Com efeito, para que a sociedade civil possa ter poder decisório, é necessário a formação democrática da opinião e da vontade, expressa na formação de uma *maioria*. Essa maioria, no entanto, só é realmente democrática na medida em que seus pressupostos comunicativos são efetivos, ou seja, que ela se forme como resultado de uma deliberação pública com amplo acesso em igualdade de condições de todos os interessados. Embora se observe a emergência de alguns públicos, especialmente em questões relativas a direitos humanos e ao meio ambiente, o número de pessoas envolvidas é pequeno demais em proporção da população mundial, além de assimetricamente distribuído, e portanto não podem se considerar representantes dos pontos de vista dos cidadãos do mundo. Há públicos fragmentados e restritos aos militantes e ativistas de ONGs e movimentos sociais, mas não há um *demos* global.

Nesse sentido, o World Values Survey pesquisou indivíduos de setenta países durante a década de noventa sobre seus vínculos comunitários. Apenas 15% se identificavam primariamente com o continente a que pertenciam ou com a humanidade inteira, ao passo que 47% consideraram seus vínculos locais ou provinciais como os mais importantes e 38% consideraram seu país como sua principal afiliação (KEOHANE E GRANT, 2004, p. 19).

Tudo isso indica que os cidadãos do mundo atuantes são constituídos, na verdade, por uma quantidade bastante reduzida de pessoas, engajadas em questões globais. Martin Shapiro (2005) aponta os *experts* e os *entusiastas* como os grandes atores que ganharam poder com a globalização e com a governança global e são os que mais pressionam por reformas que aumentem a sua influência. Mas Shapiro chega à mesma conclusão de que tais atores não são representativos do público em geral. Por isso, em vez de celebrar a democracia cosmopolita, Shapiro critica-a severamente e argumenta no sentido oposto: é necessário trazer a governança de volta para os governos. Instituições transgovernamentais e intergovernamentais devem ser nitidamente distinguidas da pletora de atores privados que as cerca, ainda que militem em prol de causas públicas ou universais. Do contrário, corre-se o risco de confundir os limites entre a autoridade pública legítima e a autoridade privada.

5.9 A objeção do realismo à governança global

A teoria realista das relações internacionais, por sua vez, dirige sua crítica às diversas concepções de governança global – tanto liberais como cosmopolitas – denunciando os limites estruturais do sistema internacional em efetivamente realizar os valores de justiça e de democracia.

Desde o declínio definitivo dos impérios, diversos tratadistas elaboraram fórmulas e projetos visando remediar a anarquia internacional e pacificar as relações entre os povos – Erasmo de Roterdã, Abbé de Saint Pierre, Rousseau, Kant e Bentham – e muitas de suas idéias de fato inspiraram experiências históricas de governança internacional. Todos esses experimentos esbarraram, todavia, em dois obstáculos aparentemente insuperáveis: (1) as clivagens de poder e riqueza no sistema internacional, e que distinguem as grandes potências das demais comunidades políticas; (2) a descentralização radical dos meios (desiguais) de coerção.

Essas duas circunstâncias, argumentam os realistas, fizeram com que esses experimentos de governança internacional repetissem sempre o mesmo padrão, ficando muito aquém do potencial imaginado por seus idealizadores, revelando-se pouco capazes de manter a ordem e a paz (para não mencionar a promoção da justiça) internacionais de forma duradoura. Esse padrão pode ser observado no que se pode considerar o primeiro experimento de governança internacional, ainda no século XIX, e que calhou chamar-se Santa Aliança. A característica essencial desse sistema de governança é o papel de sustentação e direção pelas grandes potências. Assim, o Concerto Europeu do século XIX substituiu o sistema de equilíbrio entre alianças particulares e parciais por uma união geral de todos os povos, sob o comando porém das potências maiores (MORGENTHAU, 2003, p. 837).

A experiência da Santa Aliança, enquanto um regime de grandes potências, foi reproduzida, em seus contornos principais, nos sistemas posteriores de governança internacional, já no século XX, inicialmente com a Liga das Nações.

Em comparação com essas atividades governamentais tão abrangentes da Santa Aliança, o século seguinte se mostrou retrocessivo. O espetáculo de um governo formado por grandes potências, passando em julgamento os assuntos do mundo só viria a reaparecer em 1919, quando o Conselho da Liga das Nações retomou o papel que fora representado pela Santa Aliança. (MORGENTHAU, 2003, p. 845-6).

A Carta da ONU, ao estruturar uma organização mundial que esperava superar as fraquezas políticas e estruturais de sua antecessora, ao invés de reverter a tendência ao governo pelas potências, surpreendentemente, radicalizou-a.

A tendência em favor de um governo pelas grandes potências, que já era inequívoca na Liga das Nações, passa a dominar completamente a distribuição das funções nas Nações Unidas. Essa tendência se manifesta em três mecanismos constitucionais da Carta: a incapacidade da Assembléia Geral de tomar decisões sobre questões políticas; a limitação da exigência de unanimidade somente para os membros permanentes do Conselho de Segurança; e o direito, que passa a ser assegurado às partes em uma disputa, de vetar quaisquer medidas de execução compulsória que lhe sejam adversas (MORGENTHAU, 2003, p. 868).

Tanto a Liga das Nações como as Nações Unidas possuem duas caixas de ressonância de interesses. De um lado, as potências médias e pequenas, que exercem liderança intelectual e ideológica na Assembléia. No entanto, essa liderança se detinha no momento em que começavam os interesses das potências dominantes que se afirmam através do Conselho. Sem minimizar a influência das idéias na política internacional, elas não podem mudar os fatos fundamentais do sistema de Estados em cujo contexto se desenvolve, isto é, a preponderância dos mais poderosos (MORGENTHAU, 2003, p. 850-1).

Apesar de sua retórica democrática e humanista, a ONU não passa de um sistema de governança internacional pelas grandes potências, argumentam os realistas. A Santa Aliança era confessadamente um sistema desse tipo. A Liga das Nações até que pretendeu não sê-lo, mas pagou o preço pelo não reconhecimento da hegemonia dos mais fortes em sua fraqueza institucional e incapacidade de ação. A ONU buscou aliar esse princípio realista, em sua estrutura organizacional, com as pretensões democráticas da Liga, em suas funções. Criou com isso uma espécie de “frankenstein” institucional.

Do modo como se encontra hoje, a distribuição das funções entre o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral é uma verdadeira monstruosidade constitucional. As Nações Unidas podem falar, com respeito ao mesmo assunto, com duas vozes distintas – a da Assembléia Geral e a do Conselho de Segurança – e, entre essas duas vozes não há qualquer conexão orgânica. [...] O vício dessa disposição constitucional não reside na predominância das grandes potências, que já pudemos constatar tanto na Santa Aliança como na Liga das Nações. A falha está mais na oportunidade que é dada à Assembléia Geral de demonstrar a sua impotência. A Santa Aliança era francamente um governo internacional exercido pelas grandes potências. A Liga das Nações representava um governo internacional, com o conselho e a anuência de todas as nações membros, cada uma das quais, em virtude do princípio da unanimidade, [...] poderia impedir de agir o governo internacional. A Organização das Nações Unidas constitui um governo internacional pelas grandes potências, que se assemelha por seus arranjos constitucionais à Santa Aliança e, por sua pretensão, à Liga das Nações. É o contraste entre essa pretensão e a realidade constitucional, entre as expectativas democráticas criadas pelos termos da Carta e a

atuação autocrática objetivada pela efetiva distribuição de funções, que caracteriza os dispositivos constitucionais das Nações Unidas. O governo internacional das Nações Unidas passa a ser, portanto, idêntico ao governo internacional do Conselho de Segurança. E este órgão se assemelha a algo que fosse como que a Santa Aliança de nossa época. [...] Sim, porque é aos cinco membros permanentes desse Conselho que cabe realmente exercer as funções governamentais (MORGENTHAU, 2003, p. 869-70).

Danilo Zolo (1997, p. 6-7) pensa no mesmo sentido. Também para o autor, muitos dos aspectos da Organização das Nações Unidas sincretiza a história, os objetivos e a estrutura de ambos os seus predecessores, a Santa Aliança e a Liga das Nações. No desenho de sua estrutura – com Assembleia-Geral, Conselho de Segurança, Secretariado e Corte – a ONU reproduz a Liga das Nações, enquanto que o seu funcionamento se parece com uma Santa Aliança das grandes potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial.

Mais concretamente, a divisão de funções entre a Assembleia-Geral e o Conselho de Segurança é a evidência mais contundente da filiação constitucional da ONU ao projeto de hegemonia pelas grandes potências, de que a Santa Aliança é o modelo. Isso se revela não apenas pelo fato de que a Assembleia-Geral tem poder apenas para formular recomendações, as quais não vinculam o Conselho, mas sobretudo na medida em que a Assembleia está impedida de se pronunciar sobre as situações ou casos que já estejam sob apreciação do Conselho, a menos que solicitada a tal (ZOLO, 1997, p. 7-8).

Portanto, nas Nações Unidas, a totalidade dos poderes relevantes encontram-se no Conselho de Segurança, o qual, porém, ao contrário do Conselho da Liga das Nações, não é apenas um órgão deliberativo, mas sim executivo, capaz de tomar medidas coercitivas e militares. Tomando-se em linha de conta a condição de membros permanentes com direito a veto das potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas constituem, na verdade, um modelo de governança global pelas grandes potências, não importa a retórica de que se possam revestir.

Segundo Zolo, esse fato não é suficientemente levado em consideração pelos cosmopolitas e defensores da governança global e constitui um obstáculo insuperável à suas pretensões de que a ONU possa se constituir em um instrumento de justiça global e de democracia. Portanto, sustenta a teoria realista, os defensores da governança global, em especial os cosmopolitas, equivocam-se em sua leitura do “espírito” da Carta da ONU. Nesse sentido, as teorias liberais e cosmopolitas da governança global são inconsistentes.

Zolo (1997, p. 27) critica autores como Richard Falk, David Held, Norberto Bobbio e Jürgen Habermas por não submeterem as Nações Unidas a essa crítica teórica fundamental, e limitarem-se a denunciar sua hesitação ou falta de eficácia das suas decisões. Esses autores, a

exemplo de muitos outros, assumem como óbvia a legitimidade das Nações Unidas, como uma organização internacional baseada em valores democráticos e cosmopolitas, como se suas decisões representassem de fato o consenso da sociedade internacional, ou fossem de fato legítimas para falar em nome dos povos. Na realidade, sentencia Zolo, as Nações Unidas não passam de um clube de países poderosos.

Nesse sentido, Zolo critica de forma particularmente mordaz o apoio dado por esses filósofos à guerra do golfo, em 1991, por ocasião da invasão iraquiana ao Kuwait, como se se tratasse de uma guerra promovida pela comunidade internacional. Consideraram essa guerra, se não justa, ao menos justificável, porque fora “autorizada” pela comunidade internacional, esquecendo-se de que a própria arquitetura institucional da ONU impede ou torna irrelevante qualquer consenso desse tipo, na medida em que deixa as questões de segurança internacional à discricionariedade das grandes potências. Na verdade, todos esses pensadores legitimam, inconscientemente, um sistema de exercício de hegemonia (ZOLO, 1997, p. 27).

Com efeito, a Carta das Nações Unidas confere discricionariedade absoluta, livre de qualquer mecanismo de *accountability*, aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e seus respectivos alto comandos militares, a quem cabe assistir as operações de paz autorizadas.

Noutros termos, a hegemonia das grandes potências, cuja predominância sobre o sistema sempre se exerceu *de fato*, com o advento da Carta de São Francisco é alçada a uma hegemonia *de direito*. A fim de superar as deficiências da Liga das Nações, atribuída à regra da unanimidade, mas preservando seus objetivos, a Carta da ONU reconheceu e legitimou a hierarquia de poder no sistema internacional, considerada uma necessidade, um tributo pago ao realismo.

Ninguém menos que Antônio Cassese, grande defensor da limitação da soberania e da justiça penal internacional, reconhece que a Carta da ONU é um documento internacional sem precedentes na modernidade, ao institucionalizar o “direito da força” acima da “força do direito” (ZOLO, 1997, p. 102).

Danilo Zolo (1997, p. 102-3) conclui que a ordem *vetfaliana* – baseada no equilíbrio e na coordenação entre Estados soberanos – era, não obstante suas deficiências, menos primitiva do ponto de vista jurídico do que o modelo da ONU. A Carta da ONU é comprometida unicamente com a concentração de poder militar nas mãos dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Com efeito, a Carta vai ao ponto de limitar o recurso à guerra mesmo em auto-defesa, admitindo apenas que o Estado atacado resista às agressões, enquanto pende manifestação daquele órgão.

Antonio Negri (2001) descreve a ordem internacional pós-Guerra Fria como “Império”. Baseando-se na teoria de Políbio, que caracteriza o Império como um sistema de governo misto (monarquia, aristocracia e democracia), Negri conclui que o funcionamento contemporâneo da ordem mundial, baseada na Carta da ONU, tal como aplicada na primeira guerra do golfo, conjuga uma democracia meramente aclamativa, reunida na Assembléia-Geral, uma aristocracia de grandes potências militares e econômicas, reunidas em torno do Conselho de Segurança, e uma monarquia, traduzida na única super-potência militar da atualidade, os Estados Unidos. Zolo (1997, p. 21) corrobora essa opinião, observando que no centro do sistema planetário da *Cosmopolis*, não há senão o brilho de uma única estrela.

Por conseguinte, para Zolo, as teorias da governança global, principalmente em suas versões mais fortemente cosmopolitas, revelam uma continuidade estrutural que vai da Santa Aliança, passando pela Liga das Nações, até às Nações Unidas: um modelo hierárquico, que impõe a hegemonia tática e as aspirações de uma estrita elite de grandes potências acima da soberania de todos os demais países. Nesse contexto, e em face da discricionariedade absoluta do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o projeto cosmopolita de um constitucionalismo global, que limite a soberania dos Estados (todos), assim como a sugestão de Bobbio de que a ONU constitui um passo na direção da federação mundial de repúblicas, imaginada por Kant, com a universalização da condição jurídica da humanidade, não passam de ficção jurídica. Zolo critica como ingênua a idéia cosmopolita, encampada por autores como David Held, Richard falk e Antônio Cassese, de que a ordem vestfaliana estaria sendo substituída por um “novo modelo” pós-vestfaliano de relações internacionais, de que a Carta das Nações Unidas seria o marco inicial (ZOLO, 1997, p. 96).

Quanto às propostas de reforma da ONU, Zolo recomenda o “*lasciate ogni speranza*” de Dante. Abandonai todas as esperanças, pois a Carta da ONU, por sua própria estrutura constitucional de legalização da desigualdade e da hegemonia, não tem como ser reformada em detrimento das grandes potências, isto é, no sentido de uma maior democratização. Ao contrário do que acreditam os cosmopolitas e mesmo os liberais, o espírito da Carta da ONU não é democrático, muito pelo contrário. Ninguém deve viver sob a ilusão de que as grandes potências mundiais aceitariam de bom grado sentar-se à mesa com Estados fracos e pobres e dividir com eles seu poder de decisão concernente a assuntos estratégicos e vitais em matéria econômica e militar (ZOLO, 1997, p. 169). Não por acaso a estrutura decisória da OMC, regida por consenso, formou-se à parte do sistema da ONU, e por isso vem se fortalecendo. Até mesmo Richard Falk (1998b) reconhece, pessimisticamente, que a reforma da ONU é tão necessária quanto impossível.

Em vez de fortalecê-la, Zolo (1997, p. 169) entende que a reforma das instituições políticas e econômicas internacionais ao longo de linhas liberais e democráticas somente é viável se suas funções forem substancialmente reduzidas. No mesmo sentido, Jeremy Rabkin (2005) entende que a liberdade e a democracia no sistema internacional pressupõe governos constitucionais e, portanto, soberanos, livres para determinar a natureza de suas instituições, que não devem ser constrangidas, como advogam os cosmopolitas, a aderir aos princípios tecnocráticos e jurídicos da União uropéia ou de qualquer outro sistema político estrangeiro.

Zolo (1997, p. 167) vale-se de argumentos antropológicos para criticar as idéias cosmopolitas acerca das “intervenções humanitárias”. Acusa-as de não ter em devida conta as raízes biológicas e antropológicas da violência e do conflito humano.

Em vez disso, defende o autor, a guerra deve ser socialmente integrada, junto com a agressividade e o conflito político e cultural a que está psicológica e antropologicamente ligada. Zolo (1997, p. 168) sustenta a tese polêmica de que a guerra não resulta meramente de conflito de interesses materiais, que possam ser facilmente mediados e arbitrados por normas, mas resulta de incompatibilidades de sistemas de valores, códigos morais e referenciais simbólicos, as quais geram medo, insegurança e o desejo de se proteger contra os “inimigos”.

Nesse contexto, o fluxo de conflitualidade não pode ser suprimido, sem anulado, mas deve, ao invés, ser pacientemente canalizado, dirigido e, quando possível, contido. Indo mais além, Zolo sugere que, estando a violência e a guerra no coração do *homo sapiens*, é de se supor que tenha um papel evolutivo importante, de modo que se deve permitir a sua expressão em alguma medida e de alguma maneira.

Com efeito, as chamadas “missões de paz” da comunidade internacional, que visam pôr fim ao conflito, não eliminam as causas dos ódios recíprocos, do medo e da insegurança mútua. Por isso é que, normalmente, a guerra é retomada tão logo as forças internacionais vão embora – e elas têm que ir embora mais cedo ou mais tarde. Zolo propõe que, em guerras de pequena escala, é preferível deixar que ela ocorra, a fim de que, ao final, o conflito se exaurindo dando lugar aos “rituais de pacificação” que normalmente acontecem, pondo um fim às diferenças. A diplomacia e esses rituais de pacificação que se seguem às guerras são importantes para a aproximação entre os povos rivais e para o desenvolvimento de laços consistentes entre eles. As intervenções, ao contrário, só fazem eternizar o ódio e arrastar-se indefinidamente o conflito latente (ZOLO, p. 168).

Portanto, contra o judicialismo global de Hans Kelsen, que propunha que as guerras fossem substituídas, enquanto métodos de solução de disputa, pela decisão jurídica de uma Corte Internacional Permanente com jurisdição obrigatória sobre todos os Estados, os realistas

denunciam como uma falácia de analogia doméstica. Em crítica expressa a Kelsen, Zolo observa que a guerra não pode ser prevenida, nem negada formalisticamente por instituições jurídicas. Nenhum *fiat* legal fará desaparecer os exércitos e os arsenais, tampouco as raízes do desentendimento.

Com efeito, ao contrário dos conflitos domésticos, os conflitos internacionais não são, em sua maioria, conflitos jurídicos e sim políticos. Os Estados que iniciam uma guerra não se consideram vítimas de violação do direito internacional, mas sim vítimas de uma injustiça, perpetrada muitas vezes pelo próprio direito internacional vigente, o qual acusam de servir apenas os interesses dos Estados poderosos.

De acordo com Morgenthau:

O que está em jogo nesses conflitos internacionais, justificadamente qualificados como “políticos” e que causaram todas as grandes guerras, gira em torno não do que diz a lei, mas do que a lei deveria ser. Aqui, a questão não reside na interpretação do direito atual, reconhecido como legítimo pelos dois lados, pelo menos no que diz respeito à demanda em causa, mas na legitimidade do direito existente, diante da solicitação de mudança (MORGENTHAU, 2003, p. 804-5)

Realistas clássicos como Carr e Morgenthau concordam em que o direito de um modo geral, e o direito internacional em particular, é um instrumento de que se servem os poderosos para preservar o *status quo*. São os Estados beneficiados pela atual ordem mundial que se apegam aos argumentos de legalidade, no intuito de preservar seus interesses. “Invocar o direito internacional e as cortes internacionais em um momento de crise, em que não está em jogo a determinação de direitos e a acomodação de interesses no âmbito do *status quo*, mas a própria sobrevivência deste último, constitui um artifício favorito das nações detentoras da situação” (MORGENTHAU, 2003, p. 807)

As nações contrárias ao *status quo*, que desejam introduzir mudanças na ordem existente, seja em razão de suas pretensões imperialistas, seja por sua condição de Estado periférico ou potência emergente, precisam desafiar o próprio direito internacional e nunca contar com ele. Por isso, jamais aceitariam submeter sua demanda a uma Corte internacional, visto que esta não poderia conceder suas reivindicações, sem se descaracterizar como órgão jurisdicional.

Danilo Zolo reforça a crítica realista, dirigindo-se especialmente contra Kelsen e Bobbio. A analogia doméstica levada às últimas conseqüências por esses dois autores conduz à conclusão de que a paz e a ordem internacionais exigem um *pactum societatis* e um *pactum subjectionis* entre todos os Estados, capacitando uma organização internacional para

solucionar os conflitos internacionais, inclusive mediante coerção, e que essa é a *única maneira* de se construir uma sociedade internacional segura. Bobbio vai mesmo além de Kelsen, ao sustentar que a ONU é uma organização vocacionada para esse fim e que representa de fato um passo nessa direção; que tem o potencial para democratizar-se e para aplicar suas decisões de forma efetiva (ZOLO, 1997, 29-32).

Ao apontar a centralização política como único caminho, Bobbio descarta outros mecanismos menos intrusivos de preservação da paz, baseados em regimes internacionais múltiplos e na coordenação política entre Estados, isto é, em mecanismos de “governança sem governo”, estruturado na forma de redes de instituições internacionais, intergovernamentais e transnacionais, já descritas acima.

Com efeito, Zolo, que é adepto da teoria sistêmica, sustenta que a crescente complexidade do ambiente internacional tende a produzir uma situação sistêmica de esferas de autoridade funcionalmente diferenciadas – tal como apontado por Teubner e Rosenau – engajadas na auto-regulação e auto-governança pelos atores internacionais. Em condições de alta complexidade, interdependência e dinamismo, a governança global tende a assumir a forma de uma matriz normativa policêntrica, que surge a partir de processos de interação estratégica e negociação multilaterais. Mecanismos informais, espontâneos e descentralizados de governança demonstram que a lógica da analogia doméstica, baseada na centralização, não é a única forma de disciplinar as relações internacionais (ZOLO, 199, p. 168).

Em ambientes caracterizados pela complexidade, interdependência e turbulência crescentes, é possível que a ordem emerja espontaneamente da desordem, ainda que em formas imperfeitas e precárias, mas que, todavia, são flexíveis, policêntricas e essencialmente não hierárquicas, por isso mesmo mais efetivas. Por outro lado, argumenta Zolo, uma estrutura de normativa monocêntrica e vertical, como propõem Kelsen, Bobbio e os cosmopolitas em geral, são demasiado rígidas e, no longo prazo, acabam por inibir o desenvolvimento de regimes e regras, provocando ou permitindo a eclosão de conflitos mais sérios (ZOLO, 1997, p. 168).

Nesse contexto, uma certa dose de indeterminação e desordem podem ser preferíveis à busca de um sistema jurídico universal.

Jeremy Rabkin (2005) partilha do mesmo ponto de vista, e indaga se a paz internacional não requer concessões relativas à forma de organização interna da comunidade e se a guerra não representa justamente a tentativa de uma nação de preservar o seu próprio modo de vida, em seu próprio território. Para Rabkin, o projeto cosmopolita de governança global, que pretende que a sociedade internacional espelhe o modelo da integração europeia,

deve ser confrontado com o valor moral da diferença. O respeito a diferentes culturas, formas de vida e códigos éticos, organização interna e instituições, é o melhor caminho para assegurar uma paz duradoura com liberdade.

A universalização de princípios morais, pretendida pelos cosmopolitas, não é possível, nem desejável. O projeto de democracia cosmopolita – com suas aspirações de direitos humanos penalmente sancionáveis, intervenção humanitária e justiça distributiva global – pressupõe uma espécie de constituição global, cujo desenho institucional seria em tudo semelhante ao das Comunidades Europeias, de inspiração política social-democrata e baseado na regra de direito, na proteção de direitos individuais e sociais, na independência do judiciário, etc (RABKIN, 2005, p. 13).

A tentativa de fazer da experiência europeia de integração um paradigma aplicável universalmente esbarra, no entanto, no caráter particular da cultura política e dos valores que a fundamentam, fortemente ancorados na cultura ocidental. É sintomático, nesse sentido, que os próprios europeus tenham rejeitado o projeto de constituição comunitária.

Conclusão

O objetivo do presente trabalho foi demonstrar que o conceito de governança global proporciona uma abordagem original e útil dos problemas conceituais e normativos enfrentados por uma ordem mundial em transformação. Essa transformação, observável desde o início do século XX, intensifica-se a partir da década de 1970, impulsionada pelo processo de globalização e pela intensificação das relações de interdependência complexa resultante.

Com efeito, uma primeira conclusão que o presente trabalho pretende sustentar é que o modo tradicional de representação das relações internacionais, calcado no modelo vestfaliano, fortemente territorial e estatocêntrico, regulado por um conceito absoluto de soberania, passa por disjunções profundas e, até onde se pode prever, irreversíveis.

Conforme se explicou ao longo do trabalho, a tendência contemporânea da política internacional, em um contexto de interdependência e globalização, é de uma convergência progressiva com a política doméstica, em vários aspectos importantes.

Em primeiro lugar, no que se refere à *agenda* da política internacional, constata-se que a tradicional competição pelo poder e pela segurança, dentro de regras de coexistência, hoje convive com questões econômicas, sociais, culturais e ambientais, as quais ocupam um espaço muito semelhante ao que ocupam na agenda política interna. A política internacional na atualidade parece muito mas próxima da definição de David Easton – os processos de decisão sobre alocação autoritativa de valores – do que a de Carl Schmitt – a distinção entre amigo e inimigo.

Em segundo lugar, em relação aos *atores* que dela participam, observa-se, nas relações internacionais, um pluralismo semelhante ao verificado na política doméstica, em que burocratas e políticos interagem, negociam, sofrem *lobby*, estabelecem parcerias e enfrentam resistências de diversos grupos de interesse, ora do mercado, ora da sociedade civil. Panorama que contrasta nitidamente da representação tradicional das relações internacionais, estabelecidas somente por Estados. Nesse sentido, a atividade desenvolvida por esses novos atores – organizações internacionais, transgovernamentais, corporações e ONGs transnacionais – já não mais pode ser ignorada, sem sua imprtância teórica subestimada.

Em terceiro lugar, o *estatuto* da política internacional, bem como o *ambiente* (ou o palco) em que ela se desenrola parecem ter-se alterado substancialmente. Com efeito, era opinião corrente que, na política internacional, os Estados pautavam-se pela defesa intransigente do interesse nacional e de sua soberania, levando adiante uma política externa

orientada por razões de Estado, pouco influenciada pela opinião pública interna ou internacional. Em um ambiente político caracterizado pela anarquia, todas as unidades políticas são funcionalmente equivalentes, apresentando um padrão de comportamento que pode ser descrito como de auto-ajuda. Nesse contexto, a busca da segurança é o *leitmotiv* das relações internacionais. No entanto, as evidências sugerem que política internacional pós-Guerra-Fria se desenrola em um ambiente muito mais institucionalizado, mediado por processos e de desempenho de papéis, do que as análises mais realistas estão dispostas a admitir. A multiplicidade de regimes e de organizações internacionais evidenciam um ambiente internacional mais “viscoso”, nas palavras de Zacher, no qual os Estados devem pautar sua política externa por regras e princípios normativos, respondendo perante a opinião pública, não podendo baseá-la apenas na defesa egoísta dos próprios interesses, quando estão em jogo problemas, riscos ou valores globais, sob pena de forte desgaste diplomático. Nesse cenário, a alegoria dos Estados como “bolas de bilhar” é pouco descritiva.

Se as transformações apontadas acima são reais, faz todo o sentido valer-se do conceito de governança e de sua abordagem.

Governança como abordagem conceitual

As transformações provocadas pela globalização e pela política da interdependência, que subverteram a distinção entre política interna e política internacional, também despertaram o interesse das demais ciências sociais – economia, sociologia, história e direito – pelo estudo das relações internacionais, até então objeto de estudo de uma discreta e restrita comunidade epistêmica. Com efeito, as fronteiras nacionais, ao segmentar as sociedades segmentaram também as ciências sociais: enquanto a maioria delas dedicou-se ao estudo das instituições nacionais, produzindo conhecimento destinado à apropriação pelos atores políticos internos, a teoria das relações internacionais, relativamente isolada das outras, dedicava-se ao estudo da política entre os Estados, oferecendo um conhecimento apropriável por diplomatas e formuladores de política externa.

Atualmente o interesse pelas relações internacionais é universal, uma vez que, sem o conhecimento destas, não é possível entender o que se passa no interior da política nacional. De resto, não são apenas diplomatas que atuam na política internacional, mas também ativistas políticos, empresas e mesmo burocratas de outros setores do Estado. Nesse contexto, faz-se necessária uma abordagem mais ampla, que seja operacional em uma série de contextos e para uma pluralidade de atores. O conceito de governança tem-se provado útil nesse sentido.

No presente trabalho, governança diz respeito à totalidade dos modos de coordenação social, com o objetivo de resolver problemas, satisfazer expectativas ou aproveitar oportunidades. Destacam-se, nessa definição, algumas características importantes, que definem uma abordagem conceitual cuja principal vantagem é a sua versatilidade e capacidade de adaptação em diversos contextos, abrindo novas perspectivas teóricas na análise de ambientes sociais complexos, diversificados e dinâmicos. Até recentemente, era utilizado apenas em contextos nacionais e locais; trata-se de verificar, agora, sua aplicabilidade na análise das relações internacionais, as quais, julga-se, adquiriram essas propriedades em grau comparável ao da política interna. Essas características conceituais da governança podem ser sintetizadas da seguinte forma:

1. Trata-se de um conceito *sócio-político*: governança não se confunde com governo, isto é, com as instituições estatais, nem as pressupõe. Os atores que participam de uma estrutura qualquer de governança é contextual e contingente. A governança orienta-se por problemas ou oportunidades e envolve quaisquer atores que possuam conhecimentos ou capacidade institucional de contribuir para sua solução ou aproveitamento. Existe governança onde quer que haja exercício de autoridade ou mecanismo de tomada de decisões, ainda que informais, o que não ocorre somente em órgãos burocráticos do Estado.

Conseqüentemente:

2. Trata-se de um conceito *multi-atores*: sem excluir as formas tradicionais de governança hierárquica, do tipo “comando e controle”, o conceito de governança é especialmente aparelhado para lidar com as formas horizontais de auto-governança ou co-governança, isto é, que resultam de interações em rede entre atores privados, constituindo mecanismos auto-reguladores, ou parcerias entre atores privados, ou ainda parcerias público-privadas, envolvendo tanto agentes do mercado quanto da sociedade civil.

3. É *multi-camadas*: da mesma forma como não se identifica, nem pressupõe, a participação do Estado, a governança também não se identifica com as instituições nacionais, nem as pressupõe. Com efeito, parte da literatura sobre governança refere-se a experiências locais de gestão pública. De outro lado, estudiosos do processo de integração europeia também se valem do conceito de governança para explicar a atividade das instituições comunitárias, em especial da Comissão e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Por conseguinte, pode falar-se em governança quando decisões são tomadas, autoridade é exercida e regulação social é provida, de modo a resolver problemas ou aproveitar oportunidades, por quaisquer instituições, atores e níveis de comunidades que tenham condições de fazê-lo, sejam elas locais, nacionais ou supranacionais.

O presente trabalho teve por objetivo demonstrar que uma abordagem baseada no conceito de governança é aplicável e pode ser extremamente útil na análise das relações internacionais, em um contexto de interdependência e globalização. Com efeito, verificam-se, na ordem mundial contemporânea características que correspondem aos seus elementos teóricos descritos acima.

Trata-se, com efeito, de uma ordem internacional fragmentada em diversas esferas de autoridade funcionalmente diferenciadas. São centenas de regimes e organizações internacionais que estabelecem princípios, normas e procedimentos de tomada de decisão em seus setores específicos de atividade. Além disso, verifica-se na política internacional atual uma pluralidade de atores: governos, empresas, ONGs, comunidades epistêmicas, burocracia de organizações internacionais e mesmo setores da burocracia estatal, seus parlamentos e seus juízes. Percebe-se, portanto, que as relações internacionais contemporâneas uma rede horizontal de instituições de geometria e arquitetura variável, envolvendo diversos atores, tanto públicos, quanto privados, ou em arranjos decisórios híbridos, tanto formais quanto informais. Finalmente, trata-se ainda de uma estrutura de relações em camadas múltiplas. Geograficamente, existem estruturas de governança internacional em âmbito regional e mundial. No que tange aos atores, constata-se a existência de organizações e regimes intergovernamentais, isto é, que envolvem os governos nacionais; transnacionais, envolvendo atores privados, empresas ou ONGs; e transgovernamentais, envolvendo setores das burocracias nacionais de diversos países.

Nesse contexto, a expressão “neomedievalismo” sugerida por Hedley Bull parece, na ótica no presente trabalho, bastante exata, ao refletir a pluralidade de atores de governança, a fragmentação das esferas de autoridade em regimes setorizados e a sobreposição de camadas de regulação, articulada em diversos níveis de autoridade, em que os limites entre o público e o privado, o interno e externo se confundem.

Estado e governança global

O que foi dito acima, no entanto, não deve induzir a conclusões precipitadas acerca do desaparecimento ou enfraquecimento do Estado. O Estado-Nação permanece e permanecerá uma instituição essencial e insubstituível na efetivação e legitimação das decisões políticas, tanto dentro quanto fora de suas fronteiras. Convém lembrar que as políticas estatais foram fundamentais na provisão do suporte regulatório que impulsiona o processo de globalização e integração dos mercados. Trata-se de um equívoco afirmar que esse processo desafia a sua

autoridade, ou que está fora de seu controle. Além disso, somente os governos são capazes de representar as coletividades e, desse modo, serem destinatários de demandas sociais, sujeitando-se mais facilmente a mecanismos de prestação de contas.

Embora atores não estatais sejam detentores de saberes estratégicos; não obstante sua capacidade de representar os interesses de minorias nacionais ignoradas ou oprimidas por seus governos, ou identidades transnacionais emergentes; e embora sejam portadores de valores morais substantivos, organizações não governamentais não possuem legitimidade, do ponto de vista do presente estudo, para tomar decisões ou formular normas de caráter vinculante. Tal legitimidade pressupõe mandato, o que somente os governos possuem, ou, pelos menos, o reconhecimento internacional formal de sua representatividade, condição, aliás, que vem se tornando cada vez mais exigente em relação aos próprios governos.

Por conseguinte, quando se trata de formular regimes internacionais formais, com normas, princípios e procedimentos de tomada de decisões obrigatórias para governos e agentes econômicos privados, compete aos atores não-estatais – empresas e ONGs – um papel tão-somente consultivo. De resto, atores privados são importantes para preencher os déficits de regulação resultantes da omissão ou desinteresse dos Estados ou de organizações intergovernamentais, criando os seus próprios regimes. Os sistemas de auto-governança em setores empresariais (têxteis, produtos químicos, diamantes, etc.) e no uso da internet são exemplos dessa atividade.

Assim, se a *oferta* de governança global pode ser suprida por atores privados, do mercado ou da sociedade civil, é do Estado e sua capacidade decisória que se deve partir quando se trata de avaliar o lado da *demanda*.

Há demanda por governança global sempre que: (1) os governos não possuem recursos necessários para, individualmente, solucionar eficazmente os problemas que se apresentam, ou satisfazer as expectativas legítimas de sua população; (2) os governos não se mostram dispostos, ou são relutantes em assumir suas responsabilidades, mobilizando esforços e recursos para enfrentar o problema em questão, ou desempenhando suas funções essenciais; (3) relações de interdependência complexa geram conflitos entre marcos regulatórios nacionais, ou produzem externalidades resultantes de políticas, decisões, ações ou omissões dos governos.

Como se pode observar, o princípio subjacente à demanda por governança global é o da *subsidiariedade*. Noutras palavras, os Estados, ou melhor, os sistemas políticos nacionais, continuam sendo os agentes primários da governança. Compete aos Estados solucionar problemas e satisfazer as expectativas das comunidades políticas, sempre que puderem fazê-lo

eficaz e legitimamente por si mesmos. Instituições situadas além das fronteiras nacionais, regionais ou mundiais, devem ser acionadas somente a partir do momento em que estejam em jogo problemas de tal ordem que ultrapassem as forças dos governos individuais, ou interesses que atravessem fronteiras.

Não obstante a limitação colocada pelo princípio da subsidiariedade, são muitas as situações que exigem cooperação internacional ou coordenação entre políticas nacionais. A expansão recente da agenda internacional e o adensamento do tecido institucional que responde por essa agenda são provas disso.

Convém, no entanto, enfatizar a permanência do Estado como ator-chave. Seu papel na governança não diminuiu, embora tenha se transformado significativamente. Nesse sentido, as mudanças no conceito de soberania traduzem essas transformações. De um direito dos Estados de utilizar-se do poder político de modo absolutamente discricionário, a soberania passa a ser entendida, cada vez mais, como uma responsabilidade de exercer determinadas funções, relativas à proteção da população. Nesse contexto, o modo como os governos exercem seu poder já não mais é indiferente à comunidade internacional. Governos disfuncionais dão ensejo à demanda pela atuação subsidiária das instituições internacionais, que pode assumir a forma de pressão política, influência, persuasão, até medidas mais drásticas de isolamento, sanção e, nos casos extremos, intervenção militar.

Portanto, uma das vantagens de uma abordagem conceitual baseada no conceito de governança, frente à teoria das relações internacionais, consiste em perceber que o sistema internacional não é o resultado contingente de relações entre unidades independentes, auto-suficientes e opacas, mas uma estrutura global de organização das coletividades humanas, que possui responsabilidades e desempenha funções vitais. Os Estados inserem-se nessa estrutura global e repondem perante ela no cumprimento de suas atribuições e no exercício legítimo de suas prerrogativas soberanas, a fim de fazer jus a elas.

O passo seguinte de uma teoria da governança global consiste em definir os princípios normativos que regem essa estrutura.

Meta-governança

Uma abordagem conceitual das relações internacionais baseada na idéia de governança precisa demonstrar que tem algo a acrescentar aos programas de pesquisa já desenvolvidos, em particular a teoria dos regimes. Viu-se como a teoria dos regimes internacionais é efetiva ao explicar a demanda por cooperação internacional e coordenação política. Viu-se também

de que modo a teoria dos jogos, nas suas várias versões, ajuda a compreender algumas das principais funções desempenhadas pelas instituições internacionais e seus principais desafios: a coordenação entre políticas nacionais e o problema dos equilíbrios múltiplos, por um lado, e a cooperação internacional e o problema da trapaça ou deserção (*free-riding*), por outro. Qual a contribuição teórica da governança global, nesse contexto? O que ela pode explicar que a teoria dos regimes não pode?

Em primeiro lugar, a conceito de governança levanta o problema da integração entre os diversos regimes. Com efeito, conforme a definição de Stephen Krasner regimes são princípios, regras e procedimentos de tomada de decisões, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores sociais em uma dada área temática (*issue area*) das relações internacionais. Portanto, uma multiplicidade de regimes funcionalmente diferenciados se prolifera de forma cada vez mais especializada, regulando comércio internacional, propriedade intelectual, biodiversidade, internet, lavagem de dinheiro, crime organizado, pirataria, terrorismo, aquecimento global, direitos humanos, não-proliferação nuclear, abolição das minas terrestres, fundos marinhos, antártica, etc. Uma abordagem baseada no conceito de governança vê-se diante do desafio de viabilizar normativamente princípios meta-governativos que orientem a formulação e o funcionamento dos diversos regimes, arbitrando os conflitos entre eles.

Nesse contexto, o presente trabalho endossa o ponto de vista segundo o qual o direito reflexivo, constituído de forma espontânea, negociada e intersistêmica, na forma de conflitos de interlegalidade, entre os vários regimes, como propõe Günther Teubner, é insuficiente para conferir legitimidade à regulação global. Nesse sentido, Habermas assinala corretamente que apenas uma linguagem comum, não sistêmica, é capaz de mediar, compatibilizar e ponderar racionalmente princípios, normas e valores morais, quando entram em conflito. Conflitos entre as normas do comércio internacional e do meio ambiente; entre as regras que protegem a propriedade intelectual e a proteção da saúde pública somente podem ser legitimamente solucionados mediante processos políticos, que envolvam discussão pública e participação ou representação dos atores interessados. Ao contrário do que afirma a teoria sistêmica, a política não é um subsistema parcial, que deve conter-se diante dos limites constituídos pelos demais sistemas, mas sim algo que atravessa todos eles, proporcionando uma linguagem não especializada, de modo a integrá-los.

O conceito de governança global permite, portanto, uma visão mais integrada dos regimes internacionais. Trata-se de conectar os vários regimes especializados dentro de uma estrutura global, orientada por princípios normativos claros.

A integração dos regimes internacionais significa, conforme já se expôs, o fechamento das lacunas jurisdicional, operacional, de incentivos e de *accountability*. Sem pretender solucionar completamente o problema, o presente trabalho aponta algumas direções em que o fechamento dessas lacunas poderia ser feito. Percebe-se, a propósito, a emergência de um novo programa de pesquisa, onde o conceito de governança e os princípios de meta-governança que ele suscita são explorados. Com efeito, fala-se já em um *Direito Administrativo Global*, com o propósito de lidar com os princípios normativos que devem reger as organizações e regimes internacionais, enquanto estruturas de governança.

Governança e justiça global

Por fim, neste último item da conclusão, a presente tese saliente os modos pelos quais uma teoria da governança pode contribuir na reflexão acerca da justiça na sociedade internacional.

Nesse sentido, três temas essenciais foram abordados: (1) o problema da paz entre os Estados, isto é, a prevenção da guerra e asolução pacífica dos conflitos internacionais; (2) o problema da proteção dos direitos humanos, mediante intervenção militar e responsabilização penal das autoridades perpetradoras de crimes contra a humanidade; (3) o problema da justiça distributiva entre os povos.

Ficou claro, a partir da análise da literatura, que uma perspectiva integrada de valores morais, princípios, normas e procedimentos de tomada de decisão é essencial para o enfrentamento desses problemas. Com efeito, observou-se que as principais teorias normativas estudadas buscam integrar, em uma abordagem unitária e coerente, as questões da paz, dos direitos humanos e da justiça distributiva, dentro de um mesmo marco teórico, normativo e institucional.

Nesse contexto, o conceito de governança desempenha um papel fundamental. Diante dos riscos ambientais, de aquecimento global, perda da biodiversidade e surgimentos de pandemias; dos riscos à segurança internacionais, pela proliferação de armas de destruição em massa, terrorismo, crime organizado, colapso governamental e guerras civis; das violações sistemáticas de direitos humanos, mediante genocídio ou limpezas étnicas; dos riscos econômicos, na forma de crises financeiras agudas, protecionismo comercial e pirataria; dos riscos sociais, como a exploração de mão-de-obra infantil, trabalho escravo, analfabetismo, fome e miséria extrema, falta de acesso à tecnologia, ou a bens primários e oportunidades de desenvolvimento, trata-se efetivamente de “governar o globo”, sem contudo um Estado

mundial, gerenciando os problemas coletivos suscitados em um contexto de interdependência e globalização.

O presente trabalho considerou três teorias: o liberal-internacionalismo; a democracia cosmopolita e o radicalismo democrático (ou da “globalização de baixo para cima”).

Apenar de partilharem algumas conclusões, o liberal-internacionalismo distingue-se principalmente do cosmopolitismo, por sustentar um papel mais modesto e um formato menos centralizado e mais minimalista de governança global, especialmente em questões econômicas e sociais globais.

O projeto de democracia cosmopolita visa aplicar em escala global algo semelhante às instituições comunitárias européias, isto é, dotar as instituições internacionais de *supranacionalidade*. Inspirada em uma ideologia social-democrata, os cosmopolitas propõem um keynesianismo global, com a criação de instituições econômicas globais capazes de exercer uma regulação intensiva dos mercados comercial e financeiro, a fim de distribuir a riqueza mundial, proteger trabalhadores, e o meio ambiente, bem como de conceber e implementar políticas públicas de redução das desigualdades mundiais, de promoção do desenvolvimento e de acesso a “bens públicos globais”. A hipótese subjacente à democracia cosmopolita é uma leitura da globalização segundo a qual a integração econômica e a interdependência política desorganizaram as fronteiras entre as comunidades políticas e reduziram dramaticamente a autoridade do Estado para representar identidades coletivas, além de solapar sua capacidade decisória para implementar políticas de controle dos fluxos de capital, bens, idéias e símbolos culturais, informação e substâncias poluentes ou contaminantes através de suas fronteiras.

Já os liberais consideram essa avaliação largamente exagerada e mistificadora. Os Estados ainda são as instituições mais capazes de mobilizar a lealdade das populações e são as únicas detentoras do poder de fazer normas e tomar decisões vinculante, aplicando legitimamente a coerção. Para os liberais, os Estados são capazes de lidar com a interdependência através da coordenação política ou da cooperação em regimes internacionais elaborados pelos próprios governos, sem necessidade de centralização política mundial ou renúncia à soberania. No que se refere à integração econômica, entendem que os Estados são sujeitos e não vítimas do processo de globalização, proporcionando a maior parte da estrutura regulatória necessária para que investidores e empresas se transnacionalizem. Desse modo, a idéia de que os Estados se tornaram reféns do mercado de capitais ou das corações transnacionais é equivocada, e baseia-se em um suposto conflito Estado-mercado que não existe. Assim, para enfrentar os novos riscos decorrentes da globalização, os liberais propõem

não a supranacionalidade, mas sim um *pool* de soberanias, constituindo estruturas de governança baseada na cooperação, que reafirmam, ao invés de negar, a autonomia das comunidades políticas nacionais para lidar com as vulnerabilidades provocada pela maior interdependência.

Do ponto de vista liberal-internacionalista, o mecanismo de governança global que abre perspectivas teóricas mais auspiciosas é aquele constituído pelas redes transgovernamentais. Nesse sentido, as pesquisas de Anne-Marie Slaughter sintetizam uma visão de ordem mundial que se poderia considerar o núcleo dessa linha de pensamento. As questões globais seriam gerenciadas por redes transgovernamentais de reguladores, oriundos de setores das burocracias nacionais, cada qual formulando normas e implementando programas de capacitação em suas áreas específicas, e por redes de juízes, celebrando acordos de cooperação jurisdicional e amadurecendo uma jurisprudência global em matéria de direitos humanos. Tudo isso seria supervisionado por redes translegislativas, constituídas por representantes parlamentares dos Estados, e que fariam a ponte entre a governança global e a pinião pública. Nessa estrutura, a governança global teria condições de legitimidade, submetendo-se a mecanismos de prestação de contas perfeitamente factíveis, porque já tradicionais, e sem necessidade de reformas salvacionaistas da ordem mundial porque dentro da capacidade institucional hoje existente.

Os democratas radicais, por sua vez, valem-se do conceito de governança global para designar as novas formas de mobilização social transnacional, envolvendo atores não-estatais que formulam modos alternativos de ação política “de baixo para cima”. Trata-se de uma aplicação mais restrita da definição de governança, usado para enfatizar as formas de coordenação social paralelas ao Estado, que se traduzem na emergência de uma *sociedade civil global*, constituída por ONGs e movimentos sociais. Os atores da sociedade civil global desenvolvem diversas formas de ação política, entre as quais se podem destacar: (1) a prática de *lobby* junto aos governos e às organizações internacionais; (2) a liderança de campanhas de opinião pública, tanto interna como internacional, pela paz, pelos direitos humanos ou pela justiça econômica e social, ou em defesa do meio ambiente; (3) denúncia de práticas abusivas ou violações de direitos humanos ou ao meio ambiente, por parte de empresas ou governos; (4) formulação de propostas de reforma institucional, com vistas à maior participação de atores não-estatais, ou em nome da transparência, da efetividade ou de *accountability* de organizações e regimes internacionais; (5) engajamento em movimentos de resistência e protesto contra a condução política atual processo de globalização, ou contra a OMC e as

políticas de liberalização comercial e financeira. O Fórum Social Mundial é a símbolo maior dessa concepção.

Embora sejam fenômenos novos e relevantes para uma compreensão mais completa e profunda da política internacional, falta à concepção de “globalização de baixo para cima” uma tradução institucional que lhe permita servir-se de uma abordagem baseada na governança.

Com efeito, a democracia cosmopolita buscou incorporar o ativismo dos atores não-estatais em mecanismos formais de tomada de decisões de instituições internacionais, através dos conceitos de democracia global e de cidadania em múltiplos níveis. Nessa proposta, atores da sociedade civil global teriam direito de participar diretamente, isto é, com direito a voto, proporcional a sua representatividade, nas deliberações sobre políticas implementadas globalmente, nos campos econômico, social e de segurança. Alguns autores propõem a criação de uma segunda ou terceira assembléia geral, no âmbito das Nações Unidas, a fim de constituir-se em um parlamento dos povos e um fórum permanente das ONGs transnacionais.

Já os liberais-internacionalistas, em contraste, contestam a legitimidade dos atores não-estatais para participar formalmente de decisões de instituições internacionais que criam normas obrigatórias. Alegam que somente os governos – que possuem mandato, ou, pelo menos, são reconhecidos pela sociedade internacional como titulares das prerrogativas soberanas – é que têm legitimidade para decidir sobre normas que criam direitos e obrigações e que dispõem sobre o uso da coerção por instituições de governança global. Desse modo, os atores não-estatais devem atuar de modo paralelo à política oficial, mediante *lobby*, campanhas de opinião pública, protesto ou resistência. Podem também atuar *consultivamente*, junto a governos e organizações internacionais, pois possuem *expertise* e experiência. Podem ainda ser parceiros estratégicos na execução de projetos e ações específicas, dado o engajamento, entusiasmo, flexibilidade administrativa e confiança da população local de que as ONGs desfrutam normalmente. Por fim, é admissível que atores não-estatais, tanto empresas quanto ONGs, formulem seus próprios mecanismos de auto-regulação privada, onde os Estados não se interessam em regular ou onde não foram capazes de forjar o consenso necessário para instituir um regime internacional público.

Os defensores da democracia radical, por sua vez, também demonstram ceticismo e relutância em serem incorporados pela política oficial, preferindo que a sociedade civil global se constitua em instância independente, de crítica, pressão e resistência aos governos e às instituições internacionais.

A visão do presente trabalho

Uma abordagem das relações internacionais baseada no conceito de governança suscita diversas escolhas teóricas que devem ser claramente explicitadas pelo pesquisador. Do ponto de vista do presente trabalho, são quatro as questões principais, que exigem um posicionamento: (1) qual o impacto do processo de globalização sobre a capacidade decisória dos Estados; (2) que transformações acarreta nos modos de exercício de autoridade; (3) quais os papéis que competem às estruturas de governança global; (4) que princípios normativos devem orientar sua atuação

Em relação à primeira questão, a leitura do processo de globalização econômica e de intensificação da interdependência política adotada no presente trabalho não concorda com as hipóteses catastrofistas de perda da capacidade decisória dos Estados, nem com a sua caracterização como “refém dos mercados”. Entende-se aqui que a capacidade regulatória do Estado, desde que provida das instituições adequadas e orientadas por uma cultura política que privilegie os princípios de boa governança, permanece e não dá sinais de enfraquecimento. O Estado é ainda insubstituível em sua prerrogativa de aplicar coerção e de tomar decisões vinculativas, bem como em sua capacidade de representar comunidades políticas e mobilizar identidades coletivas. Além disso, nenhuma outra instituição ou ator seria capaz de substituir os governos como destinatários de demandas e expectativas sociais.

No entanto, é necessário registrar algumas transformações importantes que a globalização acarreta para a governança estatal (questão 2). Em primeiro lugar, observa-se não a diminuição ou enfraquecimento, mas antes a transformação de suas funções e de seus modos de atuação. Estes vêm se tornando menos verticais e mais abertos à pluralidade de mecanismos de exercício de autoridade, envolvendo parcerias com atores não-estatais e constituição de redes intergovernamentais e transgovernamentais. Nesse contexto, uma abordagem baseada na idéia de governança torna-se bastante útil para compreender e descrever as novas relações que o Estado estabelece no exercício de suas funções. Noutras palavras, a burocracia estatal torna-se apenas uma das várias camadas de governança e apenas um dos diversos atores envolvidos. Em segundo lugar, convém destacar que os governos encontram-se atualmente vinculados a diversos regimes e normas internacionais que limitam sua *discricionariedade*, no uso de suas prerrogativas soberanas. Nesse sentido, pode-se dizer que a soberania estatal não é absoluta, mas limitada. Mas essa limitação não existe para restringir o poder regulador do Estado, mas sim para vinculá-lo às funções de governança que justificam sua existência e sua independência.

Assim, o que os cosmopolitas ou liberais estremados entendem como o fim do Estado, ou perda da soberania, da sua capacidade decisória, no presente trabalho é interpretado como um duplo movimento. De um lado, uma tendência de considerar a soberania não um direito absoluto e discricionário de controle e decisão, mas uma *responsabilidade* de exercer funções de governança relativamente à sua população. A incapacidade ou indisposição política para exercer suas responsabilidades submete os governos ao risco de substituição ou intervenção da comunidade internacional. De outro lado, a intensificação das relações de interdependência econômica obriga os governos a adotar políticas racionais e consistentes com mercados integrados. Os governos caminham, por assim dizer, no “fio da navalha”, em que atos de irresponsabilidade, populismo ou inépcia são rigorosamente punidos pelos agentes econômicos, na forma de recuo de investimentos. Mas uma vez, o que se constata não é a perda da autoridade do Estado, mas sim a diminuição de sua discricionariedade no exercício de sua função reguladora.

Por outro lado, a hipótese dos cosmopolitas pode ser tida como correta se se restringir à situação de algumas regiões do globo, cronicamente empobrecidas e excluídas do processo de integração econômica e dos fluxos de investimento estrangeiro. É o caso, por exemplo da África subsaariana, de alguns países do sul da Ásia e de algumas comunidades no Oriente Médio. No caso desses povos, o desenvolvimento e o desempenho das responsabilidades inerentes à governança estatal é impedida pela ausência de níveis mínimos de recursos materiais, humanos e organizacionais, dependendo muito da ajuda internacional.

No que se refere à questão 3, a visão adotada no presente trabalho é que, do ponto de vista da governança, é necessário tomar em consideração o já mencionado princípio da subsidiariedade, que regula a articulação entre as diversas camadas de autoridade, nacional, regional e mundial. Compartilha-se aqui com o princípio liberal-internacionalista segundo o qual cabe primariamente ao Estado responder a demandas e satisfazer expectativas sociais, relativamente à sociedade internacional. Por conseguinte, qualquer demanda por governança global deve partir da incapacidade ou da falta de disposição do Estado de cumprir suas responsabilidades. A incapacidade está relacionada à falta de recursos ou ao caráter global do problema, exigindo coordenação de políticas nacionais ou coação para empreender ações governativas globais. A falta de disposição caracteriza os governos disfuncionais, os quais devem ser chamados à sua responsabilidade, através das diversas formas de pressão internacional.

Por fim, no que se refere à questão 4, convém salientar o caráter pragmático e orientado por problemas (*problem-solving*) do conceito de governança. Com efeito, uma

abordagem baseada na governança global é mais útil na medida em que articula os princípios normativos de uma teoria ideal com um desenho institucional factível, que leve em consideração a capacidade institucional do sistema internacional de levar a cabo as tarefas que se lhe atribuem. Nesse sentido, as conclusões do presente trabalho, no tocante às funções das estruturas de governança global, aproximam-se mais do liberal-internacionalismo do que da democracia cosmopolita. Esta, com efeito, atribui à sociedade internacional uma série de tarefas – principalmente as ligadas à justiça distributivas e de regulação dos mercados globalizados – que ultrapassam em muito sua capacidade institucional. Não há, no presente momento nem em qualquer cenário futuro previsível, instrumentos para efetivar as decisões tomadas nesse assunto por instituições internacionais. Pior ainda, não há sequer consenso teórico acerca dos princípios de igualdade que devem ser aplicados em escala mundial, como bem demonstra a polémica com os liberais e comunitaristas.

Nesse sentido, a visão de Rawls sobre os princípios da assistência e da promoção da autonomia parecem, do ponto de vista do presente trabalho, mais consistentes e mais consentâneos com uma abordagem da governança global baseada na subsidiariedade e na capacidade institucional, do que a proposta, algo salvacionista e ideológica, de uma social-democracia global, conforme pretendem os cosmopolitas.

Referências

- ADDA, Jacques. **Os problemas da globalização da economia**. Tradução de André Villalobos. Barueri: Manole, 2004.
- ALCÁNTARA, Cynthia Hewitt. Use and Abuse of the Concept of Governance. **International Social. Science Journal**, n. 155, 1998. p. 105-113.
- ANDERSON, Benedict. **Imagined communities**: reflections on the origin and spread of nationalism. 13 impressão. Londres; Nova York: Verso, 2003.
- ANDERSON, Perry. **Passagens da antiguidade ao feudalismo**. Tradução de Telma Costa. Porto: Afrontamento, 1980.
- _____. **Linhagens do Estado absolutista**. Tradução de Suely Bastos e Paulo Henrique Britto. 2 ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989.
- AOKI, Masahiko. **What are institutions? How should we approach them?** Disponível em: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp00015.pdf>. Acesso em: dezembro de 2002.
- ARCHIBUGI, Daniele. From the United Nations to cosmopolitan democracy. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David (ed.). **Cosmopolitan democracy**: an agenda for a new world order. Cambridge: Polity Press, 1995. p. 121-162.
- _____. Principles of cosmopolitan democracy. In: HELD, David; ARCHIBUGI, Daniele e KÖHLER, Martin (eds.). **Re-imagining political community**: studies in cosmopolitan democracy. Stanford: Stanford University Press, 1998. p. 198 a 228.
- _____. Cosmopolitical democracy. In: ARCHIBUGI, Danielle (ed.). **Debating cosmopolitanism**. London: Verso, 2003a. p. 1-15.
- _____. *Demos* and Cosmopolis. In: ARCHIBUGI, Danielle. **Debating cosmopolitanism**. London: Verso, 2003b. p. 257-272.
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Tradução de Sandra Vasconcelos. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Tradução de Vera Ribeiro. 3 reimpressão. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- _____. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado. In: AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. pp. 23 a 40.
- AXELROD, Robert. **The evolution of cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: OYE, Kenneth (ed.). **Cooperation under anarchy**. New Jersey: Princeton University Press, 1986. p. 226 a 254.

BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios**: ensaio sobre a dsordem mundial e a utilidade social do respeito. Tradução de Maria osé Figueiredo. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

_____. Da soberania à cometência do Estado. In: SMOUTS, Marie-Claude (org.). **As novas relações internacionais**: teoria e prática. Tradução de Georgete M. Rodrigues. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004. p. 35 a 56.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Os princípios essenciais da Basileia**: princípios essenciais para uma supervisão bancária eficaz. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/ftp/defis/basileia.pdf>. Acesso em: outubro de 2006.

BAQUERO, Marcello. Alcances e limites do capital social na construção democrática. In: BAQUERO, Marcello (org.). **Reinventando a sociedade na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001. p. 19 a 49.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world**: international organizations in global politics. New York: Cornell University Press, 2004.

BARR, Michael S.; MILLER, Geoffrey P. Global administrative law: the view from Basel. **European Journal of International Law**, vol. 17, n. 1, 2006. p. 15 a 46.

BAUMANN, Zygmunt. **Globalização**: as conseqüências humanas. Tradução de Marcus Penschel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo, respostas à globalização. Tradução de André Carone. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BEITZ, Charles. **Political theory and international relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

BELLO, Walden. Praga 2000: para um mundo desglobalizado. In: SEOANNE, José; TADDEI, Emilio. **Resistências mundiais**: de Seattle a Porto Alegre. Tradução de Lílian do Valle. Petrópolis: Vozes, 2001a. p. 218 a 242.

_____. 2000: o ano do protesto global contra a globalização. In: SEOANNE, José; TADDEI, Emilio. **Resistências mundiais**: de Seattle a Porto Alegre. Tradução de Lílian do Valle. Petrópolis: Vozes, 2001b. p. 256 a 264.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**: estudos da nossa ordem social em mudança. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BENNER, Thorsten; REINICKE, Wolfgang H.; WITTE, Jan Martin. Multisectoral networks in global governance: towards a pluralistic system of accountability. In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. **Global governance and public accountability**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 67 a 86.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BENVENISTI, Eyal. **Public choices and global administrative law**: who's afraid of executive discretion? Disponível em: <http://www.iilj.org/papers/2004/2004.3%20Benvenisti.pdf>. Acesso em: Agosto de 2004.

BHAGWATI, Jagdish. **Em defesa da globalização**: como a globalização está ajudando ricos e pobres. Tradução de Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11 ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. 4 ed. Tradução de Alfredo Fait. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

_____. **O problema da guerra e as vias da paz**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

_____. Democracy and the international system. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David (ed.). **Cosmopolitan democracy**: an agenda for a new world order. Cambridge: Polity Press, 1995. p. 17-41.

BOBBITT, Phillip. **A guerra e a paz na história moderna**: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações. Tradução de Cristina de Assis Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. n. 45. 1998. p. 49 a 96.

BROWLIE, Ian. The expansion of international society: the consequences for the law of nations. In: WATSON, Adam; BULL, Hedley (ed.). **The expansion of international society**. Oxford: Clarendon Press, 1985. p. 357 a 370.

BRÜHL, Tanja; RITTBERGER, Volker. **From international to global governance**: actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century. Disponível em: <http://www.unu.edu/unupress/sample-chapters/GlobalGov.pdf>. Acesso em: dezembro de 2002.

BUCHANAN, Allen. **Justice, legitimacy and self-determination**: moral foundations form international law. New York: Oxford University Press, 2004.

BULL, Hedley. European States and african political communities. In: WATSON, Adam; BULL, Hedley (ed.). **The expansion of international society**. Oxford: Clarendon Press, 1985a. p. 99 a 114.

_____. The emergence of a universal international society. In: WATSON, Adam; BULL, Hedley (ed.). **The expansion of international society**. Oxford: Clarendon Press, 1985b. p. 117 a 126

_____. The revolt against the west. In: WATSON, Adam; BULL, Hedley (ed.). **The expansion of international society**. Oxford: Clarendon Press, 1985c. p. 217 a 228.

_____. **A sociedade anárquica**. trad. de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CAMPOS, João Mota de. Direito Comunitário. vol 1: **O direito institucional**. 8 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CANADA INSTITUTE ON GOVERNANCE. **Governance principles for protected areas in the 21st century**. Disponível em: http://www.iog.ca/publications/pa_governance2.pdf. Acesso em dezembro de 2003.

CANEY, Simon. Cosmopolitan justice and equalizing opportunities. In: POGGE, Thomas (ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 123 a 144.

CARR, Edward H. **Vinte anos de crise: 1919 – 1939: Uma introdução ao estudo das relações internacionais**. trad. de Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Ed. UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CASSESE, Antonio. Existe um conflito insuperável entre soberania dos Estados e justiça penal internacional? In: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille. **Crimes internacionais e jurisdições internacionais**. Tradução de Silvio Antunha. Barueri: Manole, 2004. p. 3 a 24.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. vol. 1: **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CAVALLAR, Georg. A sistemática da parte jusfilosófica do projeto kantiano “À paz perpétua”. In: ROHDEN, Valério (coord.). **Kant e a instituição da paz**. Tradução de Peter Naumann. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Goethe Institut; Instituto Cultural Brasileiro-Alemão, 1997. p. 78 a 98.

CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. **As concepções políticas do século XX: história do pensamento político**. trad. de Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

CHIN, Christine B. N.; MITTELMAN, James. Conceptualizing resistance to globalization. In: GILLS, Barry (ed.). **Globalization and the politics of resistance**. London: Macmillan Press; New York: St Martin’s Press, 2000. p. 29 a 45.

COGLIANESE, Cary. **Globalization and the design of international institutions**. Disponível em: <http://ksghome.harvard.edu/~CCoglianese/globalization.pdf>. Acesso em: Dezembro de 2000.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, 1998, pp. 5-26.

CUTLER, A. Claire. Private international regimes and interfirm cooperation. In: HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 23 a 41.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. O teorema de Kant e a discussão atual sobre a relação entre democracia e paz. In: ROHDEN, Valério (coord.). **Kant e a instituição da paz**. Tradução de Peter Naumann. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Goethe Institut; Instituto Cultural Brasileiro-Alemão, 1997. p. 121 a 142.

_____. Governança e democratização. In: ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. p. 335 a 362.

DICKEN, Peter. A new geo-economy. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global governance reader**: an introduction to the globalizations debate. Cambridge: Polity Press, 2003. p. 303 a 310.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. **Relações internacionais**: as teorias em confronto. Tradução de Marcos Faria Ferreira, Mónica Sofia Ferro e Maria João Ferreira. Lisboa: Gradiva, 2003.

DOYLE, Michael W. The new interventionism. In: POGGE, Thomas (ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 219 a 241.

DUNNE, Tim. Liberalism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001. p. 162 a 181.

DUNNE, Tim; SCHMIDT, Brian. Realism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001. p. 141 a 161.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

EASTON, David. **The political system**: an inquiry into the state of political science. 2 ed. Nova York: Alfred Knopf, 1971.

ECOSOC – ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. **Resolução n. 1296**. 1968.

_____. **Resolução 1996/31**. 1996

ESPING-ANDERSEN, GØSTA. After the golden age? Welfare State dilemmas in a global economy. In: ESPING-ANDERSEN, GØSTA (ed.). **Welfare States in transition: national adaptations in global economies**. London: Sage publications, 2001.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. 1 ed. 2 tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

FALK, Richard. **On humane governance: toward a new global politics**. Pennsylvania: Pennsylvania University Press, 1995a.

_____. The world order between inter-state law and the law of humanity: the role of civil society institutions. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David (ed.). **Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order**. Cambridge: Polity Press, 1995b. p. 163-179.

_____. The United Nations and cosmopolitan democracy: bad dream, utopian fantasy, political project. . In: HELD, David; ARCHIBUGI, Daniele e KÖHLER, Martin (eds.). **Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1998a. p. 309 a 331.

_____. The outlook for UN reform: necessary but impossible. In: PAOLINI, Albert J.; JARVIS, Anthony P.; REUS-SMIT, Christian. **Between sovereignty and global governance: the United Nations, the State and civil society**. New York: St Martin Press, 1998b. p. 296 a 311.

_____. Resisting “globalization-from-above” though “globalization-from-below”. In: GILLS, Barry K. **Globalization and the politics of resistance**. London: Macmillan Press; New York: St Martin’s Press, 2000. p. 46 a 56.

FEATHERSTONE, Mike. **Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade**. trad. de Atílio Brunetta. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, 2001. p. 5 a 24.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FINKELSTEIN, Lawrence. What is global governance? In: **Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations**. vol. 1, n. 3, Set-Dez 1995. p. 367-372.

FØLLESDAL, Andreas. Federal inequality among equals: a contractualist defense. In: POGGE, Thomas (ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 242 a 261.

FORST, Rainer. Towards a critical theory of transnational justice. In: POGGE, Thomas (ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 169 a 187.

FOX, Gregory H.; ROTH, Brad R. Introduction: the spread of liberal democracy and its implications for international law. In: FOX, Gregory H.; ROTH, Brad R (ed.). **Democratic governance and international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 1 a 24.

FREUND, Julian. **A sociologia de Max Weber**. 4 ed. Tradução de Luís Cláudio de Castro e Costa. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

FRIEDRICH, Jörg. **Global governance as the transatlantic project of civil society**. Disponível em: <http://www.cpogg.org/reader/The%20CPOGG%20Reader.pdf>. Acesso em: dezembro de 2003.

GARRET, Geoffrey. Global markets and national politics. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global governance reader: an introduction to the globalizations debate**. Cambridge: Polity Press, 2003. p. 384 a 402.

GELLNER, Ernest. **Nations and nationalism**. Nova York: Cornell University Press, 1983.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

_____. **O Estado-Nação e a violência**: segundo volume de Uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. Tradução de Beatriz Guimarães. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

_____. **Sociologia**. 4 ed. Tradução de Alexandra Figueiredo *et alii*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

GILLARD, David. British and russian relations with asian governments in the nineteenth century. In: WATSON, Adam; BULL, Hedley (ed.). **The expansion of international society**. Oxford: Clarendon Press, 1985. p. 87 a 98.

GILLS, Barry K. Introduction: globalization and the politics of resistance. In: GILLS, Barry K. **Globalization and the politics of resistance**. London: Macmillan Press; New York: St Martin's Press, 2000. p. 3 a 11.

GILPIN, Robert. A realist perspective on international governance. In: HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). **Governing globalization: power authority and global governance**. Cambridge (UK): Polity Press, 2002. p. 237 a 248.

GÓMEZ, José María. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

GOSEPATH, Stefan. The global scope of justice. In: POGGE, Thomas (ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 145 a 168.

GRAY, John. **Falso amanhecer**: os equívocos do capitalismo global. Tradução de Max Altman. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GREENE, Owen. Environmental issues. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (ed.). **The globalization of world politics**. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001. p. 387 a 414.

GÜNTHER, Klaus. **Legal pluralism and the universal code of legality**: globalization as a problem of legal theory. Disponível em: <http://www.law.nyu.edu/clppt/program2003/readings/gunther.pdf>. Acesso em: agosto de 2004.

HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International organization**, vol. 46, n. 1, 1992. p. 1 a 35.

_____. Policy knowledge: epistemic communities. In: SMELSER, Neil J.; BATES, Paul B. (eds.) **Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**. p. 11578 a 11586.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. vol. I. Tradução de Flávio Beno Siebeneischler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. A constelação pós-nacional e o futuro da democracia. In: HABERMAS, Jürgen. **Constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001a. p. 75 a 142.

_____. Acerca da legitimação com base nos direitos humanos. In: HABERMAS, Jürgen. **Constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001b. p. 143 a 163.

_____. O Estado nacional europeu: sobre o passado e o futuro da soberania e da nacionalidade. In: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de Gerge Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002a. p. 121 a 145.

_____. Inserção: inclusão ou confinamento? In: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de Gerge Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002b. p. 147 a 176.

_____. A idéia kantiana de paz perpétua à distância histórica de 200 anos. In: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de Gerge Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002c. p. 185 a 227.

HALL, Rodney Bruce e BIERSTEKER, Thomas J. (ed.). **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HANDEL, Michael. **Weak States in the International System**. London: Frank Cass & Co. Ltd., 1990.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Tradução de Berilo Vargas. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. 3 ed. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 11 ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalvez. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HAUFLER, Virginia. Private sector international regimes. In: HIGGOTT, Richard A.; UNDERHILL, Geoffrey R. D.; BIELER, Andreas. **Non-state actors and authority in the global system**. London: Routledge, 2000. p. 121 a 135.

HELD, David. Democracy and the new international order. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David (ed.). **Cosmopolitan democracy**: an agenda for a new world order. Cambridge: Polity Press, 1995. p. 96-120.

_____. Democracy and globalization. In: HELD, David; ARCHIBUGI, Daniele e KÖHLER, Martin (eds.). **Re-imagining political community**: studies in cosmopolitan democracy. Stanford: Stanford University Press, 1998. p. 11 a 27.

_____. **Democracy and the global order**: from the modern State to cosmopolitan governance. Stanford: Stanford University Press, 2000.

_____. **Global covenant**: the social democratic alternative to the Washington Consensus. Cambridge: Polity Press, 2004.

HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. **Global governance and public accountability**. London: Blackwell Publishing, 2005.

HELD, David e MCGREW, Anthony. Introduction. In: HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). **Governing globalization**: power authority and global governance. Cambridge (UK): Polity Press, 2002. p. 1 a 21.

_____. **Globalización/antiglobalización**: sobre la reconstrucción del orden mundial. Barcelona: Paidós, 2003.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. **Global transformations**: politics, economics and culture. Cambridge: Polity Press, 1999.

HELLER, Hermann. **La soberanía**: contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional. Tradução de Mario de la Cueva. 2 ed. 1 reimpressão. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1995.

HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy. The emergence of global governance theory. In: HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy (ed.). **Approaches to global governance theory**. Albany: State of New York University Press, 1999. p. 3 a 22.

HINSCH, Wilfried. Global distributive justice. In: POGGE, Thomas (ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 55 a 75.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**. trad. de Wanda Caldeira Brant. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2000.

HOBBSAWM, Eric. **A questão do nacionalismo**: nações e nacionalismos desde 1780: programa, mito, realidade. Tradução de Carlos Lains. 2 ed. Lisboa: Terramar, 2004.

HOUTART, François. A mundialização das resistências e das lutas contra o neoliberalismo. In: SEOANNE, José; TADDEI, Emilio. **Resistências mundiais**: de Seattle a Porto Alegre. Tradução de Lílian do Valle. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 89 a 98.

HOUTART, François; POLET, François (coord.). **O outro Davos**: mundialização das resistências e das lutas. Tradução de Mariclara Oliveira. São Paulo: Cortez, 2002.

HUME, David. **Tratado da natureza humana**: uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos assuntos morais. Tradução de Déborah Danowski. 1 reimpressão. São Paulo: Editora UNESP; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Tradução de M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

HURREL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. In: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. n. 46. 1999. p. 55 a 75.

_____. Global inequality and international institutions. In: POGGE, Thomas (ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 32 a 54.

IMBER, Mark. Functionalism. In: HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). **Governing globalization**: power authority and global governance. Cambridge (UK): Polity Press, 2002. p. 290 a 304.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE SUPERVISORS (IAIS). **Insurance core principles and methodology**. Disponível em: http://www.iaisweb.org/_temp/Insurance_core_principles_and_methodology.pdf. Acesso em: outubro de 2006.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The responsibility to protect**. Disponível em: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. Acesso em: dezembro de 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **The role of the IMF in governance issues**: a guidance note. Washington: IMF, 1997.

_____. **A guide to committees, groups and clubs**. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>. Acesso em: outubro de 2006.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SECURITIES COMMISSIONS (IOSCO).

Objectives and principles of securities regulation. Disponível em:

<http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>. Acesso em: outubro de 2006.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, n 155, 1998. p. 29-45.

JOHNSON, Rebecca. **Reconstructing the Balkans**: the effects of instrumental global governance. Disponível em: <http://www.cpogg.org/reader/The%20CPOGG%20Reader.pdf>. Acesso em: dezembro de 2003.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua e outros opúsculos**. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1995.

_____. **A metafísica dos costumes**. Tradução de Edson Bini. Bauru: EDIPRO, 2003.

KEDOURIE, Elie. A new international disorder. In: WATSON, Adam; BULL, Hedley (ed.). **The expansion of international society**. Oxford: Clarendon Press, 1985. p. 347 a 356.

KELSEN, Hans. **La paz por medio del derecho**. Tradução de Luis Echávarri. Buenos Aires: Editorial Losada, 1946.

_____. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Tradução de Waltensir Dutra. 14 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEOHANE, Robert. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

_____. The demand for international regimes. In: KRASNER, Stephen (ed.). **International regimes**. London: Cornell University Press, 1995. p. 141-172.

_____. Introduction: from interdependence and institutions to globalization and governance. In: KEOHANE, Robert. **Power and governance in a partially globalized world**. New York: Routledge, 2002a. p. 1 a 23.

_____. International institutions: can interdependence work? In: KEOHANE, Robert. **Power and governance in a partially globalized world**. New York: Routledge, 2002b. p. 25 a 38.

_____. Governance in a partially globalized world. HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). **Governing globalization**: power authority and global governance. Cambridge (UK): Polity Press, 2002c. p. 325 a 347.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. 3 ed. New York: Longman, 2001.

_____. Governance in a globalizing world. In: KEOHANE, Robert. **Power and governance in a partially globalized world**. New York: Routledge, 2002a. p. 193 a 218.

_____. The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. In: KEOHANE, Robert. **Power and governance in a partially globalized world**. New York: Routledge, 2002b. p. 219 a 244.

KEOHANE, Robert; GRANT, Ruth. Accountability and abuses of power in world politics. **American Political Science Review**, vol. 99, n. 1, 2005. p. 1 a 15.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. Mapping global governance. In: HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). **Governing globalization: power authority and global governance**. Cambridge (UK): Polity Press, 2002. p. 46 a 69.

_____. Transnational corporations and public accountability. In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. **Global governance and public accountability**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 110 a 135.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: Sage Publications, 2003.

KRASNER, Stephen. **Soberanía, hipocresia organizada**. Barcelona: Paidós, 2001.

_____. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen (ed.). **International regimes**. London: Cornell University Press, 1995a. p. 1-22.

_____. Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables. In: KRASNER, Stephen (ed.). **International regimes**. London: Cornell University Press, 1995b. p. 355-368.

KRATOCHWIL, Friedrich. Sovereignty as *dominium*: is there a right of humanitarian intervention? In: LYONS Gene; MASTANDUNO, Michael (ed.). **Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995. p. 21 a 42.

KRISCH, Nico; KINGSBURY, Benedict. Introduction: global governance and global administrative law in the international legal order. **European Journal of International Law**. vol. 17, n. 1, 2006. p. 1 a 14.

LAMY, Steven. Contemporary mainstreams approaches: neo-realism and neo-liberalism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001. p. 182 a 199.

LATHAM, David. Politics in a floating world: toward a critique of global governance. In: HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy (ed.). **Approaches to global governance theory**. Albany: State of New York University Press, 1999. p. 23 a 53.

LEIS, Héctor. Globalização e democracia após a Rio-92: a necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. In: FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo (orgs.).

Incertezas de sustentabilidade na globalização. 2 tiragem. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996.

LITTLE, Richard. International regimes. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics: an introduction to international relations.** 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001. p. 299 a 316

LOUIS, Wm. Roger. The era of the mandates system and the non-european world. In: WATSON, Adam; BULL, Hedley (ed.). **The expansion of international society.** Oxford: Clarendon Press, 1985. p. 201 a 213.

LUHMANN, Niklas. **Teoría política en el Estado de bienestar.** Madrid: Alianza Editorial, 2002.a

LYON, Peter. The emergence of the third world. . In: WATSON, Adam; BULL, Hedley (ed.). **The expansion of international society.** Oxford: Clarendon Press, 1985. p. 229 a 238.

LYONS Gene; MASTANDUNO, Michael. Introduction: international intervention, state sovereignty, and the future of international society. In: LYONS Gene; MASTANDUNO, Michael (ed.). **Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention.** Baltimore: John Hopkins University Press, 1995a. p. 1 a 20.

_____. State sovereignty and international intervention: reflections on the presente and prospects for the future. In: LYONS Gene; MASTANDUNO, Michael (ed.). **Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention.** Baltimore: John Hopkins University Press, 1995b.

MAJONE, Giandomenico. “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências da mudanças no modo de governança. In: **Revista do Serviço Público.** ano 50, n. 1, jan/mar de 1999. pp. 5 a 36.

MARSHALL, T. H. e BOTTOMORE, Tom. **Citizenship and social class.** Londres: Pluto Press, 1992.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social.** 6 ed. Tradução de Waldtraut U. E. Rose e Clara C. W. Sackiewicz. São Paulo: Globo, 1999.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 5 ed. Tradução de Carmem C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004. p. 1179 a 1188.

MARCH, James; OLSEN, Johan. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics.** New York: The Free Press, 1989.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista.** Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MAYTZ, Renate. Nuevos desafíos de la teoría de *governance*. Disponível em: <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187660>. Acesso em: Dezembro de 1997.

MCGREW, Anthony. Liberal internationalism: between realism and cosmopolitanism. In: HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). **Governing globalization: power authority and global governance**. Cambridge (UK): Polity Press, 2002. p. 267 a 289.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Direitos humanos e conflitos armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MISHRA, Ramesh. **Globalization and the welfare state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

MONEREO, Manuel. De Porto Alegre a Porto Alegre: o surgimento de um novo sujeito político. In: SEOANE, José; TADDEI, Emilio. **Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 265 a 272.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2000.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre nações: a luta pelo poder e pela paz**. Tradução de Osvaldo Biato. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MULDOON JR., James. **The Architecture of global governance: an introduction to the study of international organizations**. Oxford: Westview Press, 2004.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NOUR, Soraya. **À paz perpétua de Kant: a filosofia do direito internacional e das relações internacionais**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NYE JR., Joseph. **O paradoxo do poder americano: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. Tradução de Luiz Antônio de Oliveira Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

OHMAE, Kenichi. **O fim do estado nação: a ascensão das economias regionais**. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLSSON, Giovanni. **Relações internacionais e seus atores na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2003.

O'NEILL, Onora. Agents of justice. In: POGGE, Thomas (ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 188 a 203.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 6ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

OYE, Kenneth. Explaining cooperation under anarchy: hypothesis and strategies. In: OYE, Kenneth (ed.). **Cooperation under anarchy**. New Jersey: Princeton University Press, 1986. p. 1 a 24.

PAGDEN, ANTHONY. The genesis of “governance” and enlightenment: conceptions of the cosmopolitan world Order. **International Social Science Journal**, n 155, 1998. p. 7-15.

PIANTA, Mario. Democracy vs globalization: the growth of parallel summits and global movements. In: ARCHIBUGI, Danielle (ed.). **Debating cosmopolitics**. London: Verso, 2003. p. 232 a 256.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 4 ed. São Paulo, Max Limonad, 2000.

POGGE, Thomas. An egalitarian law of the peoples. **Philosophy and public affairs**, vol.23, n. 3, 1994. p. 194 a 224.

POGGI, Gianfranco. **A evolução do Estado moderno**: uma introdução sociológica. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 7 ed. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PUREZA, José Manuel. **O património comum da humanidade**: rumo a um direito internacional da solidariedade? Porto: Afrontamento, 1998.

_____. Para um internacionalismo pós-vestefaliano. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 233 a 256.

RABKIN, Jeremy. **Law without nations?** Why constitutional governments requires sovereign states. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

_____. Porque é a cidadania supranacional uma má idéia. In: **Cidadania e novos poderes numa sociedade global**. Tradução: Instituto de Assuntos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Lisboa: Publicações Dom Quixote; Fundação Calouste Gulbenkian, 2000. p. 151 a 173.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 1 ed. 2 tiragem. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000a.

_____. **Liberalismo político**. 2 ed. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000b.

_____. **O direito dos povos**. Tradução de Luíz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

REIDY, David A. Rawls on international justice: a defense. **Political Theory**, vol 32, n. 3, 2004. p. 291 a 319.

REUS-SMIT, Christian. Changing patterns of governance: from absolutism to global multilateralism. In: PAOLINI, Albert J.; JARVIS, Anthony P.; REUS-SMIT, Christian. **Between sovereignty and global governance: the United Nations, the State and civil society.** New York: St Martin Press, 1998. p. 3 a 28.

RIDRUEJO, José A. Pastor. **Curso de derecho internacional público e organizações internacionais.** 7 ed. Madrid: Tecnos, 2000.

RIVERO, Oswald de. **O mito do desenvolvimento: os países inviáveis do século XXI.** Tradução de Ricardo Rosenbusch. Petrópolis: Vozes, 2001.

ROBERTSON, Roland. **Globalização: teoria social e cultura global.** Tradução de João R. Barroso. Petrópolis: Vozes, 1999.

ROSENAU, James. Governance in the twenty-first century. **Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations**, vol 1, n. 1, 1995. p. 13 a 44.

_____. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** trad. de Sérgio Bath. Brasília: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

_____. Governance in a new world order. In: HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). **Governing globalization: power authority and global governance.** Cambridge (UK): Polity Press, 2002. p. 70 a 86.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: KRASNER, Stephen (ed.). **International regimes.** London: Cornell University Press, 1995. p. 195-232.

_____. Global governance.net: the Global Compact as learning network. (Global Insights). **Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations**, vol. 7, n. 4, 2001. p. 371 a 379.

SABINE, George. **Historia de la teoría política.** 3 ed. 6 reimpressão. Tradução de Vicente Herrero. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2002.

SAINT PIERRE, Abbé. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa.** Tradução de Sérgio Duarte. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

SANDEL, Michel J. **O liberalismo e os limites da justiça.** Tradução de Carlos E. Pacheco do Amaral. Lisboa: Fundação Caloust Gulbenkian, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. vol 1: **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SCHMITT, Carl. **El concepto de lo político**. 2 reimpressão. Tradução de Rafael Agapito. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

SCHOLTE, Ian Aart. **Global civil society: changing the world?** Disponível em: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/1999/wp3199.pdf>. Acesso em: dezembro de 1999.

_____. **Globalization: a critical introduction**. New York, Palgrave, 2000.

_____. **Civil society and democracy in global governance**. Disponível em: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2001/wp6501.pdf>. Acesso em: dezembro de 2001.

_____. Civil society and democratically accountable global governance. In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. **Global governance and public accountability**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 87 a 109.

SCOTT, Len. International history: 1945 – 1990. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (ed.). **The globalization of world politics**. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001. p. 74 a 91.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SEOANE, José; TADDEI, Emilio. De Seattle a Porto Alegre: passado, presente e futuro do movimento antimundialização neoliberal. In: SEOANNE, José; TADDEI, Emilio. **Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Tradução de Lílian do Valle. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 149 a 185.

SENARCLENS, Pierre de. Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulations. **International Social Science Journal**, n. 155, 1998. p. 91-104.

SHAPIRO, Martin. **“Deliberative”, “independent” technocracy v. democratic politics: will the globe acho the E. U?** Disponível em: http://www.iilj.org/papers/2004/documents/10120511_Shapiro.pdf. Acesso em: Agosto de 2005.

SINGER, Peter. **Um só mundo: a ética da globalização**. Tradução de Maria de Fátima St. Albyn. Lisboa: Gradiva, 2004.

SKLAIR, Leslie. **Sociologia do sistema global**. trad. de Reinaldo Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 1995.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **A new world order**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

SMITH, Adam. **Teoria dos sentimentos morais**. Tradução de Lya Luft. São Paulo: Martins Fotes, 1999.

SMITH, Steve. Reflectivist and constructivist approaches to international relations. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001. p. 224 a 249.

SMOUTS, Marie-Claude. The Proper Use of Governance in International Relations. **International Social Science Journal**, n. 155, 1998. p. 81-89.

_____. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. In: SMOUTS, Marie-Claude (org.). **As novas relações internacionais: teoria e prática**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004. p. 129 a 153.

SNIDAL, Duncan. The game theory of international relations. In: OYE, Kenneth (ed.). **Cooperation under anarchy**. New Jersey: Princeton University Press, 1986. p. 25 a 57.

SOUSA, Denise Silva de. **O indivíduo como sujeito de direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2004.

SOUSA, Mônica Teresa Costa Sousa. **Direito Internacional Humanitário**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2007.

SPÄTH, Konrad. **Inside global governance: new boundaries of a concept**. Disponível em: <http://www.cpogg.org/reader/The%20CPOGG%20Reader.pdf>. Acesso em: dezembro de 2003.

STEIN, Arthur. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. In: KRASNER, Stephen (ed.). **International regimes**. London: Cornell University Press, 1983. p. 115-140.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. Tradução de Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 2002.

_____. Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. In: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. n. 12, out de 1998.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, n. 155, 1998. p. 17-28.

STRANGE, Susan. Cave! hic dragones: a critique of regimes analysis. In: KRASNER, Stephen (ed.). **International regimes**. London: Cornell University Press, 1995. p.

_____. The declining authority of the State. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global governance reader: an introduction to the globalizations debate**. Cambridge: Polity Press, 2003. p. 127 a 134.

SWANK, Duane. The effect of globalization on taxation, institutions and control of the macroeconomy. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global governance reader: an introduction to the globalizations debate**. Cambridge: Polity Press, 2003. p. 403 a 420.

SWEET, Alec Stone. Cidadania transnacional e sociedade global. In: **Cidadania e novos poderes numa sociedade global**. Tradução: Instituto de Assuntos Políticos da Universidade

Católica Portuguesa. Lisboa: Publicações Dom Quixote; Fundação Calouste Gulbenkian, 2000. p. 175 a 185.

TAYLOR, Charles. **La política del reconocimiento**. Tradução de Mónica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Participação cidadã na sociedade civil global. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 46. 1999. p. 135 a 168.

TERRA, Ricardo. **Kant e o direito**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

TEUBNER, Günther. Contracting worlds: the many autonomies of private Law. **Social and Legal Studies**, vol. 9, 2000. p. 399-417.

_____. A Bukowina global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. **Revista de Ciências Sociais e Humanas**, n. 14, 2003. p. 9 a 31.

_____. Global private regimes: neo-spontaneous law and dual constitution of autonomous sectors in world society? In: LADEUR, Karl-Heinz (ed.). **Public Governance in the Age of Globalization**. Ashgate: Aldershot, 2004. p. 71-87.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus: 990 – 1992**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

_____. War making and State making as organized crime. In: EVANS, Peter; SKOCPOL, Theda (orgs.). **Bringing the State back in**. 11 reimpressão. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

THOMPSON, Janna. Community identity and world citizenship. . In: HELD, David; ARCHIBUGI, Daniele e KÖHLER, Martin (eds.). **Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1998. p. 179 a 197.

TRAVIESO, Juan Antonio. **Derechos humanos y derecho internacional**. 2 ed. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1996.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. World investments report 2002: transnational corporations and export competitiveness. **Transnational corporations**, vol 11, n. 3, 2002. p. 131 a 172.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Governance for sustainable human development**. Disponível em: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>. Acesso em: dezembro de 1997a.

_____. **Reconceptualizing governance**. Discussion paper n. 2. New York: UNDP, 1997b.

URBINATI, Nadia. Can cosmopolitical democracy be democratic? In: ARCHIBUGI, Danielle. **Debating cosmopolitics**. London: Verso, 2003. p. 67 a 85.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Cidadania e globalização**. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VILAS, Carlos M. “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”. In: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. n. 18, out de 2000.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo**: em busca da reconstrução do mundo. Tradução de Ricardo A. Rosenbusch. Petrópolis: Vozes, 2002.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das relações internacionais**. Tradução de Maria Luísa de Figueiredo Gayo. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALZER, Michael. **Guerras justas e injustas**: uma argumentação moral com exemplos históricos. Tradução de Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **A guerra em debate**. Tradução de Luísa Feijó. Lisboa: Edições Cotovia, 2004.

WATSON, Adam. **The evolution of international society**: a comparative historical analysis. London: Routledge, 1992.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução de José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. vol 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da UnB, 1999.

_____. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1982.

WENAR, Leif. Constructualism and global economic justice. In: POGGE, Thomas (ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 76 a 90.

WENDT, Alexander. Anarchy is what we make of it: the social construction of power politics. **International organization**, vol 46, n. 2, 1992. p. 391 a 425.

WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Tradução de António Manuel Botelho Hespânia. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

WILLETS, Peter. Transnational actors and international organizations in global politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001. p. 356 a 383.

WOODS, Ngaire. Global governance and the role of institutions. In: HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). **Governing globalization**: power authority and global governance. Cambridge (UK): Polity Press, 2002. p. 25 a 45.

WORLD BANK. **World Development Report**: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. **Governance matters**. Policy research working paper. Washington: World Bank, 1999.

YOUNG, Oran. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. In: KRASNER, Stephen (ed.). **International regimes**. London: Cornell University Press, 1995. p. 93-114.

_____. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. p. 219 a 261.

ZACHER, Mark W. Os pilares em ruínas no templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional. In: ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. p. 83 a 141.

ZARTMAN, William (ed.). **Collapsed States: the desintegration and restoration of legitimate authority**. London: Lynne Rienner Publishers, 1995.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

ZOLO, Danilo. **Cosmopolis: prospects for world government**. Tradução de David McKie. Cambridge: Polity Press, 1997.

_____. Una crítica realista del globalismo jurídico desde Kant a Kelsen y Habermas. In: **Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, n. 36, 2002, p. 197 a 218.