

## Avanços e empecilhos na governança global: análise em três níveis

### *Advances and restraints in global governance: A three level analysis*

ITALO BELTRAO SPOSITO<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo buscará discutir a literatura recente sobre governança global e o problema de déficit de *accountability* das instituições internacionais com uma análise baseada em três níveis que busca separar os âmbitos individual, estatal e global de modo a facilitar o entendimento de como se desenvolvem as relações entre estas esferas. Os principais desafios para a formação de uma ordem mais democrática no sistema internacional são as falhas de jurisdição, de participação e de incentivo, que dificultam o provimento dos bens públicos globais e a institucionalização de mecanismos formais de *accountability*. Um esquema para analisar esta nova configuração mundial será desenvolvido com o objetivo de criar um quadro teórico em que possa se conferir legitimidade aos arranjos de governança global a partir da ideia de que os indivíduos são os *stakeholders* que delegam seu poder às organizações internacionais. O argumento defendido é que a assimetria dentro destes níveis é o maior empecilho à democratização das organizações internacionais.

**Palavras-chave:** Governança global, *accountability*, assimetria, organizações internacionais

**Abstract:** This paper will discuss the recent literature on global governance and international institutions' accountability deficit through a three-level-based analysis, which seeks to separate the individual, State and global spheres in a normative perspective. The main challenges to the development of a "more democratic" international order are the jurisdictional, participation and incentive flaws that difficult the provisioning of global public goods and the institutionalization of formal accountability mechanisms. A scheme is developed aiming to create a theoretical framework to discuss the global governance legitimacy using the idea that the individuals are the stakeholders who delegate power to the international organizations. It will also be argued the asymmetry inside those levels is the greatest impediment to the democratization of international organizations.

**Keywords:** Global governance, accountability, asymmetry, international organizations.

Recebido em 01 de outubro de 2013  
Received on October 1, 2013

Aceito em 20 de maio de 2014  
Accepted on May 20, 2014.

DOI 10.12957/rmi.2014.7481

<sup>1</sup> Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (USP). Endereço para correspondência: Rua Cayowaa, 1604, CEP: 01258-010, Sumaré, São Paulo/SP, Brasil. E-mail: italosposito@yahoo.com.br

## Introdução

A dissolução do bloco soviético significou uma importante mudança na ordem global, o que resultou na ascensão de diversas leituras sobre o padrão de funcionamento da política internacional. A partir da percepção de novos fenômenos oriundos da atuação de organizações da sociedade civil (OSC) e de corporações transnacionais (CTN), a literatura de Relações Internacionais (RI) levantou questões sobre as limitações da corrente realista (*mainstream*) em explicar o papel e a importância de novos atores que passaram a influenciar diretamente a atuação dos Estados. Assim, novas leituras passaram a analisar o sistema internacional (SI) a partir de modelos que englobam: diversos níveis interligados (local, nacional e global); diversas formas de governança e diferentes *loci* de autoridade; inexistindo uma hierarquia clara entre os níveis e canais.

A “vitória” do bloco Ocidental significou o domínio de seu sistema econômico e ideológico em escala global. Primeiro, há o domínio do sistema capitalista; dentro desta perspectiva, se torna necessário pensar que o capital permeia todas as relações sociais e que os tipos de arranjos globais mais avançados são destinados à facilitação do fluxo de capital e à abertura de mercado às CTN. Segundo, esse tipo de sistema incentiva a produção de bens privados, deixando um vácuo no provimento de bens públicos para a população. Terceiro, como consequência deste modelo político-econômico, se instala também um vácuo na evolução de regras e procedimentos que garantam ordem na atuação das Organizações Internacionais (OI) e dos Estados em relação questões de interesse público no âmbito internacional. O resultado é a necessidade de desenvolver arranjos e mecanismos para o provimento de soluções conjuntas para problemas não restritos às fronteiras nacionais: um modelo de governança global, em que seja primordial o provimento de

bens públicos globais (BPG)<sup>2</sup>, a inserção de atores não-governamentais e a criação de mecanismos de *accountability*<sup>3</sup>.

A inserção destes novos temas e atores no debate atentou para a necessidade de se repensar as RI de modo a inserir nas análises os novos fenômenos observados: “*enhanced openness, growing systemic risks, and the policy demands of the growing number of transnational actors in both business and civil society*” (Kaul et al. 1999b, p. 450).

Segundo Ruggie (2004, p.507), “*the spatial map characteristic of the traditional international political world has undergone a major transformation*”, levando a um novo princípio organizacional que não tem base territorial no Estado e no qual os atores não-estatais têm um importante papel na causa e solução dos problemas transnacionais. Para alcançar um novo modelo eficiente no provimento de soluções seria necessário superar três limitações da ordem global: 1) participação – a cooperação internacional ainda é primordialmente intergovernamental, entre Estados; 2) incentivo – persuasão moral é insuficiente para coagir os países a cooperar em prol dos BPG; 3) jurisdicional – na atual conjuntura, o desenvolvimento de políticas é essencialmente nacional (Kaul et al., 1999b).

Considerando este cenário internacional e as três limitações no provimento de soluções para problemas transnacionais e de BPG, será desenvolvida uma discussão teórica e normativa direcionada a apontar os avanços e empecilhos na

<sup>2</sup> Segundo Kaul et al. (1999a), os bens públicos têm duas propriedades principais: são não-excludentes e não-rivais no consumo. Os principais tipos de bens públicos globais elencados pelos autores são: “*natural global commons*” – atmosfera e meio ambiente – “*human-made global commons*” – normas universais, conhecimento e infra-estrutura – e “*global conditions*” – paz, saúde, liberdade da pobreza, sustentabilidade ambiental, igualdade e justiça.

<sup>3</sup> O conceito de *accountability* se refere à obrigação de membros de instituições públicas em prestar contas regularmente sobre suas atividades a instâncias controladoras e seus representados.

legitimação dos arranjos de governança global. Serão apresentados alguns exemplos de avanços neste processo e defendido o argumento que a assimetria entre os Estados é o principal empecilho para o desenvolvimento de regras para manejo de problemas que ultrapassam a esfera estatal.

A literatura abordada centra as discussões no conceito de governança global que Rosenau (1995) define como: “*system of rules, levels of human activity, the pursuit of goals and transnational repercussions*” (p. 13) – conceito que será utilizado neste trabalho. Segundo Dingwerth e Pattberg (2006), seria através destes tipos de arranjos que a autoridade poderia ser exercida em um sistema com vários níveis interativos sem hierarquia clara e a partir de esferas de autoridade independentes da soberania estatal –considerada aqui como o poder político absoluto, legítimo e jurídico de um Estado sobre seu território (Bobbio et al., 1998). Rosenau (1997) considera que passamos por um momento de transição em que ainda não se desenvolveu um arranjo global para coordenar a ação dos Estados de modo a garantir o provimento dos BPG.

O modelo para analisar esta nova configuração mundial será desenvolvido com o objetivo de inserir tais conceitos na discussão e criar um quadro teórico em que se possa conferir legitimidade à governança global a partir da ideia de que os indivíduos são os *stakeholders* que delegam seu poder às OI. Assim, será discutido o tema do déficit democrático das OI a partir da ótica da participação da sociedade civil, defendendo a ideia de que a criação de mecanismos formais de *accountability* pode aproximar sua gestão daquilo desejado pelo público, além de abrir espaço à fiscalização da atuação dessas instituições. Defende-se a ideia de que a interação entre os níveis com base em regras formais e delimitada por estruturas mais rígidas pode levar à superação das falhas elencadas por Kaul et al. (1999b).

A configuração básica do modelo a ser proposto é simples e está diagramado na *figura 1* abaixo. O SI pode ser estruturado a partir das relações existentes entre três níveis fundamentais:

- I) *Nível 1* ou individual, formado pelos indivíduos que constituem a base de legitimação da governança global, que são, portanto, os *stakeholders*. Junto a eles, estão as OSC (grupos de indivíduos) que representam seus interesses junto às instituições políticas dos outros níveis;
- II) *Nível 2* ou estatal, formado pelos Estados nacionais e principais atores das RI, os quais são os representantes dos indivíduos na arena internacional e os *shareholders* das OI; portanto, são aqueles que delegam poder e devem defender os interesses gerais dos indivíduos nestas organizações;
- III) *Nível 3* ou supra-estatal, de alcance global ou regional dependendo da área de atuação, é aquele no qual se buscam soluções para os problemas de cunho transnacional e o provimento de BPG para os indivíduos.

Como representado na *figura 1*, os canais de atuação e relacionamento entre estes níveis estão representados pelas letras “a”, “b” (relação entre *níveis 1* e *3*), “c”, “d” (relações entre *níveis 1* e *2*), “e” e “f” (relações entre *níveis 2* e *3*), e serão especificados durante o artigo.

A diferença de tamanho entre as unidades dentro de cada um dos níveis representa a assimetria existente entre estes atores. Sendo assim, dentro do *nível 1*, existe diferença de poder dos indivíduos e das OSC dependendo se habitam/atam em países desenvolvidos ou em

países em desenvolvimento. Dentro do *nível 2*, as diferenças representam a assimetria de poder entre os Estados, seja no âmbito econômico, político, ideológico ou militar. Dentro do *nível 3*, há diferença de poder entre as OI que regulam questões econômicas e OI que regulam outros temas com menor interesse para os Estados. A assimetria dentro destes níveis e principalmente no *nível 2*, como será argumentado no trabalho, é o principal empecilho para uma mudança significativa no SI.

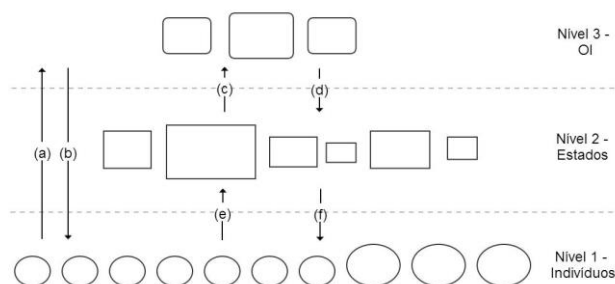


Figura 1

### 1. A legitimidade das Organizações Internacionais e seu papel na governança global

Esta parte do trabalho buscará analisar as relações entre os indivíduos e as OI; as flechas denominadas por “a” e “b” na *figura 1*. Será argumentado que a existência de canais de comunicação entre os indivíduos e as agências multilaterais conferiria legitimidade a estas organizações mesmo que entre elas e os cidadãos não exista uma relação análoga àquela existente entre cidadão e governo nas democracias domésticas, nem tenham representantes diretos da população dentro de seu quadro de oficiais.

O déficit democrático é considerado pela literatura como o principal empecilho à legitimidade das instituições internacionais; tendo em vista que estas organizações regulam temas de vital importância para todos os indivíduos do globo, deveriam representar os interesses dos mesmos. No entanto, a legitimidade desta relação de representação é questionada devido à enorme distância entre os indivíduos e as Instituições Internacionais (OI) e à inexistência de delegação

direta de autoridade por parte dos *stakeholders*. Segundo Zürn (2004), a mudança da autoridade decisória em alguns temas do círculo nacional para as OI resultou em problemas normativos. O déficit democrático ocorre porque as decisões são tomadas em instituições executivas multilaterais, o que dificulta: a participação do público nos processos de desenvolvimento de políticas, a identificação de quem toma as decisões políticas, e a obtenção das informações necessárias para analisar a atuação destas instituições.

Apesar disso, para estabelecer um padrão democrático nessas organizações é preciso pensar, além da coerência filosófica, em sua viabilidade pragmática. Frente à impossibilidade prática da participação política direta dos cidadãos em OI, a segunda melhor opção e a primeira possível, é a delegação de poder; complementarmente, devido à complexidade prática, à incerteza política das RI, torna-se necessária expertise para tratar de problemas transnacionais. Assim, a viabilidade prática impõe que o poder seja delegado para indivíduos com competência nos temas e trabalhos necessários à organização da governança global (Moravicsik, 2004).

Já que o controle público sobre assuntos de relações exteriores é complicado mesmo no âmbito doméstico, aparece como solução a delegação, através do Estado, de poder às OI para regular problemas de natureza transnacional, afinal, esses fogem da jurisdição estatal (Keohane et al., 2009). Por isso, a legitimidade de atuação dessas instituições pode emanar de sua especialização em atuar em temas complexos, relação semelhante já existe dentro das democracias domésticas em que agências e instituições não-majoritárias vinculadas ao Executivo (com quadros de funcionários não eleitos) são consideradas legítimas na regulação de assuntos em que é necessária expertise (Kahler, 2004).

Assim, as OI devem representar os indivíduos em uma relação de delegação semelhante à existente nas democracias domésticas. Neste modelo de representação política há atribuição ao representante de uma posição autônoma que supõe que sua ação seja direcionada para representar o interesse dos *stakeholders* de acordo com sua própria leitura, ou seja, em razão do bem comum, que seria o provimento dos BPG (Bobbio et al., 1998).

O princípio central de *accountability* é a legitimidade política da autoridade do gabinete e o modo para garantir uma governança eficiente e legítima é a existência de mecanismos formais para checar se os oficiais agem de acordo com o objetivo originário – formas de controle público. Como sua autoridade é delegada, sua legitimidade depende da conformidade com normas comuns e leis estabelecidas (Grant e Keohane, 2005).

Visto a impossibilidade de “copiar” o modelo de democracia doméstica na esfera internacional (mesmo porque não há apenas um modelo), aparece como um canal para garantir maior legitimidade às OI algumas formas de *accountability* que não são únicas da democracia; vale lembrar que a democracia não é a única fonte de legitimidade moral para uma instituição. Segundo Grant e Keohane (ibidem), existem meios para restringir o abuso de poder na esfera internacional: os padrões de comportamento (já institucionalizados na política mundial), a aplicação de sanções (mecanismo em que a assimetria de poder ainda é muito influente) e a disponibilização de informação.

Dado a realidade do SI, as relações entre os Estados são delimitadas através de normas informais que podem ser separadas em três padrões: conformidade com normas compartilhadas pelas elites e cidadãos dos Estados desenvolvidos; princípios normativos aplicáveis na esfera global; e pressão sobre padrões de desigualdade econômica e política global. Como

não está estruturada por leis, a *accountability* atua através da reputação e da pressão, assim, as OI têm sua atuação regulada por dois tipos de *accountability* que são informais: supervisão por parte dos Estados (*shareholders*), que restringem a atuação destas agências para que sirvam a seus interesses e atuem para alcançar os objetivos definidos em seu estabelecimento; e fiscal, já que estas instituições dependem do financiamento dos Estados para que existam (ibidem).

Por outro lado, mesmo sabendo dos problemas de viabilidade prática discutidos acima, ainda seria possível contestar a legitimidade das OI em termos de coerência filosófica a partir de uma das falhas elencadas em relação à lógica de delegação de poder às OI por Kaul et al. (1999b), denominada de falha de participação – trata-se da restrição das decisões ao círculo transgovernamental. Esse tipo de arranjo, em que existem apenas mecanismos informais de *accountability* e pouca inserção de atores não-estatais no processo decisório ou no processo de desenvolvimento de políticas, é questionável normativamente porque existe uma distância enorme entre o público e esferas de regulação internacional (seria uma relação de “delegação da delegação”).

Novamente tendo como pré-condição a viabilidade prática, seria necessário realizar um *trade-off* entre pragmatismo e normatividade, mantendo a delegação da autoridade decisória em temas de alcance global às OI, mas promovendo o desenvolvimento de mecanismos formais de *accountability* que garantam à população a institucionalização de canais de informação e abrindo espaço para que OSC participem e “vigiem” as OI.

Apesar das limitações e questionamentos da legitimidade das OI, avanços importantes foram concretizados e outros estão em curso; o aumento da disponibilização de informação e o início de abertura ao público são passos importantes. É

necessário lembrar que mesmo a democracia no âmbito doméstico é um processo inacabado e em contínua transformação; portanto, os arranjos globais precisam estar em constante aperfeiçoamento pela criação de procedimentos formais para a resolução de disputas e criação de mecanismos de *enforcement* que tornem os custos de trapaça superiores aos seus benefícios (Downs et al., 1996).

Outros avanços podem ser citados: o aumento da disponibilização de informação pela Organização Mundial do Comércio através da diminuição da restrição a documentos e sítios na internet que provêm informes sobre os processos de negociação; a criação do *Inspection Panel* pelo Banco Mundial, um fórum privado de participação para cidadãos que se sentem diretamente afetados por projetos desta OI; o *Independent Evaluation Office* do Fundo Monetário Internacional, que busca analisar os casos controversos em que o Fundo atuou. No entanto, faltam mecanismos análogos em muitas OI (Kahler, 2004).

Segundo Scholte (2004), as OSC também podem ter um papel importante para o ganho de legitimidade das OI na governança global, por meio de diversos mecanismos: pressão exercida sobre as OI para que aumentem a visibilidade pública de sua atuação; monitoramento de suas atividades e a produção de estudos para documentar as consequências de sua atuação; busca de retificação sobre regras e atuação de líderes errôneas; promoção de mecanismos formais de *accountability* pela institucionalização de meios para monitorar as agências através de assembleias e relatórios. No entanto, são necessários avanços na obtenção de recursos para que as OSC tenham profissionais qualificados, para que possam formar redes de informação que permitam promover campanhas de alcance global; necessidade de reconhecimento formal do papel das mesmas pelas autoridades das OI, do aumento da quantidade e qualidade da informação divulgada pela mídia, e principalmente, da criação

de mecanismos para que os *stakeholders* possam monitorar suas ações, permitindo que suas reivindicações junto às agências internacionais possam ter maior legitimidade.

Por outro lado, também é necessário frisar que o espaço das OSC só será legítimo desde que estas sejam representantes do público, ou seja, defensoras do provimento de BPG, e permitam aos indivíduos inserir suas ideias e debatê-las em arenas destinadas à discussão sobre o desenvolvimento de políticas. Uma iniciativa interessante nessa direção foi a Lei brasileira nº 9.790/1999 que regula a atuação das OSC de interesse público, as OSCIP, que surgiu com o seguinte objetivo:

imprimir, cada vez mais, credibilidade às organizações da sociedade civil mediante a qualificação, no universo do Terceiro Setor, do subconjunto daquelas que atuam de acordo com princípios da esfera pública na produção do bem comum. Isso implica criar mecanismos legais de visibilidade, transparência e controle públicos [...] Desse modo, a qualificação de OSCIP acolhe e reconhece legalmente as organizações da sociedade civil cuja atuação se dá no espaço público não estatal (Ferrarezi 2001, p. 18).

Esse tipo de lei ajuda na regulação das ações das OSC e garante maior legitimidade às organizações do terceiro setor. A harmonização entre modelos semelhantes pode significar um avanço na regulamentação destas instituições, questão que poderia ser sugerida pelas OI e “internalizadas” pelos países que delas fazem parte. A relação entre estes níveis será discutida a seguir.

## **2. Estados e Organizações Internacionais: incentivos recíprocos à democratização**

Nesta seção serão analisadas as relações entre os Estados e as OI, as interações entre os níveis 2 e 3, demonstrados pelas flechas “e” e “f” na *figura 1*. A natureza desta relação é de delegação de autoridade, ou seja, os Estados, como *shareholders*, delegam poder às OI para que

atuem em problemas que transcendem a jurisdição dos Estados. Esta relação pode trazer benefícios mútuos: os Estados podem pressionar as agências multilaterais para que o desenvolvimento de políticas eficientes para prover os BPG e para que a divulgação das informações reunidas através de seus estudos e ações; e as OI podem diminuir os casos de não-cumprimento de regras e de abuso de poder pelos Estados, além de incentivar a democratização dos Estados. Apesar da possibilidade desta relação trazer benefícios mútuos, a assimetria de poder entre os Estados e o conceito de soberania nacional ainda, ambos, representam fortes empecilhos aos avanços que serão apresentados. A estes problemas se soma a assimetria de poder entre as próprias OI, afinal, aquelas que regulam assuntos econômicos têm maior espaço na agenda internacional e contam com o apoio das potências para pressionar Estados a cumprir suas regras.

Por um lado é preciso investigar como as OI afetam o comportamento dos Estados (“I”). O modo como a relação entre burocracia internacional e Estado nacional se desenvolve é analisado pelos autores por meio de diferentes modelos, no entanto, todos consideram que de alguma forma as OI podem exercer um papel decisivo no resultado da política doméstica ou no comportamento dos Estados em relação à política internacional.

Segundo Cortell e Davis (1996), as OI podem influenciar a política doméstica com a institucionalização de leis internacionais. Este resultado pode ser alcançado através de quatro caminhos: mudança dos valores de atores domésticos; incorporação de procedimentos utilizados nas OI; evocação de regra internacional para defender interesses setoriais na esfera doméstica; incorporação de leis internacionais na Constituição nacional. Apesar dos autores frisarem que a atuação de oficiais para legitimar uma regra internacional no âmbito doméstico pode ter interesses políticos especiais por trás, o

importante resultado político desta interação vem da coordenação de regras, normas e leis internacionais junto às instâncias domésticas.

Drezner (2003) propõe algumas hipóteses sobre maneiras para que as OI consigam ter influência importante nas políticas domésticas. Vale frisar aqui: 1) os *policymakers* podem utilizar as OI para relegar comprometimento e credibilidade e embasar a defesa da “internalização” de normas internacionais; 2) interações repetidas entre OI e instituições domésticas podem aumentar chances de ratificar normas internacionais em instâncias internas. Estes são resultados importantes por promoverem a harmonização de regras nacionais, facilitarem o entendimento e a cooperação transnacional.

O perigo nesta interação aparece com a forma de coerção. Apesar de sua eficiência, este tipo de mecanismo é constantemente utilizado pelas potências para produzir resultados políticos de acordo com interesses próprios; adicionalmente – sua aplicação indiscriminada pode significar a manutenção do *status quo*, pelas seguintes formas: primeiro, apenas os Estados fracos podem ser coagidos a cumprir as regras; segundo, as normas que são institucionalizadas e coordenadas nos âmbitos nacionais podem estar muito distantes da realidade dos países fracos, tornando o custo de ajustamento muito alto para aqueles que têm menos recursos para introduzir mudanças estruturais. Neste tópico, aparece claramente o problema da assimetria entre os Estados, que dificulta a harmonização de regras internacionais necessárias ao aperfeiçoamento da governança global.

A coerção pode ter efeito benéfico se aplicada com objetivos específicos. Algumas OI, por exemplo, podem promover os valores democráticos através de cláusulas que exijam a seus membros a manutenção de regimes democráticos como condição para continuar como um Estado-membro. Através da retórica, seus

membros também podem condenar governos que obtiveram o poder através de golpes de Estado (Rosenau, 1997).

No atual momento, as democracias detêm a maior parte do poder militar e econômico mundial o cenário é otimista porque remete a possibilidade de um círculo virtuoso entre democracia, paz, interdependência e fortalecimento das OI –das dez maiores economias do mundo em 2010 (World Bank, online), apenas China e Rússia não eram consideradas democracias, de acordo com a medida de Cheibub, Gandhi e Vreeland (2010); dos dez países mais poderosos em 2007, de acordo com o Índice Nacional de Capacidade Material (Singer, 1987), somente China, Rússia e Coréia do Norte não eram democracia, seguindo os critérios da medida binária de Cheibub e seus colegas. No entanto, a crença no poder evolutivo do *spill-over* é perigosa, já que a vontade política dos Estados em tal processo é essencial e o fortalecimento das organizações internacionais diretamente depende de seus membros.

Desenhado este quadro podemos argumentar que nas relações entre Estados e OI, o principal empecilho a ser superado é o problema de incentivo. Para superá-lo, Kaul et al. (1999b) consideram necessário: a coordenação entre os modelos políticos domésticos através da aproximação com as normas internacionais; o cumprimento das regras pelos Estados através da criação de mecanismos de execução (*enforcement*) que aumentem relativamente os benefícios da cooperação e que promovam institucionalização das leis internacionais. Downs, Locke e Barsoom (1996) também defendem a importância de mecanismos de execução como ferramenta necessária ao aprofundamento de padrões de cooperação.

Kahler (2004) afirma que as OI são instituições criadas e dirigidas pelos governos nacionais, portanto, os avanços em direção à democratização, ou a criação de mecanismos formais de

*accountability*, dependem em grande parte da vontade dos Estados, o que dificulta mudanças estruturais visto que as potências tradicionalmente defendem a manutenção do *status quo*.

Por isso, duas condições estruturais do SI aparecem como empecilhos à democratização das OI: a assimetria de poder e o conceito de soberania. Algumas considerações sobre esses complexos conceitos serão feitas na próxima parte do artigo.

### **3. A assimetria de poder como um empecilho estrutural**

Mesmo vistos alguns avanços nos mecanismos formais de vigilância das OI e na regulamentação das OSC, como discutidos nas seções 2 e 3 deste artigo, ainda existe um déficit de *accountability* nas OI, que, segundo Held (2003), remete a dois problemas inter-relacionados: a assimetria de poder entre os Estados e entre os atores estatais e não-estatais na formulação da política pública global. O autor também afirma que a dificuldade em solucionar problemas em escala mundial ocorre devido à sobreposição de funções entre as agências internacionais, o que dificulta a definição das áreas em que cada tem responsabilidade de gerir e a autoridade para atuar com legitimidade.

Nesta linha, o principal empecilho para a melhora em *accountability* nas OI é a vontade dos Estados, que são aqueles que delegam o poder às OI e que definem a agenda política destas instituições, além disso, são os atores com maior força política para reivindicar mudanças e demandar informações sobre a atuação destes organismos multilaterais. No entanto, os avanços são dificultados pela assimetria de poder entre os Estados. Como as potências não estão sujeitas à supervisão ou sanções por parte das OI, e definem a agenda das principais OI, evitam que temas relacionados à distribuição da riqueza e do poder decisório global sejam discutidos nestas instâncias multilaterais.



A pressão para que os Estados atuem em conjunto para efetivar avanços na governança global pode partir dos indivíduos (*nível 1*) por serem legitimadores dos governos nacionais. Visto que, dentre os 10 países mais ricos do mundo a maioria é democracia, os indivíduos residentes neles têm a possibilidade de contestar e pressionar seus representantes para que reestrutem a governança global e para que diminuam o problema de participação levantado por Kaul et al. (1999b) e discutido na primeira seção deste artigo.

A estrutura doméstica pode ser influente no modo como a ação dos atores inseridos nesta esfera, sejam oficiais ou grupos de interesses, evocam leis ou normas internacionais para apoiar seus interesses na disputa política interna. Existem dois componentes da estrutura doméstica que são determinantes no jogo político: o modelo de tomada de decisões do Estado e o padrão de relação entre Estado e sociedade. Quanto mais aberto o modelo de tomada de decisões e mais próxima a relação entre Estado e sociedade, maiores as chances de participação pública na esfera doméstica, e conseqüentemente, maiores as informações e canais de aproximação às OI (Cortell e Davis, 1996).

Voltando ao *nível 2*, a desigualdade entre os Estados também determina o modo como cada um influencia e é influenciado pelo SI. Por um lado, os Estados fracos sofrem dois tipos de pressão política: internacional, pela coerção das potências e das OI, e nacional, resultante da pressão de atores domésticos ligados aos interesses econômicos transnacionais, para adotar modelos de Estado adequados à integração financeira e econômica mundial. Por outro lado, as potências conseguem definir a agenda global e influenciar de forma assimétrica as negociações internacionais. De modo complementar, visto que as regras são formadas de acordo com as preferências das potências, conseqüentemente, têm menores custos em adaptar-se aos modelos propostos (Hurrell e Woods, 1995).

Assim, a busca por mudanças estruturais dentro do *nível 3* depende diretamente de ações nos *níveis 2*. Os Estados fracos devem pressionar as potências para que reduzam as assimetrias através de políticas de distribuição de riqueza e os Estados poderosos devem democratizar as OI de modo a concretizar modelos de governança global que privilegiem o bem-estar do indivíduo; no entanto, este cenário é pouco provável no curto prazo.

Mas o cenário futuro pode ser otimista, visto o aumento da circulação de informações e na mobilização da população, resultantes do *boom* das comunicações virtuais. No nível estatal, há maior poder direto para mudar as estruturas internacionais, no entanto, depende em grande parte, da vontade das potências. A “luz no fim do túnel” apareceu com a maior distribuição da riqueza mundial resultante da ascensão das economias emergentes, que agora têm maior poder de pressão para requisitar mudança nas estruturas das OI. O aumento da presença de CTN nos países em desenvolvimento, em busca de novos mercados consumidores, também apontam para a distribuição do poder e da riqueza no SI.

Já que, na prática, as organizações multilaterais que regulam as principais áreas da governança global são instituições que servem aos interesses dos governos nacionais, o modo de atuação das OI depende diretamente da postura dos Estados. O déficit de *accountability* predominante nestas instituições resulta da escolha de seus principais Estados membros que temem ter sua atuação restringida pelas regras das OI (Kahler, 2004). Ademais, políticas públicas para divulgar à população o papel das OI das quais Estados são *shareholders*, e a inserção debate sobre políticas públicas e relações internacionais em escolas de fundamental e médio são meios complementares de diminuir a enorme distância entre a esfera pública nacional e as OI.

Um tipo de relação estreita entre Estado e sociedade se une aos mecanismos de *accountability* das OI para o provimento de informação e inserção de atores não-governamentais no desenvolvimento de políticas transnacionais – questões discutidas na primeira seção do trabalho – para superar outra falha elencada por Kaul et al. (1999b), que se referem ao problema de participação.

A diminuição dos efeitos perversos da assimetria de poder entre os Estados ocorreria pela aceitação da flexibilização da soberania estatal por parte dos próprios Estados (OI regulando temas de alcance transnacional dentro da esfera doméstica de cada membro) – processo necessário seria “proceder a uma nova síntese político-jurídica capaz de racionalizar e disciplinar juridicamente as novas formas de poder, as novas ‘autoridades’ que estão surgindo” (Bobbio et al., 1998, p.1188), visto que o atual arranjo está em crise. Soma-se a isso a necessidade do desenvolvimento/cumprimento de normas e arranjos internacionais que possibilitem um cenário mais cooperativo. Ações nesta linha tornariam possível superar o problema jurisdicional (Kaul et al., 1999b).

#### 4. Considerações Finais

Um ponto importante não discutido é a influência dos regimes e estruturas domésticos sobre o modo de atuação do Estado e dos indivíduos no âmbito internacional. Os Estados democráticos, que garantem à população maior participação em temas de política externa, são aqueles nos quais os indivíduos possuem maior poder para reivindicar junto aos Estados uma postura diferente em relação às OI.

Dado o predomínio de regimes democráticos nos países desenvolvidos e a assimetria entre os *demos* dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento – seja pela maior segurança civil ou política, pelas condições materiais, ou pelo maior número ou qualidade das OSC – cabe aos

indivíduos e OSC dos países desenvolvidos um papel ativo na militância política junto a seus governos para inserir temas transnacionais no debate político nacional, desenvolve e aprimorar de canais formais de *accountability* nas OI, e criar portais para disponibilizar informações sobre a atuação dos Estados em votações ou reuniões dentro das organizações que são membros. Um tipo de relação estreita entre Estado e sociedade se une aos mecanismos de *accountability* das OI para o provimento de informação e à inserção de atores não-governamentais no desenvolvimento de políticas transnacionais – questões discutidas na primeira parte do trabalho – para superar as outras falhas elencadas por Kaul et al. (1999b), que se refere ao problema de participação. O mesmo papel pode ser desempenhado pelos cidadãos em países em desenvolvimento, mas resultados seriam mais dificilmente alcançados, visto que seus Estados têm menor poder de coerção junto às OI e os canais de relação entre Sociedade e Estado são geralmente mais fechados, devido à pior qualidade dos serviços públicos oferecidos.

Feitas estas considerações, defendemos que a amenização ou superação das falhas na governança global pode ocorrer: 1) na participação: através das relações entre indivíduos/OSC e OI (atualmente, decisões são estritamente trans-governamentais) e pela aproximação nas relações entre indivíduos/OSC e o Estado por meio de mecanismos democráticos; 2) no incentivo: nas relações entre os Estados e as OI pela criação de mecanismos de *enforcement* que aumentem os benefícios da cooperação e os custos de trapaça (não cumprimento de normas internacionais); 3) jurisdicionalmente: a diminuição das assimetrias entre os Estados para a formação de um SI mais equilibrado, poderá levar a uma ordem internacional em que as potências não tenham total poder na definição da agenda global e cumpram suas regras. Isto facilitaria a distribuição dos custos e responsabilidades para o provimento dos BPG.

Um cenário favorável se desenvolve com a ascensão (econômica) dos países emergentes, que passam a pressionar as potências e as OI para uma reestruturação do SI. Adicionalmente, a recente “primavera árabe” é um exemplo do poder que a comunicação virtual passou a ter na mobilização

de cidadãos em torno de objetivos comuns, inclusive em escala internacional. Mesmo assim, assimetrias no nível estatal (com a defesa do *status quo*) dificultam alterações estruturais nas relações internacionais.

### Referências

- Bobbio, N.; Mateucci, N.; Pasquino, G. (1998). *Dicionário de Política I*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1ª ed.
- Cheibub, J. A.; Gandhi, J.; Vreeland, J. R. (2010). Democracy and Dictatorship Revisited, *Public Choice*, 143(2), p.67-101.
- Cortell, A.; Davis, J. (1996). How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. *International Studies Quarterly*, 40, p.451-478.
- Dingwerth, K.; Pattberg, P. (2006). Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance – A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), p.185-203.
- Downs, G., Roche, D.; Barsoom, P. (1996). Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation? *International Organization*, 50(3), Summer, p.379-406.
- Drezner, D. W. (Ed.). (2003). *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions*, Ann Arbor, Michigan University Press, p.197-230.
- Ferrarezi, E. (2001). *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor*, Brasília: Comunidade Solidária.
- Grant, R. & Keohane, R. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. *The American Political Science Review*, 99(1), p.29-43.
- Hurrell, A. & Woods, N. (1995). Globalization and Inequality. *Millennium – Journal of International Studies*, 24(3), p.447-470.
- Kahler, M. (2004). Defining Accountability up: the Global Economic Multilaterals. *Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*, 39(2), p.132-158.
- Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc (1999a). Defining Public Goods, in: Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc (eds.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st century*, New York, Oxford University Press, p.2-19.
- Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, M. (1999b). Global Public Goods: Concepts, Policies and Strategies, in: Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, M., *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st century*, New York: Oxford University Press, p.450-509.
- Keohane, R.; Macedo, S.; Moravcsik, A. (2009). Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization*, 63(2), p.1-31.
- Moravcsik, A. (2004). Is There a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A framework for Analysis. *Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*, 39(2), p.336-364.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance – A Review of Multilateralism and International Organizations*, 6, p.13-43.

- . (1997). *Along the Domestic-Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. *Cambridge Studies in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J. G. (2004). Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices. *European Journal of International Relations*, 10(4), p.499-531.
- Scholte, J. A. (2004). Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. *Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*, 39(4), p.211-233.
- Singer, D. J. (1987). Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985, *International Interactions*, 14, p.115-132.
- World Bank. World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF). Disponível em: < <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do> >
- Zürn, M. (2004). Global Governance and Legitimacy Problems. *Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*, 39(4), p.260-287.