

Regimes internacionais como ações da governança global

International regimes as global governance actions

Alcindo Gonçalves*

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 40 a 45]

Governança: origem e evolução da ideia original

O conceito de governança, tal como é aplicado hoje nos meios acadêmicos, foi desenvolvido há pouco tempo, além de ter sofrido alterações em período recente. Antes disso, a ideia dominante era identificar governança a governo, ou no máximo à arquitetura dos sistemas de governo. Os dicionários ainda registram a palavra como sinônimo de governo, ou como o ato, processo ou poder de governo.

Governança, com caráter próprio e específico, surge em meados dos anos 1980, quando organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passam a utilizar a expressão “boa governança” para designar um conjunto de princípios que deviam guiar o trabalho e as ações dos países aos quais eram destinados financiamentos. Nos primeiros anos que se seguem a essa proposição, a governança é marcada por uma conotação liberal. Promover o desenvolvimento estava associado necessariamente à responsabilidade dos governos em respeitar leis que permitissem o livre funcionamento do mercado, garantindo a propriedade privada e a segurança dos investimentos. Boa governança proporcionaria transações efetivas nos mercados e, como consequência, favoreceria o crescimento econômico e a redução da pobreza.

Durante a década de 1990 começam a surgir críticas a essa formulação. O Banco Mundial, pressionado por movimentos sociais e populares, percebe fracassos em suas ações e passa a comprometer-se com o desenvolvimento sustentável, adotando políticas ambientais mais rigorosas e “advogando um papel mais central para os cidadãos e agentes locais nos processos de desenvolvimento através da participação e da boa governança” (FREY, 2008, p. 44). Há, portanto, um movimento de transformação e evolução da ideia de governança. O Estado e suas agências são reabilitados, e passam a desempenhar um papel importante no processo de desenvolvimento econômico. O mais importante, porém, é a ampliação da participação na discussão e execução dos programas e políticas sociais.

O verdadeiro divisor de águas na evolução histórica da governança acontece com o relatório da Comissão sobre a Governança Global, elaborado por 26 especialistas nomeados pela ONU, e apresentado em 1994. Nele, surge a definição de governança como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”, destacando a participação ampliada: a ideia original de governança, vista como um conjunto de relações intergovernamentais, é substituída e agora envolve também “organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

A partir desse momento, a governança perde seu caráter de receituário prescritivo, estabelecido como condição necessária para resolver problemas sociais e principalmente econômicos, e passa agora a assumir um novo papel: é agora um exercício que envolve Estados, a sociedade civil e o setor empresarial.

* Professor e Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da UniSantos – Universidade Católica de Santos, doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP (alcindo@unisantos.br).

O conceito de governança global

A governança pode ser estabelecida em diferentes níveis, alguns bastante restritos e reduzidos geograficamente, como é o caso, por exemplo, da governança corporativa, que se refere a práticas e relacionamentos entre acionistas, diretoria, conselhos de administração e fiscal e auditoria de uma empresa. A governança global tem, porém, um caráter mais amplo e diz respeito a ações em escala mundial e se desenvolveu a partir do fenômeno da globalização, compreendida esta como um conjunto de processos cumulativos, de âmbito multidimensional, que engloba uma mudança significativa na organização da atividade humana e o deslocamento do poder da orientação local ou nacional para padrões globais, com interconexão e interdependência na esfera mundial.

Com a mudança do padrão clássico de soberania estatal, diante da crescente integração proporcionada pela globalização, que provoca a limitação da competência, mandato e autoridade dos Estados nacionais, outros atores, como organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações não governamentais, passam a ocupar novos e importantes papéis na discussão e solução de problemas. Trata-se da chamada “governança sem governo”. Enquanto os governos se baseiam em atividades sustentadas por uma autoridade formal e pelo poder de polícia para garantir as políticas instituídas, a governança diz respeito a “atividades apoiadas por 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” (ROSENAU, 2000, p. 15).¹

A governança global surge dentro de um novo paradigma, que é o da sociedade global. Nela, há a passagem do Estado soberano, único e absoluto ator a exercer o poder, tanto no plano nacional quanto internacional, para uma nova situação, na qual existem dois outros níveis de poder: o transnacional e o supranacional. Nessa nova configuração, o poder é dividido entre Estados e outras entidades, e tornam-se necessárias novas instituições, caracterizadas por regimes internacionais. A governança global surge como um sistema que não se limita às atividades dos Estados: “ela se distingue também pela existência de uma infinidade de atores, muitos deles não estatais, que contam com suas próprias estruturas e processos de decisão”. (MATIAS, 2005, p. 462).

A definição de governança global passa por quatro dimensões que, em conjunto, formam o seu arcabouço (GONÇALVES, 2011):

- a) Seu caráter instrumental, o que significa que ela é um meio, instrumento, ferramenta capaz de produzir resultados eficazes diante de problemas e desafios globais;²
- b) A participação ampliada nos processos de decisão, envolvendo tanto a dimensão estatal quanto organizações internacionais, empresas transnacionais e organizações não governamentais;
- c) A busca do consenso e da persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção e a obrigação de cumprir;
- d) Sua dimensão institucional, ou seja, sua relação com arranjos de natureza institucional, na medida em que a construção da governança envolve o estabelecimento e operação de regras, as instituições sociais capazes de designar papéis e guiar a interação de agentes, facilitar a cooperação e diminuir os problemas de ação coletiva num mundo cada vez mais interdependente. (YOUNG, 1994, p. 15)

¹ A governança não exclui, porém, a dimensão estatal. Ela abrange as instituições governamentais, mas o fato que a distingue é ela abarcar “também os mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e organizações dentro de sua área de atenção tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”. (ROSENAU, *Ibid.*, p. 15-16).

² Apesar da governança ter um caráter instrumental, não se deve perder de vista que ela é uma atividade, com papel prático e propositivo, cuja função primária é agir, sem autoridade soberana, sobre questões que transcendem as fronteiras nacionais. Essa dimensão é destacada por FINKELSTEIN (1995, p. 369): “o estudo da governança global está preocupado não apenas com decisões, mas também com suas consequências, isto é, efeitos alocativos, programas e projetos, eficácia, aceitação e implementação doméstica”.

Instituições e Regimes Internacionais

A ideia de governança compreende, portanto, a construção de instituições, ou seja, regras que possam contribuir para a solução de conflitos e promover a cooperação entre vários atores. A importância das instituições internacionais na construção da governança é salientada por autores como KEOHANNE e NYE (2000, p. 12): “Governança refere-se à emergência e reconhecimento de princípios, normas, regras e procedimentos que tanto provêm padrões aceitáveis de comportamento público como são seguidas suficientemente para produzir regularidades comportamentais”, ou KJAER (2010, p. 10): “Uma definição institucional ampla refere-se assim à governança como o estabelecimento de regras, a aplicação de regras e o cumprimento dessas regras”.

Nessa mesma linha, matéria publicada na revista THE ECONOMIST (2009/2010), abordando a ideia de progresso ao longo da história da humanidade, culmina com o papel da governança como elemento fundamental nessa trajetória. Governança é um sistema democrático de leis e instituições sociais, de tal maneira que são as regras e instituições que vão garantir a livre opinião, o sufrágio universal e a igualdade perante a lei. O progresso está, portanto, ligado à governança, ou seja, à regulação estabelecida por mecanismos de consenso democrático, traduzida em instrumentos normativos capazes de assegurar a concórdia e a paz.

Instituições são, em essência, regras do jogo, sejam elas formais ou informais. Elas “compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas” (NORTH, 1994, p. 13). As instituições são, como destaca YOUNG (1994, p. 26), “um conjunto de regras ou convenções (tanto formais como informais) que definem uma prática social, atribuem papéis a participantes individuais nessa prática, e guiam as interações entre os ocupantes desses papéis”. KOREMENOS, LIPSON e SNIDAL (2004, p. 2) seguem essa opinião, embora deixando de lado a dimensão informal das regras: “definimos instituições internacionais como arranjos explícitos, negociados entre atores internacionais, que prescrevem, proíbem e/ou autorizam comportamentos” e que “são também fruto de acordo”.

Na medida em que a governança é construída e praticada em bases institucionais, isto é, alicerçada em normas aceitas pelos atores sociais, ela acaba por aproximar-se do conceito de regimes internacionais. A clássica definição de KRASNER (1983, p. 2) assinala que regimes são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais”. Regimes são, portanto, arranjos institucionais permanentes criados para facilitar o entendimento e promover a cooperação.

A ênfase na questão institucional afasta tanto a teoria da governança como a dos regimes internacionais das abordagens baseadas essencialmente em relações de poder, como é o caso do realismo. Para essa corrente, o interesse é definido em termos de distribuição de poder, e é destacada a dimensão da força como elemento fundamental nas relações internacionais, minimizando o papel das negociações e acordos. Dessa forma, pouco ou nenhum espaço se abre para a dimensão institucional, e a importância e a função da governança e de regimes internacionais é reduzida ou insignificante, na medida em que princípios, regras ou normas não têm impacto significativo no comportamento dos atores e nos resultados das ações sociais.

Abordagens baseadas em interesses (identificada com a chamada escola neoliberal³) levam à construção de mecanismos de cooperação, enquanto aquelas baseadas no conhecimento (própria dos cognitivistas) enfatizam a dinâmica do conhecimento, comunicação e identidades (HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, 1997). Ambas ressaltam e salientam o papel das regras e normas, essenciais em teorias que valorizam interesses e cooperação, por um lado, e conhecimento e comunicação, por outro.

3 Trata-se do neoliberalismo das Relações Internacionais, distinto do puro e simples liberalismo econômico. Naquele, os Estados continuam atores fundamentais, e baseiam sua ação pela lógica da maximização do poder. No entanto, neoliberais (Relações Internacionais) admitem que em áreas diversas é possível haver formas de cooperação que favoreçam ganhos absolutos, mesmo em condições de anarquia, e eficácia é atribuída às instituições. (COSTA, 2011).

Regimes Internacionais como Ações de Governança

Governança global e regimes internacionais não se confundem num corpo analítico único, nem se reduzem a abordagens semelhantes que destacariam, com características análogas, o papel das instituições na solução de questões internacionais. Há, entretanto, relação entre os dois conceitos. Partindo da definição mais ampla de governança, torna-se mais simples compreender a diferença. Governança é a totalidade das maneiras pelas quais são administrados os problemas comuns. Regimes internacionais seriam, portanto, uma das maneiras possíveis de promover a governança global. Nessa linha, caberia apontar que governança é gênero enquanto regimes são espécie. Ou seja, na medida em que governança diz respeito à busca de solução de problemas comuns, os regimes seriam uma das possibilidades de promover a governança. Pode-se então sustentar que todos os regimes internacionais representam ações ou sistemas de governança, mas nem todas essas ações ou sistemas se resumem a regimes.

Um exemplo de ação de governança não identificado com regimes internacionais é a participação efetiva da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, presente em vários organismos internacionais, e mesmo na discussão e estabelecimento de tratados ou convenções. A transparência na condução dos negócios e atividades públicas é outra típica ação de governança. Em ambos os casos, não há questões institucionais envolvidas, pelo menos diretamente.

Outro ponto importante na distinção entre governança global e regimes internacionais diz respeito ao caráter específico das abordagens. Enquanto a governança tem um caráter mais amplo e aberto, os regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão referidos a questões específicas, ou pelo menos um conjunto limitado de questões. Assim, YOUNG (1989, p. 12) define regimes como instituições sociais dirigindo as ações daqueles envolvidos em atividades específicas e também como sistemas de governança criados para lidar com um conjunto mais limitado de questões ou uma área temática única (Idem, 1994, p. 26).

Distinção semelhante pode ser notada quando se confrontam ordens internacionais – arranjos estruturais governando as atividades de todos, ou quase todos, os membros da sociedade internacional em relação a um vasto conjunto de assuntos – e regimes internacionais – arranjos mais especializados que pertencem a atividades, recursos e áreas geográficas mais bem definidas que se referem a algum subconjunto da sociedade internacional. Ordem política internacional e ordem política econômica são expressões adequadas, com caráter amplo, envolvendo, cada uma delas, regimes específicos.⁴ Da mesma forma, é correto referir-se a Governança Ambiental Global, mas não a Regime Internacional do Meio Ambiente. Há, sim, vários regimes que tratam de questões ambientais específicas, como o que trata da proteção da camada de ozônio ou que cuida do compartilhamento de recursos naturais no Oceano Ártico.

HAGGARD e SIMONS (1987, p. 495) salientam que regimes são exemplos de comportamento cooperativo, e de fato facilitam a cooperação, mas esta pode existir mesmo na ausência de regimes estabelecidos. Ou seja, a governança pode ser promovida em situações onde não existem regimes. E vão além, ao apontar que “expectativas convergentes” podem ou não estar ligadas a acordos explícitos: “podem, de fato, surgir num meio caracterizado por conflito substancial” (Ibid, p. 496).

ROSENAU (op. cit.) também faz a distinção entre os dois conceitos: governança global e regimes internacionais. Embora ambos abranjam atores governamentais e não governamentais que concordam que a cooperação em nome de seus interesses compartilhados justifica a adoção de princípios, regras, normas e procedimentos, e que não haja também nos regimes autoridade central (o que seria equivalente ao conceito de “governança sem governo”), “eles estão longe de ser a mesma coisa” (Ibid., p. 21). A governança é um conceito muito mais amplo, e refere-se a entendimentos necessários quando há hiatos ou conflitos entre regimes, e, portanto, situa-se num plano acima deles.

4 A ordem econômica internacional compreende, por exemplo, o regime do comércio internacional, o regime monetário internacional e o regime que trata do investimento direto estrangeiro.

Além disso, insiste no caráter específico dos regimes internacionais: a governança tem a ver com a ordem global, e não está restrita a uma esfera singular, enquanto os regimes se caracterizam pela limitação a uma área temática.

Outro ponto importante é o salientado por STOKKE (1997). A teoria dos regimes internacionais preocupa-se muito mais com os Estados nacionais e com as relações interestatais, enquanto a governança global destaca muito mais o envolvimento de atores transnacionais (organizações não governamentais internacionais e empresas multinacionais) na criação e operação das regras. Há duas implicações nessa constatação: a) ao contrário do que acontece no estudo da governança global, as análises baseadas em regimes consideram apenas processos relacionados às regras de nível internacional, fazendo com que regimes privados – aqueles onde os membros são organizações privadas mais do que Estados – recebam pouca atenção; b) as ligações entre regimes internacionais e a interação transnacional seja pouco explorada, incluindo se mecanismos considerados relevantes para moldar processos relativos aos regimes internacionais seriam também aplicáveis a modelos transnacionais (Ibid, 1997, p. 29).

Para STOKKE (1997, p. 30), “o conceito de governança presente nas análises de regimes é mais restrito do que aquele presente na governança global”. Em termos de *localização*, a teoria dos regimes está muito mais preocupada com as relações interestatais, enquanto a governança global se refere à criação e operação de regras em outros níveis, bem como com o envolvimento de atores transnacional e subnacionais. Quanto à *esfera de ação*, a teoria dos regimes seguiu a linha do Direito Internacional e a escola da interdependência, operando em áreas temáticas singulares, uma abordagem distinta que a governança global buscar transcender.

Instituições importam e têm consequências para o desenvolvimento de mecanismos de cooperação e da ação conjunta para a solução de problemas comuns. Essa é a ideia fundamental do moderno institucionalismo, no qual está claramente baseada a teoria dos regimes internacionais. A governança global – um conceito muito mais amplo – também exige, para sua aplicação, a presença de uma dimensão institucional: princípios, normas e regras que regulam a participação, a tomada de decisões, a construção de consensos, a aplicação e o monitoramento das ações de governança. Instituições são, portanto, o elemento comum entre governança e regimes.

No entanto, os dois conceitos não devem ser confundidos. Governança é um meio-processo de solução de problemas comuns, com participação ampliada, que opera através do consenso e baseada em regras e instituições. Regimes são princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão construídos em torno de um tema específico. Eles lidam com elementos comuns, o principal deles sendo a dimensão institucional (embora a teoria dos regimes já reconheça, com ênfase menor, o significado e o papel dos atores não estatais e as relações entre áreas temáticas).

A materialização da governança global passa normalmente pela articulação explícita de pactos e contratos em diferentes áreas, que precisam ser coordenados e codificados em instrumentos comuns, como convenções e tratados. Regimes são formas concretas e objetivas de articulação de interesses, superação de problemas de ação coletiva e de solução de problemas. Logo, os regimes internacionais não são ou constituem a governança global: representam, quando construídos e postos em prática, ações da governança global.

Referências

- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre a Governança global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- COSTA, José Augusto Fontoura. “Regimes Internacionais”. In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- FINKELSTEIN, Lawrence S. “What is Global Governance”. *Global Governance*. nº 1, 1995. pp. 367-372. Disponível em <<http://classes.maxwell.syr.edu/intlmgt/readings/Finkelstein.PDF>>. Acesso em 27/3/2011.
- FREY, Klaus. “Development, good governance and local democracy”. *Brazilian Political Science Review*. (on line). Rio de Janeiro: v. 2, n.2, July/dec. 2008, pp. 39-73. Disponível em <http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf>. Acesso em 20/3/2011.

- GONÇALVES, Alcindo. "Governança Global". In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- HAGGARD, Stephan, SIMMONS, Beth A. "Theories of International Regimes". In: *International Organizations*. v. 41, n. 3. Cambridge, MA: IO Foundation and the MIT, 1987.
- HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter, RITTBERGER, Volker. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- KEOHANNE, Robert O, NYE, Jr. Joseph S. "Introduction". IN: NYE, Joseph S. e DONAUHE, John D. (ed). *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brooking Press, 2000. pp. 1-44.
- KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2010.
- KOREMENOS, Barbara, LIPSON, Charles, SNIDAL, Duncan. "The rational design of international institutions". In: KOREMENOS, Barbara, LIPSON, Charles, SNIDAL, Duncan (org). *The rational design of international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. pp. 1-40.
- KRASNER, Stephen D. "Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables". In: KRASNER, Stephen D. (org). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. pp. 1-21.
- MATIAS, Eduardo Felipe P. *A Humanidade e suas Fronteiras: do Estado Soberano à Sociedade Global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- NORTH, Douglass C. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1993.
- ROSENAU, James N. "Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial". In: ROSENAU, James N. e Czemi-
piel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.
- STOKKE, Olav Schram. "Regimes as Governance Systems". In: YOUNG, Oran R. (ed). *Global Governance – drawing insights from the environmental experience*. Cambridge and London: The MIT Press, 1997, pp. 27-63.
- THE ECONOMIST. "Onwards and upwards – the idea of progress". December 19th 2009 – January 1st 2010. pp. 37-40.
- YOUNG, Oran R. *International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1989.
- _____. *International Governance: protecting the environment in a stateless society*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.

Resumo

O artigo apresenta os conceitos de Governança Global e Regimes Internacionais, e discute a relação entre eles, mostrando seu núcleo comum – a questão institucional. Destaca ainda que, embora relacionados entre si, são conceitos distintos, concluindo que Regimes Internacionais são ações e sistemas da Governança Global.

Abstract

The article presents the concepts of Global Governance and International Regimes, and discusses the relations between both ideas, encompassing the common core – the institutional question. It also highlights the difference between concepts, although recognizing its relations, concluding that International Regimes are Global Governance's actions and systems.

Palavras-Chave: Governança Global, Regimes Internacionais, Instituições.

Key- Words: Global Governance, International Regimes, Institutions

Enviado em 14/04/2011

Aceito em 22/06/2011