Formas de Governança no Contexto da Globalização*

Sonia de Camargo

Introdução

A linguagem da política mundial de nossos dias faz crescentes referências a problemas que, transcendendo os limites das fronteiras nacionais, traduzem demandas e valores universais próprios de uma comunidade global. Ao lado dessa percepção ampliada dos problemas, ou melhor, como uma decorrência dessa nova visão, a questão da permanência, dissolução ou reestruturação do Estado nacional ocupa, como contraponto, um lugar, também crescente, no discurso e no debate acadêmicos das relações internacionais.

*Este artigo é uma versão ampliada de um texto apresentado no seminário internacional "Governança Global, Reorganização da Política em todos os Níveis de Ação", coordenado pela Konrad Adenauer-Stiftung e Fundação Getulio Vargas, 18 de maio de 1999, e que será publicado pela revista *Pesquisas*, nº 16, 1999, editada pela Fundação Konrad Adenauer sob o título "Governança Global: Utopia, Desafio ou Armadilha?".

CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 21, nº 2, julho/dezembro 99, pp. 225-257.

A importância dada, na reflexão atual, aos temas globais é facilmente explicável se levarmos em conta o fato de que as comunidades e os Estados nacionais deste fim de século não estão mais insulados em seus próprios territórios, sendo cada vez mais atingidos por movimentos transnacionais de capitais e por idéias, crenças, acontecimentos, guerras e mesmo crimes produzidos em uma esfera mais ampla e que escapam a seu controle; em outras palavras, pelo fato de que vivemos em uma era em que uma parte crescente da atividade humana está sendo progressivamente organizada em âmbito regional ou global, tornando as economias, as culturas, a política e as fronteiras territoriais mais facilmente penetráveis. Como decorrência, as unidades nacionais temem que sua soberania seja posta em xeque em benefício de uma comunidade global, cujo contorno real e formas de ação ainda são ignorados em todo o seu alcance e significação.

Essa tensão latente ou explícita entre o global e o nacional reflete, assim, o fato estrutural de que, se por um lado os acontecimentos e as ações ocorridos em alguma parte do mundo produzem impactos em comunidades de países distantes, configurando-se um mundo acentuadamente interligado, por outro, esse mundo permanece organizado em Estados nacionais soberanos, aproximadamente 170 unidades, cada uma procurando preservar sua identidade, seus valores e sua capacidade autônoma de ação. É preciso lembrar que foi com o surgimento de unidades nacionais homogêneas, isto é, com o processo de construção e constituição do Estado a partir do século XVII, que uma única identidade, a nacional, passou a ser o principal fator social de aglutinação das populações e base da formação de uma comunidade política territorialmente delimitada. Com efeito, foi a junção do direito soberano de traçar e defender as fronteiras de seus domínios com o direito de decidir todas as questões referentes à distribuição de cidadania, à alocação dos direitos dos cidadãos e à extensão de suas obrigações e responsabilidades, que fez do Estado nacional o centro da vida política moderna e o fundamento da lealdade de seus cidadãos (Linklater, 1998).

Contrapondo-se a essa tradição, as transformações que vêm ocorrendo no sistema mundial nas duas últimas décadas deste século, orientadas

para a globalização de grande parte da atividade humana, ao produzirem uma interseção crescente das forças nacionais, internacionais e transnacionais, tendem a romper a fusão entre cidadania e soberania, nacionalidade e territorialidade e a questionar o lugar de ator central e único que o Estado ocupa no sistema internacional há mais de três séculos. Em outras palavras, essa nova articulação social e política entre forças situadas em diferentes esferas de atuação atinge o próprio princípio de soberania do Estado nos planos doméstico e internacional, princípio que estaria sendo desafiado, tanto por forças transnacionais que traspassam suas fronteiras político-territoriais, quanto por forças subnacionais que, questionando fronteiras estabelecidas, se dispõem a reconstituí-las segundo novos ou antigos traçados.

O significado da globalização, contudo, como nos recorda David Held, não é o mesmo para todos os indivíduos, grupos e nações. É visível que o impacto dos múltiplos fluxos globais não tem a mesma intensidade quando se trata de países como os Estados Unidos e as demais potências centrais, do que quando se trata de países situados na periferia do sistema. Da mesma maneira, no que se refere a grupos e indivíduos, a distância entre as elites políticas, jurídicas, científicas, culturais e empresariais de qualquer parte do mundo — plenamente à vontade nos centros culturais e financeiros globais — e as populações que vivem nas margens de algumas das estruturas e hierarquias centrais de poder do sistema global, dificilmente é transponível. O que diferencia a posição dessas populações voltadas sobre si mesmas da posição das chamadas "novas elites cosmopolitas", é o acesso diferenciado e desigual às organizações, instituições e processos da nova ordem global emergente, ou melhor, é a inexistência de recursos de poder que assegurem esse acesso (Held, 1991). O paradoxo está em que, mesmo permanecendo nas margens onde os processos globais são gerados e desenvolvidos, essas comunidades são profundamente atingidas por eles, negativa ou positivamente, fazendo com que, dificilmente, consigam controlá-los.

A partir dessas formulações e tendo presente o fato de que o atual sistema mundial é crescentemente dominado por princípios e práticas de um mercado capitalista transnacionalizado e globalizado e por um sistema de comunicações e de informações mundializado, em que os planos doméstico e sistêmico se interpenetram mutuamente, cabe perguntarmos se o princípio realista da anarquia internacional e o clássico dilema da segurança[1] — ambas interpretações apoiadas em dinâmicas sistêmicas dissociadas das dinâmicas internas dos Estados — permanecem como a explicação mais adequada das tendências e configurações da ordem mundial contemporânea.

Mesmo sem se ter uma resposta única e definitiva para a pergunta acima formulada e mesmo correndo o risco da falta de precisão conceitual e de rigor analítico na definição e descrição do fenômeno da globalização e de sua possível conotação ideológica, uma nova percepção da estrutura e do presente funcionamento do sistema mundial ocupa espaço crescente na reflexão sobre política internacional. E essa nova percepção se traduz na procura de uma explicação teórica que inclua em seus fundamentos a globalização, que se proponha a rever a divisão tradicional entre uma esfera doméstica ordenada e pacífica, isto é, regulada, e uma esfera interestatal anárquica e belicosa, ou ainda, entre uma teoria política voltada para "uma boa vida" e uma teoria internacional voltada para a sobrevivência[2]. Em outras palavras, na procura de uma teoria que assuma uma nova concepção da política e que absorva a diversidade das entidades políticas e dos novos atores sociais, públicos e privados, que atuam em diferentes planos, o nacional, o regional e o global (Ferguson e Mansbach, 1996). E que incorpore, ao mesmo tempo, a perspectiva assumida por algumas correntes críticas quando formulam a hipótese de que comunidades nacionais podem orientar suas potencialidades sociais no sentido de alcançar níveis de pluralidade e de universalidade mais elevados, sem que isto implique, obrigatoriamente, uma opção entre a desistência radical de sua soberania e a adoção de uma cidadania transnacional plena (Linklater, 1998).

Mudando o foco das indagações, outras perguntas e novas interpretações derivadas da mesma problemática foram incorporadas ao debate e à agenda da política internacional. Dentre elas, cabe indagarmos, como o faz Linklater, que formas de ordenamento internacional e de governança global e que modalidades de comunidade política e de cidadania dariam resposta aos desafios políticos, econômicos e sociais que estão sendo gerados em escala global. E, ainda, qual seria o futuro do Estado e das comunidades nacionais em uma configuração internacional pós-vestfaliana, em que múltiplas lealdades e formas de autoridade, de caráter transnacional e global, coexistiriam com instâncias nacionais clássicas em um novo modelo de organização política mundial (*idem*).

Preocupação similar é visível em James Rosenau quando indaga o que se entende por governança em escala global e como ela poderia operar na ausência de um governo central. Ou melhor, considerando-se que governança implica um sistema de normas e regras, Rosenau pergunta quem as elaboraria e as implementaria em um contexto como o descrito acima? Ele também se preocupa em saber de que maneira um mundo descentralizado, constituído por diferentes e múltiplos sistemas normativos, prognosticaria a evolução e preservação de práticas democráticas (Rosenau, 1992).

A partir dessas indagações, recorto dois pontos que me parecem centrais para a análise: o primeiro destaca o fato de que, em um mundo em que formas de autoridade estão sofrendo contínua realocação, se torna imperativo examinar de que maneira, na ausência de um governo mundial centralizado, uma governança global efetiva poderia se exercer. E o segundo, até que ponto os nascentes mecanismos de controle e regulação que estão emergindo nos novos espaços políticos internacionalizados e globalizados prevêem e asseguram a participação de indivíduos e grupos nos processos de decisão que afetam seus interesses e valores.

Antes de discutir essas questões à luz de alguns autores que se propuseram a refletir sobre elas, gostaria de salientar que se o termo "governança" foi forjado recentemente, em fins dos anos 80, no âmbito das

agências multilaterais, e desenvolvido por pesquisadores voltados especialmente para questões de desenvolvimento, alguns dos conceitos e questões aos quais ele se liga na literatura atual têm, na verdade, uma história mais longa iniciada, pelo menos, em meados do século XVII, no contexto das chamadas "monarquias universais". Com efeito, os impérios coloniais europeus desse período tinham a convicção de que, no decorrer do tempo, todos os povos do mundo se tornariam não apenas cristãos, como adotariam o modelo europeu de organização política e formas européias de organização social (Padgen, 1998).

Essa visão — claro que não perfeitamente homogênea — persistiu até meados do século XVIII, quando o declínio econômico e político da Espanha, o desmonte do império francês na América e o crescimento dos conflitos entre a Grã-Bretanha e suas possessões de ultramar, retiraram validade a esses postulados ideológicos (*idem*). Anteriormente, juristas como Hugo Grotius, Samuel Pufendorf e Vattel, dentre outros, haviam tentado criar um direito internacional capaz de traçar limites para os empreendimentos das potências européias. Essas tentativas, porém, se mostraram inúteis na medida em que, como observa Kant, "seus códigos, formulados filosófica ou diplomaticamente, nunca tiveram força legal e nunca poderiam tê-la já que os Estados, como tais, não estão submetidos a nenhum constrangimento externo comum" (Kant *apud* Reiss, 1991:103).

A Utopia Kantiana: Paz Permanente e Leis Universais

Ninguém melhor do que Immanuel Kant, portanto, para introduzir o debate sobre globalização e sobre as formas de governança que poderiam regulá-la. Com efeito, apoiando-se na crença de que, sem a formação de uma "federação pacífica de Estados a paz nunca poderia ser inaugurada nem assegurada" (*idem*:104), Kant publica duas das obras mais influentes e discutidas da segunda metade do século XVIII: a primeira,

Idéia para uma História Universal com um Propósito Cosmopolita, em 1784, e a segunda, *Para uma Paz Perpétua*, em 1795. Nestes dois ensaios, o autor traça os caminhos que poderiam conduzir a uma paz mundial permanente, começando por examinar os comportamentos e as ações dos Estados que dificultariam sua realização.

Na realidade, para Kant, o adjetivo "perpétua", acoplado ao termo paz, constituía um pleonasmo na medida em que paz não significava, apenas, "uma suspensão de hostilidades e sim a conclusão de toda hostilidade". E mais ainda, significava o fim de qualquer possível motivo que justificasse uma guerra futura, incluindo-se todo tipo de reserva mental que pudesse dificultar, no futuro, a confiança recíproca entre as partes e que permitisse a volta de antigas reivindicações. Como garantia para que isso não ocorresse um estado de paz permanente, apoiado em leis universais, deveria ser formalmente instituído (*idem*)[3].

Paralelamente ao exame das condições negativas que dificultariam o estabelecimento de um "estado de paz", Kant indica-nos as condições positivas que permitiriam à humanidade resolver o problema da violência e emergir do estado de anarquia, próprio das relações entre os Estados. Estas últimas deveriam ter como fundamento o ideal cosmopolita de uma federação entre repúblicas independentes, cada uma respeitando os direitos básicos de seus cidadãos e estabelecendo uma esfera pública na qual toda a população pudesse se sentir livre e fazendo parte de uma cidadania mundial (Padgen, 1998). Ao chegar a esse ponto, seria possível alcançar o ideal de uma "comunidade universal", governada pelo império da lei, ideal não apenas necessário para a sobrevivência da humanidade, mas como um requerimento da própria razão prática. Como nos diz Kant, "a razão humana, ao constituir o mais alto poder legislativo moral, condena de forma absoluta a guerra como uma violação de direitos e considera a construção da paz um dever imediato" (Kant *apud* Reiss, 1991:184).

Inspirado, portanto, em princípios iluministas próprios do século XVIII, o ideal kantiano de uma paz perpétua desenvolve-se em dois planos. No

primeiro, Kant estabelece os mecanismos causais que operam na história da humanidade e que lhe permitem alcançar a paz mundial, independente da inclinação à agressividade e ao espírito de competição inerentes à natureza humana. E esses mecanismos decorreriam, inesperadamente, de uma interconexão de diferentes povos espalhados na superfície da terra — inesperada porque impulsionada por uma mão invisível ou providencial — a partir da qual se criariam as condições subjetivas para a formação de uma comunidade universal sobre cujas bases se plantariam as sementes de uma paz permanente. Essas condições, por sua vez, seriam mediadas, no plano internacional, pela prática do comércio que, entendida como a relação generalizada de cada um com todos a partir de interesses recíprocos, reduziria as probabilidades de guerra, mesmo na ausência de um direito cosmopolita (*idem*). Tal perspectiva — que reproduzia a tese do "doce comércio" própria dos séculos XVII e XVIII — tinha como base a existência de um "espírito de comércio", para o qual o mercado constituía o instrumento civilizador por excelência. Por meio dele, esse espírito seria absorvido, mais cedo ou mais tarde, por toda a humanidade, tornando a guerra incompatível com a sua prática (*idem*).

Em um segundo plano, Kant argumenta que uma concepção multidimensional de paz requer a existência de instituições derivadas de um "direito cosmopolita", situado em plano superior às leis nacionais. Essas novas instituições deveriam substituir as precedentes, neutralizando a potencialidade de conflito inerente às leis locais e unificando globalmente a comunidade humana acima do Estado nacional. Contudo, para que isso ocorresse, era necessário que os Estados que iriam constituir a ordem cosmopolita se submetessem a uma mesma forma de Estado, a República. Somente uma constituição republicana, que ao contrário dos sistemas despóticos não se fundamentaria na eliminação da diversidade nem na extinção das diferenças, poderia conter e transformar em harmonia todas as disposições humanas para o bem e para o mal e a rivalidade inerente aos homens e aos Estados (*idem*).

Apesar de a maneira pela qual Kant idealizava a ordem mundial ir se modificando no decorrer do tempo, o princípio da unificação, que se

apoiava em "uma decisão legal de uma vontade comum", ou em um "Congresso permanente dos Estados", permaneceu constante. Em sua versão inicial, no entanto, Kant argumentara que "um Estado mundial" representava a perfeição de uma Constituição republicana. Posteriormente veio a temer sua potencialidade de despotismo, mantendo, contudo, a idéia de que a paz seria atingida mediante a expansão inevitável da estrutura legal e institucional inerente a uma "federação pacífica de Repúblicas" (*idem*). Em termos concretos, o modelo político que inspirava Kant — e que mais tarde vai inspirar James Madison em sua concepção de um futuro Estados Unidos da América e James Wilson em sua avaliação da Constituição norte-americana — era o de uma federação de Estados independentes em que cada um conservaria sua soberania, modelo de sociedade finalmente não adotado pelos Estados Unidos.

Nos séculos que se seguiram à obra de Kant, em várias ocasiões históricas, vozes se levantaram na condenação da guerra e dos horrores da violência política organizada. Há poucos anos, em 1995, quando fazia 200 anos que sua obra fora escrita, celebrou-se o cinqüentenário do fim da Segunda Grande Guerra e do estabelecimento da Carta das Nações Unidas. Mas a história do sistema internacional nos dois séculos pós-Kant não parece estar mais perto da constituição de uma comunidade universal em que um direito cosmopolita conteria a diferença entre os povos.

Na realidade, se durante os primeiros quarenta anos do segundo pós-guerra a estabilidade do sistema internacional foi mantida, isto ocorreu não pelo estabelecimento de uma lei universal, nem mesmo pela ação efetiva das organizações internacionais, e sim pela paridade estratégica entre duas grandes potências, e o fim dessa estrutura bipolar tampouco representou um avanço nesses dois aspectos. Pelo contrário, a esperança daqueles que acreditaram que o esgotamento da Guerra Fria traria a consolidação de um mundo política e economicamente livre, no qual países ricos e pobres se integrariam mediante o mercado e instituições regionais e internacionais se fortaleceriam, em um contexto de crescente consolidação democrática, nos planos nacional e internacional, não foi

realizada. Na realidade, a ampliação do número de Estados formalmente democráticos — as Repúblicas, na concepção kantiana[4] — não foi acompanhada por um aumento correspondente de democracia nas relações entre os Estados nem nas práticas políticas no interior de alguns desses Estados.

No plano internacional, o que se viu foi que, no momento em que a antiga e estabelecida hierarquia interestados do período da Guerra Fria entra em colapso, uma coalizão de poderes centrais se estabelece na administração dos assuntos mundiais, logo substituída pelo poder hegemônico dos Estados Unidos, conduzindo a ações muitas vezes ilegais por parte dos próprios países democráticos. Um bom exemplo foi a intervenção militar levada a cabo pela OTAN contra a Iugoslávia, entre março e junho de 1999, cuja legalidade é, no mínimo, controvertida na medida em que, segundo vários juristas, teria violado a Carta das Nações Unidas, assim como a própria carta da OTAN.

Dessa maneira, a tese kantiana da expansão inevitável da estrutura legal-institucional e dos valores cosmopolitas e republicanos, traduzida atualmente pela afirmação de que a democracia ocidental se teria tornado a regra universal dos povos, merece algumas considerações. Dentre elas quero salientar o fato de que a democracia liberal não trouxe, tampouco no plano doméstico, para grande número de povos e comunidades, uma melhora significativa em suas condições de vida nem na qualidade de suas associações políticas, tendo mesmo ocorrido casos de retorno da guerra civil, um tipo de conflito que parecia haver desaparecido. Algumas explicações podem ser dadas para esse relativo insucesso. Da mesma forma que no século XVII os impérios coloniais europeus tinham a convicção de que todos os povos do mundo se tornariam não apenas cristãos, como adotariam o modelo europeu de organização política e social, e no século XVIII Kant postulava que o ideal cosmopolita de uma federação de repúblicas era um requerimento da razão, o pensamento dominante de nossos dias também afirma que é a própria razão democrática liberal ocidental o que verdadeiramente teria se universalizado.

Na realidade, a expansão universal da "razão ocidental" toma a forma, no presente cenário internacional, de um retorno do poder imperial, a partir do qual a idéia de protetorado recupera sua força. Com efeito, tendo penetrado nas chancelarias das potências ocidentais e nas instituições internacionais, revive-se o paternalismo da era colonial, assumindo que, em países ainda intocados pela ideologia do liberalismo ocidental, a intervenção internacional, ainda que armada, abre a única via da paz e da segurança (Zivkovic, 1999). Mais uma vez o exemplo da guerra da Iugoslávia é esclarecedor. Utilizando o argumento de uma "guerra humanitária", a OTAN bombardeia a Sérvia em nome da defesa da população de Kosovo. Contudo, os resultados não justificaram a operação. Além do fato de que, ao visar deliberadamente alvos civis, a aviação da OTAN tornou-se culpada de crimes de guerra, sua eficácia, em termos da defesa dos direitos humanos, tampouco ficou demonstrada. Longe de evitar uma catástrofe humanitária, a operação deixou atrás de si uma Kosovo devastada, uma economia sérvia desarticulada e focos de violência e discriminação fortalecidos.

Voltando a Kant, gostaria de salientar que, na medida em que seu interesse principal não eram os Estados políticos reais e sim princípios abstratos fundamentados no progresso da civilização humana, a diversidade de línguas, culturas, religiões, não constituía um fator que dificultasse o equilíbrio entre as diferentes nações. Porém, no caso das democracias liberais atuais, não são apenas seus princípios os que se julga que teriam se universalizado, mas formas concretas de organização política, e, sobretudo, instituições, como o mercado capitalista ocidental, que teria alcançado a forma final de liberdade[5].

Essa questão é amplamente discutida por David Held que argumenta que, mesmo que se possa considerar 1989 como a data a partir da qual a legitimidade democrática se consolidou e estendeu por várias regiões do mundo, é possível se afirmar, da mesma maneira, que o domínio de uma só cultura constitui uma fonte potencial de violência e de arbitrariedades e, como conseqüência, de rejeição e não de convergência, como imagi-

navam Kant e os liberais ocidentalistas. Argumenta ainda que, sob o aparente triunfo universal da democracia, sua eficácia efetiva como forma de organização política, a partir da perspectiva ocidental, não tem o mesmo peso nem a mesma significação para todas as sociedades em que foi implantada. Acrescenta que nem todos os Estados consideram que a liberdade dos mercados implique, necessariamente, a liberdade política de sua população, nem muito menos que assegure a paz entre as nações. Poder-se-ia mesmo fazer uma leitura em sentido contrário, acentuando o fato de que as mudanças ocorridas na ordem econômica capitalista mundial estariam criando, em regiões e países situados na periferia do sistema, restrições de tal ordem que estariam dificultando o surgimento e a permanência de formas de organização política efetivamente democráticas, tanto no plano doméstico como internacional (Held, 1991).

Como último ponto assinalaria que o ideal liberal de Kant de que o "espírito de comércio" traria a harmonia de interesses em escala mundial e impulsionaria a constituição de um direito cosmopolita, tampouco se realizou, tendo gerado, pelo contrário, um "espírito de competição", fortemente individualista e fundamentalmente hierarquizador. Da mesma maneira, "a expansão universal do comércio", que deveria reduzir as probabilidades de guerra mediante "uma relação de cada um com todos", ao gerar uma crescente desigualdade na distribuição de bens e uma também crescente tentativa de homogeneização das culturas, fortaleceu a consciência da diversidade das comunidades e identidades humanas, fazendo ressurgir antigos separatismos étnicos e fundamentalismos religiosos, tornando difícil imaginar uma solução política global que possa abranger a pluralidade das culturas de forma espontânea e sem fricções (Bohman e Lutz-Bachmann, 1997).

Dessa maneira, uma leitura contemporânea dos escritos de Kant nos fornece subsídios para desenvolver a discussão proposta no início deste trabalho e para responder a algumas das indagações então apresentadas, destacando, ao mesmo tempo, aquelas questões que, na atualidade, mais desafiam a reflexão sobre a chamada "nova ordem mundial". Entre esses

temas, a forma de organizar politicamente, em bases democráticas, a comunidade internacional em processo de acelerada globalização interessa diretamente aos Estados — especialmente àqueles que não participam das decisões centrais nem usufruem de seus benefícios — que, cada vez mais, necessitam de leis universais que ordenem e regulem as forças globais do mercado e a ação das potências dominantes. A democratização das formas de governança nos planos internacional e global seria uma maneira de avançar, não só na direção de uma "ordem pacífica", como pregava Kant, mas de uma ordem mundial menos hierarquizada, em termos da distribuição real de poder e de bens e mais pluralista e cooperativa.

Organizações Internacionais e Governança

Retomando a discussão sobre a noção de governança, começo por examinar qual o significado conceitual, na literatura mais recente, desse termo que, assim como o da globalização, é cada vez mais utilizado na análise e na descrição do presente panorama da política mundial, apesar de trazer ainda uma grande carga de indefinição e, na maior parte das vezes, uma forte conotação ideológica. De qualquer maneira, a presença crescente, no debate atual, do termo governança indica a necessidade de uma reflexão mais adaptada às transformações do mundo contemporâneo, que corresponda melhor às novas formas de organização política nos planos internacional e global e suas modalidades de articulação recíproca. Essa reflexão incorpora, como tema central de sua agenda, a necessidade de se examinar o papel e a função das organizações internacionais clássicas e das novas que poderiam ser criadas, assim como dos atores estatais e não estatais presentes nos mecanismos de constituição de um novo ordenamento da comunidade mundial.

Para iniciar a discussão gostaria de examinar o significado do conceito de governança tal como irrompe no âmbito das organizações multilate-

rais e na disciplina das relações internacionais em fins dos anos 80, quando era assimilado à questão da governabilidade dos Estados nacionais e, mais especificamente, à política de desenvolvimento no contexto do mundo pós-colonial (Padgen, 1998).

Na realidade, o debate ocorreu impulsionado pela necessidade de uma reflexão sobre a redefinição da articulação entre Estado e mercado, tomando como referência a crise do modelo do Estado-providência no âmbito dos países da OCDE, e da crise do Estado-desenvolvimentista na América Latina e na África, no curso da década de 80. Com efeito, a exaustão desses modelos, ao trazer em seu bojo, como tendência, a desnacionalização e internacionalização das empresas estatais e a privatização de grande parte dos serviços públicos, assim como programas de ajuste estrutural de caráter claramente neoliberal, mostrou a urgência de se repensar modelos de organização política capazes de assegurar a governabilidade dos Estados e regiões, em um contexto de franca exacerbação dos conflitos sociais (Senarclens, 1998).

Essa perspectiva se acelera a partir de 1989, quando algumas organizações financeiras internacionais, como o Banco Mundial, desejosas de justificar suas condicionalidades políticas em países avaliados como incapazes de gerir corretamente os créditos acordados, utilizam a noção de governança como critério para qualificar situações, como a do continente africano, avaliada como de "crise de governança". Com isso, o termo adquire um caráter prescritivo, sendo utilizado para designar instituições e práticas políticas capazes de assegurar uma "boa" gestão, avaliação associada, na visão dessas organizações, a uma gestão "saudável do desenvolvimento". O sentido de saudável, nesse contexto, estava ligado à responsabilidade dos governos locais em respeitar as leis que permitissem o funcionamento do mercado, especialmente no que se refere à proteção da propriedade privada e à segurança dos investimentos, e em estabelecer medidas corretivas quando este estivesse perdendo fôlego (*idem*). Em outras palavras, o termo "boa governança", tendo sido tirado da linguagem corporativa norte-americana, passou a designar,

simplesmente, "boa administração", caracterizada pela existência de um marco político-institucional que, dotado de autonomia, eficiência, racionalidade e experiência, assegurasse o florescimento dos mercados (Woods, 1999).

Paralelamente, além das agências financeiras, outras organizações multilaterais, especialmente as Nações Unidas, incorporaram em suas agendas a noção de "governança saudável", dessa vez em referência a questões de política doméstica dos Estados. Nesse sentido, a avaliação implicou o compromisso dessas instituições de apoiar a instauração ou consolidação de governos democráticos eficientes em várias partes do mundo, isto é, de "bons governos", em resposta a demandas dos próprios países interessados, ou em nome da defesa dos direitos humanos ou de outros temas considerados bens universais (*idem*).

Esse significado essencialmente político de governança, que implicava uma articulação entre instituições e sociedade e uma concepção mais ampla de governabilidade, será também incorporado ao debate acadêmico, interessado em discutir quais as condições e instituições necessárias para representar e mediar a pluralidade de interesses que compõem e que competem entre si no interior de uma sociedade (Calderón, 1995; Frischtak, 1994). A partir dessa perspectiva, e de acordo com a definição de Oran Young (1994), governança passou a indicar o estabelecimento e funcionamento das regras do jogo destinadas a definir práticas sociais, a atribuir papéis e a conduzir as interações dos diferentes atores e as diferentes dimensões da atividade humana.

Ampliando o alcance do conceito de governança para além das fronteiras nacionais, tal como vinha sendo tratado pelas organizações multilaterais, duas outras modalidades de governança, a internacional e a global, são incorporadas à agenda dessas organizações e à dos analistas de política internacional, em uma conjuntura em que as antigas formas de ordenamento do sistema de Estados não pareciam mais corresponder às novas configurações que emergiam no cenário mundial. Com efeito, a percep-

ção de que o padrão de relacionamento sistêmico não seria mais de responsabilidade exclusiva dos Estados adquire, a partir do fim da Guerra Fria, uma importância crescente para as organizações multilaterais, em um momento em que o antigo modelo de estabilidade bipolar perdera seus alicerces e novos desafios batiam às portas das instituições internacionais. Tratava-se, portanto, de organizar, em bases políticas diferentes, as relações entre os Estados, isto é, de estabelecer e operacionalizar as novas regras do jogo destinadas a assegurar a governabilidade do sistema.

Essa postura em relação à função e alcance das organizações internacionais segue dois caminhos distintos: um deles se voltará para examinar o sentido da noção de "boa governança" quando referida à maneira como as próprias organizações estão estruturadas ou à maneira como tomam e implementam suas decisões. Esse é o significado dado pelo ex-secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali quando afirma que "democracia não tem marcado a trajetória do sistema internacional de Estados. Soberania, mais do que democracia, tem sido seu princípio condutor [...]. Atualmente, a democratização do sistema internacional pode ser avaliada como necessária e possível" (Boutros-Ghali, 1995).

O outro caminho que liga a noção de "boa governança" a instituições aponta para os novos problemas gerados pela globalização e pelo impacto do fim da Guerra Fria, ambos fenômenos que se apresentam como desafios para a legitimidade e eficácia dessas instituições. De um lado, elas são contestadas por Estados, especialmente pelos menores e mais fracos, que, sentindo-se inadequadamente consultados ou representados no seio das organizações multilaterais, denunciam a velha ordem hierárquica de Estados sobre a qual elas se apóiam. De outro, são questionadas por atores não-governamentais e por grupos de pressão domésticos que levantam, no plano global, questões importantes ligadas à democracia. Na realidade, nesta última década, temas como o da intervenção e o da ampliação das condicionalidades têm sido discutidos a partir de novos fundamentos lógicos, ao mesmo tempo que a participação das organi-

zações não-governamentais tem se expandido e conceitos ligados à idéia de "sociedade civil global" têm tido uma presença crescente no debate. Isso mostra a existência de uma tendência para o deslocamento de uma visão exclusivamente estadocêntrica das relações internacionais para uma abordagem mais global, cuja característica básica é, precisamente, a ausência, no plano mundial, de um governo central (Woods, 1999).

Entretanto, a idéia da passagem de uma forma de governabilidade territorial para uma possível governança global não ocorre sem tentativas de resistência por parte dos que preferem apostar que a globalização poderia conduzir a uma realocação dos espaços territoriais e não necessariamente a uma territorialidade que tivesse perdido seu significado de poder. Há, contudo, dois elementos que unem essas duas posições: a realocação do espaço territorial de governo está profundamente ligada à reconstituição do espaço econômico e uma das conseqüências dessa realocação pode se traduzir em algum tipo de regionalização (Albert, 1999).

A partir dessa perspectiva, o regionalismo apresenta-se, na literatura especializada, sob duas modalidades distintas: uma, de acordo com a tese de Ohmae (1993), não se propõe a substituir as funções e as competências do Estado, que permaneceriam em âmbito territorial, e sim a cumprir, no plano regional, aquelas tarefas que se desenvolvem no espaço global dos fluxos econômico-financeiros e de comunicação e informação, como seria o caso dos blocos econômicos, Nafta, Ásia-Pacífico, ASEAN; a outra significa uma forma mais radical de reação territorial à idéia de desterritorialização global ligada ao mercado, mediante um processo de territorialização na esfera regional. Comporta, portanto, uma conotação essencialmente política, já que se propõe a constituir uma forma de Estado regional, sendo, por essa razão, vista por alguns autores como "um novo mercantilismo" em que o princípio territorial teria preponderância sobre o princípio funcional do mercado global (Hettne, 1993).

Não é, portanto, difícil compreender por que os estudos sobre a formação e construção da União Européia significaram uma primeira tentativa de

trânsito da noção de governança nacional-territorial à de governança regional-territorial. Com efeito, pesquisadores, inspirando-se em estudos anteriores na área de políticas públicas desenvolvidos em torno da questão da governabilidade em âmbito nacional, passaram a adotar, em fins dos anos 80, uma perspectiva ao mesmo tempo internacional e transnacional, utilizando como instrumento teórico o conceito de "governança em múltiplos planos". Isso lhes vai permitir analisar o sistema decisório da União Européia que, ao se realizar mediante um jogo complexo entre as instâncias de Bruxelas, os Estados-membros e os diferentes níveis de poder local e regional, poderia prefigurar "a governança do futuro".

Na realidade, mesmo que outras experiências de institucionalização das relações regionais tenham surgido em outras partes do mundo depois do fim da Guerra Fria, foi o processo europeu que apresentou, a partir de bases históricas e culturais comuns, maior densidade em suas interações políticas e o que mais avançou, por meio de formas de cooperação institucionalizada, na direção de uma estrutura multilateral. Essa nova perspectiva teve como fruto, logo após a queda do Muro de Berlim e as mudanças internas na Rússia, a criação, por Willy Brandt e outras personalidades internacionais, da Comissão de Governança Global que apresentou um relatório em que a problemática européia é analisada tomando como referência as propriedades inerentes à noção de governança transnacional (*idem*).

Dessa maneira, partindo de várias pontos, e tendo como marco histórico o fim da Guerra Fria e da era do socialismo real, a noção de governança global encontrou nas transformações mundiais desta última década terreno propício para sua expansão no campo de análise da política internacional. Com efeito, a presença cada vez maior de empresas transnacionais na economia mundial, a emergência de uma interdependência complexa, a evolução dos regimes internacionais, a importância crescente do poder econômico, acima ou paralela ao poder militar, o avanço nos sistemas de informação e comunicação, a desregulação dos mercados

monetários e financeiros trouxeram uma imbricação cada vez mais forte entre os Estados e as sociedades desenvolvidas, gerando, como decorrência, uma erosão de seu referente territorial. Simultaneamente, verifica-se uma modificação de certas representações geopolíticas clássicas, como a divisão entre Leste/Oeste e Norte/Sul e o enfraquecimento do sentido de certas noções, como a de "Terceiro Mundo", cujos elos de solidariedade no seio das Nações Unidas e do "Movimento dos Não-Alinhados" perderam parte de sua validade (Senarclens, 1998). Nesse contexto, os mecanismos tradicionais de ordenamento e regulação internacionais e os marcos conceituais clássicos da ciência política, concentrados preponderantemente no papel do Estado e em sua soberania, foram questionados em sua exclusividade e centralidade, fazendo com que a problemática da organização da vida internacional tivesse que ser repensada em novas bases conceituais e realizada mediante novas práticas.

Governança Global e Estado Nacional

A importância crescente dada ao tema da governança global não indica que essa noção tenha alcançado uma definição rigorosa. Pelo contrário, a ambigüidade do conceito permitiu sua apropriação por correntes de diferentes inspirações teórico-ideológicas que passaram a identificá-la, tanto com a noção de regime, como com a de organização internacional ou com a de ordem mundial. De modo geral, contudo, por ter nascido no quadro de uma visão crítica em relação ao Estado, postura que se apóia na denúncia de questões como déficits orçamentários, efeitos negativos das políticas de seguridade social e interferência do Estado na economia — isto é, por ter sido gerada no quadro do atual "pensamento único ocidental" que enfatiza a perda de credibilidade da instância estatal e a diminuição da eficiência e eficácia da ação pública —, assumiu uma conotação preponderantemente neoliberal. Com efeito, essas vertentes, como resposta ao que consideram uma disfuncionalidade do poder público, tendem a valorizar outros interlocutores, especialmente priva-

dos, e pregam o Estado mínimo como forma "saudável" de governança, de acordo com o modelo da empresa privada (Rhodes,1996).

De qualquer maneira, para além de seu aspecto ideológico, o cerne da argumentação que serve de base à noção de governança global é que, em um mundo de crescente complexidade, fragmentado em subsistemas múltiplos, o Estado teria perdido boa parte de sua capacidade de prever as conseqüências de suas ações e, portanto, de ditar normas e aplicá-las, sendo-lhe assim difícil responder à diversidade de demandas da sociedade. Radicalizando o argumento, o Estado teria conservado, apenas, a aparência do poder, já que os mercados internacionais se constituiriam nos verdadeiros árbitros das políticas possíveis, sendo suas decisões tomadas por operadores fechados em suas instituições especializadas, indicando, com isso, que a economia globalizada teria se libertado da política tradicional e encontrado formas próprias que assegurariam o ordenamento do sistema (Merrien, 1998).

Sem querer trazer argumentos que refutem esta última tese, já que o objetivo deste trabalho é mostrar as raízes histórico-teóricas que fundamentam a noção de governança global e não discutir as vertentes que não incorporam, analiticamente, essa categoria em sua reflexão[6], gostaria de reintroduzir o pensamento de alguns autores, como James Rosenau, que, partindo do diagnóstico do enfraquecimento do poder público, tratam a questão dentro de uma linha mais especificamente funcionalista. A partir dessa perspectiva, Rosenau volta-se para a questão da governança mundial, convergindo para as vertentes neoliberais na avaliação de que, no presente cenário de rápida e ampla transformação global, as constituições dos Estados nacionais e seus tratados internacionais estão sendo corroídos por pressões e desafios de diferentes naturezas, vindos de lugares distintos. Rosenau centraliza seu argumento na idéia de que governança global não é sinônimo de governo, na medida em que sua autoridade não é necessariamente formal, o que o leva a afirmar que é possível conceber governança sem governo central. Isto decorre do fato de que, mesmo podendo abranger instituições governa-

mentais, também inclui mecanismos não-governamentais mediante os quais pessoas e instituições, presentes em sua esfera de ação, podem satisfazer suas necessidades e alcançar seus objetivos ou, em outras palavras, incorporar mecanismos reguladores destinados a funcionarem em determinadas áreas de atividade, ainda que não estejam dotados de autoridade formal. Mas para isso é necessário que o conjunto de regras seja aceito pela maioria, já que o sistema depende tanto de significações intersubjetivas quanto de normas e instituições (Rosenau,1992).

Como fundamento empírico de sua argumentação, Rosenau traz o exemplo das pressões geradas por grupos étnicos e outros subgrupos, assim como o do processo de globalização das economias, o do advento de amplos movimentos sociais, o da diminuição das distâncias como decorrência das tecnologias microeletrônicas e o do rápido crescimento das interdependências globais. Essas tendências estariam contribuindo para uma realocação da autoridade, isto é, para que determinadas funções de governança sejam exercidas por ações não originadas de governos nacionais (*idem*).

Desse modo, fica claro que, nestas duas últimas décadas, o tema que mais tem atraído a atenção no campo das relações internacionais é o da transformação do papel e do lugar que os Estados nacionais ocupam no sistema internacional, transformação que estaria se expressando não apenas em uma mudança qualitativa das relações interestatais, mas também nas relações que as sociedades nacionais estabelecem entre si através e sobre as suas fronteiras. Isto sugere que o que está em jogo atualmente não é apenas a importância do Estado ou sua liberdade para agir em um universo de Estados, mas a própria relevância desse sistema de Estados e sua liberdade para agir em um universo de sociedades.

Em artigo recente, Mathias Albert e Lothar Brock (1996), argumentam que a análise dos processos de mudança na política e na sociedade não pode deixar de incluir a desterritorialização do Estado, fenômeno que decorreria de um movimento de adaptação reativa à globalização, utilizando para isso as oportunidades oferecidas pela própria globalização

nos planos local e regional. Esta interpretação, assim como a de Rosenau, poderia ser descrita, tanto em termos de arranjos no contexto de uma "governança global sem governo", como de atividades que, atravessando fronteiras, se desenvolvem em níveis subnacionais de governo. Neste último caso, contudo, segundo o argumento de M. Albert, mesmo aceitando que poderia estar operando uma lógica funcional que explicaria sua dinâmica, essas atividades, basicamente, teriam se desenvolvido em termos de governo territorial, isto é, em formas que caracterizariam uma "governança com múltiplos governos", em contraposição a uma "governança sem governo" (Albert, 1999).

Essa questão é discutida por outros autores, como Paul Hirst e Grahame Thompson (1996) que, partindo de avaliações que apontam para a perda relativa da capacidade de gestão e de ação do Estado nacional, preservam, contudo, sua permanência como instância de poder, apesar de não necessariamente exclusiva. Concordam que a política, da mesma maneira que a economia, se desterritorializou, tendo se dividido em múltiplos centros de poder que se estabelecem em diferentes planos — o Estado nacional constituindo um deles, certamente o central —, em um sistema de interações complexas em que diferentes agências de governança se superpõem e muitas vezes competem. A partir dessa perspectiva, o sistema internacional teria passado a ser, não mais simplesmente um sistema de Estados e sim uma estrutura plural, ou melhor, plurilateral, composta de blocos regionais, regimes reguladores, agências internacionais e transnacionais e políticas comuns legitimadas por tratados. Em outras palavras, um sistema de múltiplos planos e formas de regulação no qual micro e macrorregiões, assim como diferentes modalidades de associações, organizações e redes de cidadãos que emergem como novas unidades políticas, poderiam contribuir para a reconstituição da política global em termos mais democráticos e socialmente menos discriminatórios.

Para esses autores, o Estado nacional, apesar de ver sua força e autoridade compartilhadas com outras instâncias de poder localizadas fora de seu território, não se teria tornado, como avaliam os neoliberais mais radi-

cais, uma simples modalidade, dentre outras, de poder local ou de agência política internacional, em um sistema com multiplicidade de poderes e instâncias reguladoras. Exatamente por ser Estado nacional, isto é, por estar ligado tanto ao território como à população, teria permanecido como eixo central de mediação entre as agências internacionais e globais e as atividades nacionais e locais, criando uma efetiva governança em âmbito mundial (*idem*)[7].

Partindo de uma perspectiva similar, outros autores, como R. W. Cox, ligados a correntes críticas neomarxistas e impulsados pela preocupação de imaginar novas estruturas e novas formas de governança mundiais, entram no debate tentando preservar, ao mesmo tempo, a figura do Estado nacional territorial em algumas de suas funções clássicas. Para Cox, as transformações mundiais das duas últimas décadas requerem a constituição de formas de governança globais que, ao incorporarem as forças sociais que emergem como novos atores no cenário mundial, se constituam como uma combinação entre Estado/sociedades complexas. Com isso, passariam a constituir uma unidade em que as dimensões sistêmica, estatal e social se articulariam entre si, tendo a capacidade de ir além das estratégias convencionais ao preservarem tanto a segurança nacional quanto a governabilidade internacional (Cox, 1997).

Dessa maneira, ao propor, em suas análises, a permanência do Estado, e ao justapor a idéia de interpenetração e de identidade crescentes entre sistema internacional, Estado e sociedade civil, Cox defende a possibilidade de surgimento de múltiplas modalidades e níveis de governança que, ao emergirem de baixo para cima, se tornem, diferentemente das organizações intergovernamentais existentes, formas novas de expressão social (*idem*).

Considerações Finais

Se retomarmos agora a pergunta formulada por Kant em seu ensaio *Para uma Paz Perpétua*, no qual indaga de que modo se poderia alcançar a paz e a liberdade em um mundo dividido em forças com interesses parti-

cularistas, certamente veremos que não se chegou a respostas conclusivas. Contudo, algumas questões importantes foram examinadas e debatidas, questões que, desdobrando-se em outras indagações e interpretações, podem contribuir para o prosseguimento da discussão sobre formas possíveis de organização política no plano global, e sobre a natureza e processos de interação dos novos atores que estão emergindo no sistema mundial contemporâneo.

Não é preciso lembrar que o debate sobre governança global é ainda embrionário e requer um aprofundamento da reflexão e uma maior acumulação de pesquisas empíricas. Pretendo destacar, nesta parte, alguns aspectos que foram examinados no trabalho e que me parecem essenciais como ponto de partida. Começo por assinalar que, apesar da indefinição conceitual do termo "governança global" e da complexidade que essa noção encerra, é possível dintinguir duas vertentes que compõem seu campo teórico e que, em muitos aspectos, se superpõem e mesmo se confundem: uma primeira que, apoiando-se em uma lógica preponderantemente neoliberal ou especificamente funcional, aponta para a emergência de arranjos em um contexto de uma "governança sem governo"; e uma segunda que, enfatizando a idéia de formas de regulação e ordenamento que atuam ou poderiam atuar em diferentes planos, aponta para "uma governança com múltiplos níveis de governo" (Albert, 1999).

Ambas as interpretações, além de preservarem alguma forma de territorialidade — apesar de que nem todos os autores neoliberais o assumam —, convergem também na idéia de que o Estado nacional estaria perdendo seu lugar como instância política exclusiva, ou mesmo, para alguns, central, dentro de um espaço territorialmente definido. Para as vertentes hiperliberais, o Estado teria conservado, apenas, a aparência de poder, ou, no melhor dos casos, teria visto sua capacidade política de gestão e de ação ficar extremamente enfraquecida. De acordo com a tese de K. Ohmae (1996), com o fim da Guerra Fria e o fluxo do dinheiro percorrendo o mundo todo fora do alcance dos governos, o Estado-nação teria perdido sua funcionalidade.

Essa perspectiva, em seu limite, ao enfatizar a tensão crescente entre a esfera nacional e a ordem mundial globalizada, traz o temor de que se poderia prever não apenas uma impotência do poder de ação e de integração do Estado nacional, mas de todas as formas de articulação política, em qualquer esfera que ela opere. Como decorrência, se poderia imaginar que a passagem para uma escala transnacional e transcontinental de um poder que antes se exercia territorialmente estaria produzindo a substituição dos freios à autonomia nacional, antes impostos pelo equilíbrio comandado pelo poder dos Estados mais fortes, por formas mais sutis e mais estruturais de erosão (Held, 1997).

Uma segunda perspectiva, que poderia ser representada pelas chamadas vertentes críticas, em suas várias acepções, mesmo aceitando a idéia de que o Estado nacional estaria tendo que compartilhar seu poder soberano com outras instâncias, agências e atores localizados fora de seu território, teria conservado sua condição de eixo central de mediação em um contexto de sociedades complexas (Cox, 1997). Nesse campo de reflexão, a questão teórica que se coloca, e que é apresentada por Mathias Albert, é a de saber se a idéia de "governança com múltiplos governos" ou de "um sistema de interações complexas constituído por diferentes agências de governança" — de que nos falam Hirst, Thompson, Cox, dentre outros — poderia ser vista como um modelo que, transcendendo a dualidade entre uma governabilidade definida territorialmente e uma governança definida funcionalmente, impulsasse a construção das estruturas de uma sociedade mundial.

Na realidade, para Mathias Albert, céptico a esse respeito, essas estruturas, sendo entendidas como uma multiplicação e difusão de atores que atravessam livremente as fronteiras entre Estados, entre Estados e sociedades e entre o público e o privado, não parecem poder constituir as bases necessárias para a consolidação de uma governança integradora, apoiada na lógica de um direito universal (Albert, 1999). Ligada a essa questão, uma segunda indagação teórica e prática se coloca. Trata-se de saber de que maneira os mecanismos de controle e regulação que

emergem nos espaços políticos transnacionalizados e globalizados poderiam prever e assegurar a participação dos indivíduos e das sociedades nos processos de decisão que afetam seus interesses e valores.

Essas duas questões têm, assim, o mesmo ponto de partida. Se excluirmos do debate a idéia fatalista dos hiperglobalizantes que apontam para o fim do Estado e da política, já referida em outro momento, parte-se da idéia de que o processo contemporâneo de globalização tem sido acompanhado por um acentuado crescimento de arenas institucionalizadas e de redes de mobilização política, assim como de atividades de acompanhamento, regulação e decisão que ultrapassam as fronteiras nacionais. Isso, contudo, não dá resposta ao desafio intelectual, institucional e normativo no que se refere à natureza e organização das novas formas de comunidade política que, ultrapassando seu espaço territorial tradicional, teriam a função de constituir um espaço público mais amplo e inclusivo (Held, 1997).

É preciso lembrar, contudo, que esse desafio sempre esteve presente na história do sistema moderno de Estados. Com efeito, na medida em que os Estados soberanos emergiram das ruínas de uma civilização mais inclusiva, unificada pelo poder normativo e religioso da cristandade, sua adequação, como comunidade política, aos requerimentos de um universalismo ético, sempre foi objeto de controvérsias e questionamentos, tendo-se tornando um dos principais temas da reflexão internacional (Linklater, 1998).

Na realidade, para os Estados territoriais emergentes dos primeiros séculos, a tensão entre ética e poder parecia irremediável. Na tentativa de procurar uma forma de unificação desses dois termos, alguns tentaram eliminar a idéia de uma ética universal e concentraram seus esforços em integrá-la à constituição do Estado moderno, argumentando que os direitos do cidadão, exercidos no interior das fronteiras da comunidade política territorial, constituíam a expressão concreta dos direitos de toda a humanidade. Outros Estados, contudo, permanecendo fiéis aos ideais

morais internacionalistas, olharam com ceticismo e desconfiança os esforços para converter os interesses domésticos de poder em uma moralidade universal (*idem*).

Isso nos permite dizer que, apesar de a trajetória da comunidade política internacional moderna parecer ter sido guiada mais por cálculos de poder e por uma lógica de auto-interesse do que por valores universais, elementos de um universalismo transcendente estão presentes na sociedade de Estados, contribuindo para sua permanência. Sem essa tensão constante entre uma concepção de moralidade universal e a realidade de um sistema de Estados profundamente desigual e hierarquizado, isto é, sem a presença de uma visão emancipadora convivendo lado a lado com uma prática de dominação, como explicar determinados acontecimentos históricos como a revolta contra o domínio europeu por parte de suas colônias, a deslegitimação de doutrinas de supremacia racial, o fim da política de *apartheid* na África do Sul e movimentos similares?

Essa questão, contudo, não está isenta de ambigüidades e de visões controvertidas. Por um lado, os liberais ocidentalistas avaliam que a revolta cultural contra o Ocidente não significa a afirmação de um universalismo moral, e sim o declínio do compromisso com uma ética cosmopolita representada pela expansão do capitalismo liberal-democrático ocidental (Fukuyama, 1992). Autores com uma percepção similar, como Samuel Huntington (1996), avaliam que a ruptura com os valores ocidentais, ou melhor, o declínio da influência relativa do Ocidente, paralela à expansão do poderio econômico, político e militar das regiões asiáticas, estaria gerando uma política mundial constituída por diferentes civilizações que, caso não fosse aceita e apoiada pelas potências centrais, poderia desembocar em uma guerra global entre civilizações. Em um outro registro, contudo, versões mais otimistas, como a de Watson (1992), indicam-nos que movimentos de libertação como os já referidos significam a possibilidade de uma nova era de diálogo transcultural do qual poderá emergir um consenso básico sobre princípios políticos e morais universais. O que essas avaliações nos indicam é

que caminhos alternativos, apoiados em um olhar mais sensível e mais receptivo à diferença cultural, devem ser procurados, assim como uma nova postura, inspirada em um novo código moral universal, deve ser incorporada à prática internacional. Só assim poderá ser rompida a tensão entre direitos e obrigações de cidadania exercidos no âmbito de um espaço territorialmente delimitado e o compromisso com deveres e direitos da humanidade como um todo.

Para concluir, quero abordar um último ponto. Ele se refere ao fato de que, na maior parte das análises sobre mudanças na esfera global, a dimensão normativa está ausente se comparada com a pletora de estudos sobre o papel normativo-integrador inquestionavelmente exercido pelo Estado territorial moderno. A pergunta que não pode deixar de ser feita é, portanto: esse Estado classicamente concebido, modernamente ligado à idéia de comunidade política, tem a possibilidade de continuar a exercer seu papel e suas funções tradicionais em um contexto de crescente globalização, ou seria viável prever outras alternativas que pudessem complementar ou substituir os mecanismos de integração até aqui existentes (Albert, 1999)?

A teoria democrática clássica, preponderantemente voltada para os desafios que emergem dentro das fronteiras do Estado nacional, não tem instrumentos conceituais que lhe permitam responder a essa questão. Necessita de uma nova formulação que, incluindo uma concepção de comunidade política de natureza diversa, a torne capaz de incorporar à sua reflexão formas de autoridade e poder que se exerçam nos planos global e regional e formas de participação que traduzam a emergência de uma sociedade civil, para quem o compromisso democrático se realiza em uma esfera de ação em que forças nacionais, internacionais e transnacionais se articulam em torno de temáticas e objetivos comuns universais.

(Recebido para publicação em setembro de 1999)

Notas

1. O "dilema da segurança", expressão utilizada por John Herz (1950), refere-se ao paradoxo de que a procura de uma segurança individual irrestrita produz insegurança em outras contrapartes externas, o que conduz a que os diferentes atores operem procurando garantir sua própria segurança, confirmando, assim, uma relativa insegurança geral.

2. Tradicionalmente, o pensamento político divide-se em dois amplos ramos que refletem uma separação nítida entre as esferas doméstica e internacional, separação gerada no bojo da era wesfaliana. A ciência política tem analisado a natureza da vida organizada no interior de comunidades territorialmente delimitadas, enquanto as Relações Internacionais se concentram na análise dos modos de interação prevalecentes (ver Wight, 1966 e Linklater, 1998, dentre outros).

3. A ocasião imediata para a publicação do ensaio de Kant, em março de 1795, foi a assinatura do Tratado de Basel entre a Prússia e a França revolucionária. Neste tratado, a Prússia cede à França todos os territórios situados a oeste do Reno, esperando, em troca, que lhe fosse permitido juntar-se à Rússia e à Áustria na partilha da parte leste da Polônia. Era justamente esse tipo de tratado estratégico que Kant condenava como ilegítimo, já que consistia apenas em uma suspensão de hostilidades, não em uma paz (ver Bohman e Lutz-Bachmann, 1997).

4. Em meados dos anos 70, dois terços, aproximadamente, de todos os Estados podiam ser chamados de autoritários. Esta proporção caiu significativamente nas duas últimas décadas e, atualmente, pode-se falar em menos de um terço, o que indica que o número de países democráticos cresceu rapidamente.

5. Estas formulações são assumidas por Francis Fukuyama quando nos fala em "fim da história", entendendo por isto o fim de um mundo em que a expansão universal da cultura ocidental e do mercado capitalista teria alcançado a forma final de liberdade (ver Fukuyama, 1992).

6. Essa questão é extensamente discutida por F. Chesnais, P. Hirst e G. Thompson, L.M. Fernandes, Batista Jr., dentre outros, que argumentam que, apesar de nas últimas décadas ter aumentado a proporção de firmas que operam na esfera internacional, essas empresas, de modo geral, não se desgarraram dos Estados nacionais de origem (ver, para a reconstituição desse debate, Camargo, 1997).

7. Grande parte dessa análise foi reproduzida do artigo Camargo (1997).

Referências Bibliográficas

ALBERT, Mathias. (1999), "Complex Governance and Morality in World Society". *Global Society*, vol.13, nº 1.

___ e BROCK, Lothar. (1996), "De-bordering the State: New Spaces in International Relations". *New Political Science*, nº 35, Spring.

BOHMAN, James e LUTZ-BACHMANN, Matthias (eds.). (1997), *Perpetual Peace. Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal.* Cambridge, Ma./London, The MIT Press.

BOUTROS-GHALI, Boutros. (1995), "Democracy: A Newly Recognizes Imperative". *Global Governance*, vol.1, nº 1, Winter.

CALDERÓN, Fernando. (1995), "Governance, Competitiveness and Social Integration". *CEPAL Review*, dezembro.

CAMARGO, Sonia. (1997), "Economia e Política na Ordem Mundial Contemporânea". *Contexto Internacional*, vol. 19, nº 1, janeiro/junho.

COX, Robert W. (1997), "Reconsiderations", *in* R.W. Cox (ed.), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order.* New York, St. Martin's Press.

FERGUSON, H. Yale e MANSBACH, Richard W. (1996), "Political Space and Westphalian States in a World 'Polities': Beyond Inside/Outside". *Global Governance, a Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 2, nº 2, maio/agosto.

FRISCHTAK, Leila. (1994), "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". *World Bank Technical Paper*, nº 254, Washington, D.C., World Bank.

FUKUYAMA, Francis. (1992), *The End of History and the Last Man.* London, Penguin Books.

HELD, David. (1991), *Political Theory Today.* Stanford, Ca., Stanford University Press.

____. (1997), "Cosmopolitan Democracy and the Global Order", *in* J. Bohman e M. Lutz-Bachmann (eds.), *Perpetual Peace. Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal.* Cambridge, Ma./London, The MIT Press.

HERZ, John H. (1950), "Idealist Internationalism and the Security Dilemma". *World Politics*, vol. 2

HETTNE, Bjorn. (1993), "Neo-mercantilism: The Pursuit of Regioness". *Cooperation and Conflict,* vol. 28, nº 3.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. (1996), *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge, Polity Press.

HUNTINGTON, Samuel P. (1996), *O Choque das Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial.* Rio de Janeiro, Editora Objetiva Ltda.

LINKLATER, Andrew. (1998), *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Columbia, University of South Carolina Press.

MERRIEN, François-Xavier. (1998), "De la Gouvernance et des États-Providence Contemporains". *Revue Internationale des Sciences Sociales,* nº 155, março.

OHMAE, Kenechi. (1993), "Rise of the Region State". *Foreign Affairs,* vol. 72, Spring.

____. (1996), *O Fim do Estado-Nação. Ascensão das Economias Regionais.* Rio de Janeiro, Editora Campus.

PADGEN, Anthony. (1998), "La Genèse de la 'Gouvernance' et l'Ordre Mondial 'Cosmopolitique' selon les Lumières". *Revue Internationale des Sciences Sociales,* nº 155, março.

REISS, Hans. (1991), *Kant, Political Writings*. Cambridge, Cambridge University Press.

RHODES, R. A. (1996), "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*, vol. 44, nº 4, setembro.

ROSENAU, James N. (1992), "Governance, Order and Change in World Politics", *in* J.N. Rosenau e E.-O.Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge, Cambridge University Press.

SENARCLENS, Pierre. (1998), "Gouvernance et Crise des Mécanismes de Régulation Internationale". *Revue Internationale des Sciences Sociales*, nº 155, março.

WATSON, Adams. (1992), *The Evolution of International Society.* London, Routledge.

WIGHT, M. e BUTTERFIELD, H. (eds.). (1966), *Diplomatic Investigation: Essays in the Theory of International Politics*. London, Allen & Unwin.

WOODS, Ngaire. (1999), "Good Governance in International Organizations". *Global Governance*, nº 5.

YOUNG, Oran. (1994), *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, Cornell University Press.

ZIVKOVIC, Andeja. (1999), "Le Protectorat, Instrument de Domination". *Le Monde Diplomatique*, julho.

Resumo

Formas de Governança no Contexto da Globalização

O texto mostra a importância dada, na linguagem e na reflexão atuais sobre política internacional, aos temas globais, especialmente pelo fato de que eles transcendem os limites das fronteiras nacionais, pondo em questão a permanência do Estado em sua função histórica de centro de aglutinação de identidades e valores e base de uma comunidade política territorialmente delimitada. Partindo desse tema, isto é, da existência de uma tensão latente entre o global e o nacional, o artigo percorre vários autores que, divergindo na forma de caracterizar o fenômeno da globalização, em sua realização atual, e nos efeitos dela decorrentes, convergem na afirmação de que o sistema mundial está sendo crescentemente dominado por princípios e práticas de um mercado capitalista transnacionalizado e por um sistema mundializado de comunicação e informação. Essa afirmação conduz à pergunta inevitável: que formas de ordenamento internacional e de governança global e que modalidades de comunidade política e de cidadania dariam resposta aos desafios políticos, econômicos e sociais que estão sendo gerados em escala global. Como subsídio para esse debate, o texto discute a perspectiva kantiana, ao mesmo tempo que traz, para o presente, a discussão sobre a relação entre formas possíveis de organização política, no plano global, e democracia, em todos os planos.

Palavras-chave: Mercado Transnacionalizado — Organizações Internacionais — Democracia — Governança Global

Abstract

Forms of Governance in the Context of Globalization

The article shows the importance of global themes in the present discussion about international politics particularly concerning the erosion of territorial boundaries which question the permanence of the nation-state in its historical function of constituting identities and values and of being the "locus" of territorially bounded political community. Considering the existence of a tension between national and global levels, the article discusses authors who diverge in their characterization of the globalization phenomenon but have a common perception that the world system is being increasingly dominated by principles and practices of capitalist transnational market and by a wordwide system of communication and information. This claim raises the inevitable question: what forms of international order, global governance and of political community and citizenship would answer the political, economic and social challenges that are emergind globally. The article discusses the Kantian perspective and the possibilities in the present of articulating forms of political organization at global level with democracy in various spheres.

Keywords: TransnAtional Market — International Organizations — Democracy — Global Governance.