

Sociedade e governança global: perspectivas para as ações coletivas no direito e na política em um mundo fragmentado

Sociedad global y gobernanza: perspectivas de acciones colectivas en derecho y política en un mundo fragmentado

José Alberto Antunes de Miranda*

Resumo: A sociedade internacional a partir do processo de governança global intensificaram as críticas sobre a insuficiência das instituições internacionais e do próprio direito internacional em dar voz a essa sociedade. Os modelos democráticos de sociedade estão em crise, o que se manifesta nas discussões relativas à representatividade de participação e de legitimidade dos atores políticos envolvidos nas decisões que atingem o futuro da humanidade. O objetivo desse artigo é salientar a necessidade de modernização das instituições internacionais e do direito internacional. O mundo atual é mais cosmopolita e ordenado a partir das estruturas de governança global e práticas multilaterais concebidas ao longo desses anos. O direito internacional continua a ser de grande importância no ordenamento da sociedade global. O estudo realizado é de natureza qualitativa descritiva, desenvolvido por meio de referenciais bibliográficos que abordam os principais temas apontados ao longo do trabalho. Conclui-se que as perspectivas para as ações coletivas no direito e na política no atual mundo de fragmentação e nacionalismo exigirá a modernização das instituições e do próprio direito internacional. A sociedade internacional tem dificuldade a partir da fragmentação do próprio sistema internacional em que vivemos em pressionar por uma melhor efetividade do sistema de governança global.

Resumen: La sociedad internacional desde el proceso de gobernanza global ha intensificado las críticas sobre la insuficiencia de las instituciones

* Universidade La Salle, Brasil.
E-mail: jose.miranda@unilasalle.edu.br
Recibido: 01/08/2019. Aceptado: 10/02/2020.



internacionales y el derecho internacional en sí mismo para dar voz a esta sociedad. Los modelos democráticos de la sociedad están en crisis, lo que se manifiesta en discusiones sobre la representatividad de la participación y la legitimidad de los actores políticos involucrados en las decisiones que afectan el futuro de la humanidad. El propósito de este artículo es enfatizar la necesidad de modernizar las instituciones internacionales y el derecho internacional. El mundo de hoy es más cosmopolita y ordenado a partir de las estructuras de gobernanza global y las prácticas multilaterales desarrolladas a lo largo de los años. El derecho internacional sigue siendo de gran importancia en el ordenamiento de la sociedad global. El estudio es cualitativo y descriptivo, desarrollado a través de referencias bibliográficas que abordan los principales temas señalados a lo largo del trabajo. De ello se deduce que las perspectivas de acción colectiva en derecho y política en el mundo actual de fragmentación y nacionalismo requerirán la modernización de las instituciones y el derecho internacional en sí. La sociedad internacional tiene dificultades debido a la fragmentación del propio sistema internacional en el que vivimos para impulsar una mejor eficacia del sistema de gobernanza global.

Palavras-chave: Sociedade Internacional, Governança Global, Instituições Internacionais, Direito Internacional.

Palabras clave: Sociedad internacional, Gobernanza global, Instituciones internacionales, Derecho internacional.

1. INTRODUÇÃO

Na história da humanidade houve vários momentos em que a sociedade internacional se apresentou de forma fragmentada. O termo sociedade internacional era muito utilizado a partir da diluição do poder estatal e do conceito de soberania tradicional. Aos poucos o termo foi dando lugar a expressão sociedade global a partir da estrutura de um novo contrato social e de uma série de regras internacionais instituídas, principalmente a partir do século XX, por meio de novas regras e instituições internacionais comuns.

A grande maioria dos Estados demonstraram ao longo desse tempo reconhecer que vivem em sociedade ao se submeterem de modo voluntário ao direito e as instituições internacionais em uma sociedade que deixa de ter características anárquicas e torna-se cada vez mais ordenada¹.

Vivemos um momento de fragmentação e de discursos nacionalistas que desprezam essas conquistas, onde tudo o que se conquistou pelo

¹ O termo sociedade anárquica vem de Hedley Bull, um dos maiores teóricos das Relações Internacionais. Para esse autor embora a sociedade internacional não tenha um governo soberano, as relações internacionais são muito mais que apenas um campo de concorrência de padrões constantes entre os Estados que perseguem interesses próprios. BULL, H. A *Sociedade Anárquica*. Brasília: IPRI, 2002, p. 9.

multilateralismo e com a governança global dão lugar a discursos e ações excludentes além de práticas unilaterais de antiglobalização.

O que se precisa ter o cuidado é de não se criticar a globalização ou a ordem global atual sem olhar para trás ante o que foi construído ao longo de todos esses anos da história da humanidade no âmbito de um ordenamento jurídico internacional comum e de instituições. A crítica ao globalismo a partir da aceitação de regras internacionais sem nenhuma visão crítica não é sadio, mas a crítica sem observar os sacrifícios feitos para se chegar ao que temos hoje, a partir dos interesses comuns da humanidade, e dos graves erros cometidos ao longo de duas grandes guerras mundiais pode ser um risco grave para consolidação de uma sociedade global que tem cada vez mais problemas e desejos comuns, respeitando a sua diversidade.

O objetivo desse artigo é apontar as falhas dos argumentos de fragmentação e de antiglobalização apresentados por algumas lideranças internacionais. O mundo atual é mais cosmopolita e ordenado a partir das estruturas de governança global e práticas multilaterais concebidas ao longo desses anos. O direito internacional continua a ser de grande importância no ordenamento da sociedade global.

A sociedade e a governança global não foram constituídas de uma hora para outra, foi um processo de avanços e recuos na humanidade e que exigirá constante atualização e revisões ante uma ordem internacional mais justa.

A primeira seção desse artigo abordará rapidamente a evolução das instituições internacionais e das estruturas de governança global a partir da idéia dos interesses comuns da humanidade. Na segunda e última parte se apontará a necessidade de reforma de alguma dessas instituições internacionais e do direito internacional no sentido de tornar o processo de governança global mais inclusivo e que respeite as diferenças no âmbito de uma sociedade global que clama por mais participação. No terceiro momento se explorará o desejo de modernização dessa estrutura a partir das críticas de sua insuficiência no sentido da promoção da justiça no mundo globalizado.

2. DIREITO E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: UMA EVOLUÇÃO PARA HUMANIDADE

O Pós segunda guerra mundial foi um período de importantes mudanças no âmbito das transformações estruturais em termos de instituições internacionais. As duas grandes guerras destruíram sociedades e provocaram um sentimento de que o mundo precisaria mudar para evitar novos conflitos e ódios. Essas transformações estruturais redefiniram as organizações internacionais e também revisaram o entendimento convencional do multilateralismo no âmbito do sistema de Estados.

O Direito Internacional deixou de estar mais exclusivamente a serviço da ordem interestatista. Ele é visto hoje como uma proteção de uma ordem social a serviço das necessidades humanas. Ele tem vocação para estender-se a todos os domínios, incluindo aqueles que dependem tradicionalmente

do direito interno. As noções de comunidade internacional e de humanidade superpõem-se à sociedade de Estados. A busca de normas universais para o bem-estar da humanidade é colocada no centro da construção normativa.²

As instituições internacionais e o direito internacional estão hoje intrinsicamente conectados e são imprescindíveis para a humanidade. Diante de um cenário mundial quase insuportável de violências, de depredação da natureza, de proliferação de guerras, de surgimento de novas fronteiras e novos muros temos o sentimento de que para enfrenta-los o direito e a justiça são alternativas factíveis. Mesmo com todas as violências que foram impetadas ao longo das duas grandes guerras a humanidade continua enfrentando esses dilemas.

Segundo Robert Keohane³ as instituições internacionais são o conjunto de regras persistentes e conectadas, formais e informais, que prescrevem os papéis comportamentais, constroem as atividades e demarcam expectativas⁴.

Na definição de Holmes o multilateralismo é tradicionalmente conhecido como um diálogo entre representantes de governos que “ esperam resolver temas comuns a partir de preocupações comuns”⁵.

Importante salientar que o multilateralismo não deve ser confundido com as instituições internacionais formais. Essa distinção é muito importante no sentido de diferenciar a discussão sobre a crise do multilateralismo, como principio geral de uma discussão, sobre a crise em algumas instituições internacionais e vice-versa. A primeira envolve o debate sobre até onde os governos podem melhor atingir seus fins atuando por si próprios, unilateralmente, negociando um a um com outro governo bilateralmente e multilateralmente. A crise do ultimo envolve questões sobre o quanto é relevante a participação em instituições internacionais a partir de seus custos e benefícios.

A governança global é a ação coletiva no nível de globo, que demanda autoridade e é chamada a lidar com problemas comuns além-fronteiras e a produzir soluções para os problemas políticos globais. Implica o reconhecimento de princípios gerais de conduta além de uma ordem normativa que vai além do Estado nação. O multilateralismo é concebido como uma forma institucional de coordenação e organização das relações entre Estados de acordo com princípios comuns de conduta. Esse é um componente essencial da arquitetura contemporânea da governança global⁶.

Aliado ao conceito de governança global, os regimes internacionais “são conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e

2 SMOUTS, 2004, p 131.

3 KEOHANE, 1989, p. 3

4 Weber faz uma crítica ao termo, quando salienta que a instituição implica em si mesmo paralisa e não mudança. As instituições são no mínimo padrões de comportamento e de interação que são resistentes a mudança, WEBER, 1997, p. 245.

5 HOLMES, 2009, p. 9.

6 MULDOON, 2007, p. 14.

procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores”⁷. O ponto chave do conceito adotado por Rosenau são as expectativas, pois elas regulam as ações tomadas pelos autores.

Já para Paulo Esteves os regimes são esse mesmo conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou não, mas que devem ser entendidos como mais do que apenas arranjos temporários que se alteram frente a todas mudanças de poder ou interesses. Isso quer dizer que o conceito adotado por Esteves vai além de desejos temporais dos Estados, e é algo intrínseco nos valores Estatais, ou seja, os regimes são regulados pela natureza estatal, como a segurança internacional, por exemplo, e por isso dificilmente tendem a mudar⁸.

Todos esses conceitos demonstram a própria evolução das instituições e do direito internacional pois os memos vieram a surgir com a própria transformação da sociedade muito em função do próprio processo de globalização.

Koskenniemi concorda com Nye e entende que a globalização “é uma universalização de preferências sobre o manto do Estado soberano”. Essas preferências podem ser, por exemplo, proteção ambiental, prevenção e resposta aos desastres⁹.

As instituições internacionais e o direito internacional continuam a evoluir e não são estáticos mudam e se adequam as práticas da sociedade global. Hoje contamos com inúmeras instituições internacionais que evoluíram ao longo dos anos como as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio dentre tantos outros e vários regimes internacionais como os do clima e prevenção de catástrofes¹⁰.

A governança é a forma como as regras e ações são produzidas, sustentadas e reguladas, tendo como princípios de “boa governança” critérios como transparência, responsabilidade, liderança, integridade, compromisso, integração, efetividade e accountability¹¹. O termo refere-se também a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, bem como arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Inclui-se no conceito não apenas os mecanismos tradicionais de representação, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos¹².

O conceito de governança global traz a ideia de que o Estado não é o único ator no cenário internacional. Portanto, as organizações, regimes e instituições internacionais multilaterais e atores privados surgiram com força, fazendo com que ocorra o que Rosenau chama de um deslocamento contínuo e

7 ROSENAU, 2000, p. 20.

8 ESTEVES, 2003, p. 33.

9 KOSKENNIEMI, 2011, p. 235.

10 PASTORIZ, MIRANDA, 2017, p. 92.

11 MARQUES, 2007, p. 19-20.

12 SANTOS, 1997, p. 342.

uma rearticulação dos centros de autoridade. Esse é um fenômeno complexo, o qual implica fragmentação, desagregação, inovação, e, sobretudo, em uma realocação de autoridade, suscitando um questionamento crítico sobre a orientação de ações espontâneas sob o emblema da cooperação¹³.

Assim observamos que a sociedade internacional do mundo atual é complexa exigindo instituições internacionais que compreendam essa complexidade para que sua atuação seja mais acertiva.

No início do século XXI, se vive em uma sociedade mundial de pleno direito, composta por um sistema global de Estados, instituições internacionais, meios de comunicação de alcance global, mercados mundiais, política mundial e problemas que afetam igualmente a todos em todo o mundo¹⁴. Com isso, surgem novas formas de governança global e de estruturas jurídicas transnacionais. A questão para a política é como incutir esse processo com legitimidade democrática, um dos grandes problemas das sociedades internacionais no mundo de hoje.

Questiona-se se é possível haver e de que forma se dariam práticas democráticas para participar na constituição dessa chamada governança global. Também se questiona a capacidade coletiva de orientar as instituições sociais, políticas e econômicas que afetam a sociedade em uma escala transnacional. A democracia cosmopolita, o regionalismo democrático e uma governança democrática representam três formas de política nessa busca¹⁵.

Se por um lado John Mearsheimer¹⁶ salienta que as instituições internacionais tem influência mínima no comportamento dos Estados e dessa forma exercem pouco poder promovendo a estabilidade no pós guerra fria, defendemos que as instituições internacionais, o multilateralismo e os processos de governança global contribuíram para as boas relações da sociedade internacional desde as duas grandes guerras.

As mudanças estruturais que ocorreram ao longo do Século XX abriram espaço para a emergência do conceito de Governança Global. Já o conceito de Direito Internacional, pensado no final do Século XIX e início do Século XX em conexão com um conjunto de pressupostos positivistas e idealistas, arquitetava um tipo de governança internacional que, gradualmente, foi adaptando-se a outras formas regulatórias no espaço internacional. Essa mudança estrutural do espaço transnacional desafia o conceito clássico de Direito Internacional como direito interestatal, flexibilizando fronteiras entre público e privado, e doméstico e internacional¹⁷.

Em termos concretos, a partir da arquitetura institucional pensada na estruturação das Nações Unidas refletia uma maior preocupação com o balanço de poder do que com a representação proporcional. Novos mecanismos como o poder de veto e o deslocamento do centro de poder da

13 ROSENAU, 2000, p. 13.

14 BRUNKHORST, 2011.

15 LUPEL, 2003, p. 29.

16 MEARSHEIMER, J. A. *Tragédia da Política das Grandes Potências*. Lisboa: Gradiva, 2007.

17 KOH, 1996.

Assembleia Geral para o Conselho de Segurança, por exemplo, igualmente refletem esse afastamento de uma perspectiva parlamentarista rumo a um modelo de gestão executiva, estruturado sobre as bases de um sistema de limitações recíprocas focado não na integralidade dos Estados-membros, mas em um conjunto de atores estratégicos e relevantes.

Esse formato de gestão orientou, igualmente, a estruturação de distintas agências e organizações especializadas. A crítica ao modelo de organização política da Liga das Nações, e das dificuldades decorrentes de seu processo deliberativo colegiado, orientaram uma nova lógica em que, para além da instituição internacional central, organizações periféricas receberam ampla delegação para a gestão de problemas específicos. Os exemplos mais candentes são a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, durante as conferências em Bretton Woods, em 1944; a Organização Mundial da Saúde, em 1948; e a Agência Internacional de Energia Atômica, em 1957, dentre outras¹⁸.

A ideia de uma instituição abrangente perde força ante algumas críticas a respeito da estrutura decisória das Nações Unidas. A complexidade social e a variedade dos problemas a serem enfrentados pelo Direito Internacional é por demais extensa para ser abrangida por uma instituição totalizante. O pluralismo normativo e a multiplicação de agências decisórias não são um acidente de percurso, mas sim uma consequência de um projeto de governança global que foca não no todo, mas em problemas específicos.

Para além das agências especializadas, a um só tempo, contaminam-se menos com conflitos originados em outras agências (o que não seria possível em uma única instituição abrangente) e, ainda, consolidam um vernáculo e uma racionalidade compartilhada entre agentes, facilitando o gerenciamento de conflitos. Em um contexto de balanço de poder radicalizado, uma estrutura descentralizada e especializada é mais gerenciável do que uma estrutura central, tanto por envolver menos atores, quanto por legitimar um discurso técnico que, teoricamente, não é capturado pela lógica preponderante da disputa política¹⁹.

No plano internacional percebe-se o deslocamento de um modelo deliberativo orientado pela formação de consensos políticos para um modelo de gestão, orientado pela solução de problemas em agências especializadas, em que um balanço de forças dinâmico equilibra interesses divergentes. A União Europeia foi um exemplo que explicita a conexão entre estes dois processos: a um só tempo ilustra a transferência de capacidade decisória dos parlamentos democráticos para unidades técnico-executivas especializadas que respondem pouco a mecanismos democráticos, e a verticalização de processos decisórios antes tidos de maneira soberana no estado nacional para unidades supra ou transnacionais, menos responsivas ao contexto

18 TORELY, 2016, p. 25.

19 TORELY, 2016, p. 27.

político territorial local²⁰.

Esse deslocamento é criticado justamente pelo distanciamento das comunidades ante o processo decisório e ações de algumas dessas organizações que se tornaram muito técnicas distanciando-se do real desejo da sociedade.

O estudo do direito internacional no âmbito da sociedade internacional e a relação desse com as instituições internacionais não pode se limitar ao estudo da norma envolvida, seu modo de implementação, jurisprudência relacionada, entre outros elementos tradicionalmente elencados como objetos da teoria do direito. A insuficiência no estudo desses elementos se dá principalmente porque estamos interessados em melhorar a aplicação do direito; ou seja, em aprimorar o seu papel em sociedade, em buscar aperfeiçoar a sua efetividade como instrumento para o aumento da qualidade de vida em sociedade. E para tanto, é preciso nos atentarmos para a pluralidade de atores envolvidos em movimentos de correção e de autorregulação, além da pluralidade de questões que vêm sendo tuteladas pelo direito. Todas essas questões atingem a sociedade internacional.

Como bem salienta Milani e Solinis as consequências desse contexto pluralista são os âmbitos de governança global e regimes jurídicos, com estruturas normativas em diferentes níveis que interagem e interferem umas nas outras. Diante disso, e porque estamos interessados em melhorar a aplicação do direito na sociedade, precisamos compreender esses elementos de formação das normas jurídicas pela correção e pela autorregulação, de um contexto de direito reflexivo, de governança global, de coexistência entre regimes jurídicos que interferem uns nos outros e as instituições internacionais²¹.

Ainda segundo Milani e Solinis as falhas de muitas instituições internacionais no aporte de respostas aos problemas cotidianos dos cidadãos, bem como o distanciamento entre os planos globais e necessidades locais, desencadeiam a escalada de outras demandas de participação no processo político pelo viés não governamental. Essa abertura do intergovernamentalismo nos permite conceber governanças híbridas e contornar um debate maniqueísta baseado seja nas empresas e no mercado, de um lado, seja no fortalecimento do Estado e na renovação das instituições internacionais, do outro. Esse debate polarizado tende igualmente a reduzir o econômico ao mercantil, e o político ao Estado, sem conceber, por exemplo, a pluralidade nos modos de participação na vida política²².

O programático compromisso de abordar o mundo internacional como uma sociedade anárquica encontra seu paralelo em teorias legais contemporâneas que justapõem antigas leis diplomáticas de coexistência e cooperação com incipiente regulação vertical sobre a proteção dos valores

20 TORELY, 2016, p. 28.

21 MILANI, SOLINIS, 2002.

22 Idem.

universais. A aparência é de um mundo visto, ao mesmo tempo, como um agregado de unidades autônomas e como um todo funcional²³.

Esse mundo caracterizado por muitos como uma sociedade anárquica no âmbito internacional não é mais aceitável pois a humanidade tem muitos problemas comuns que necessitam de respostas comuns. A humanidade depende cada vez mais da articulação em sociedade respeitando suas diferenças.

A modernização das instituições internacionais e do próprio direito internacional é crucial nesse momento de discursos de fragmentação e nacionalismos. Novas instituições foram configuradas para gerenciar áreas problemáticas particulares por referência a interesses e preferências que diferem dos representados nas instituições de direito geral. Não surpreendentemente, estes últimos às vezes reagiram, vendo sua posição ameaçada pela proliferação institucional e substantiva fragmentação.

De acordo com José Miranda e Sergio Cademartori e os desafios atuais do direito internacional, da política internacional contemporânea e da sociedade internacional com relação à não proliferação nuclear, como um exemplo, apontam para se considerar as falhas conjunturais (interesses nacionais e conflitantes) e as estruturais do regime (déficit democrático institucional). A sociedade internacional tem dificuldade, a partir da fragmentação do próprio sistema internacional em que vivemos, em pressionar por uma melhor efetividade do sistema de governança global²⁴.

O mesmo interesse comum dessa sociedade que levou à organização de muitas manifestações e reivindicações no período da Guerra Fria não consegue ser resgatado justamente no mundo fragmentado de hoje. A efetividade do direito internacional e a necessidade da participação das instituições internacionais mais próxima a sociedade ante o exercício de uma cidadania internacional a partir de preocupações que perpassam a própria continuidade da humanidade ficam ainda mais debilitados diante da necessidade de uma governança global mais concreta. Para isso se discute a seguir a necessidade de modernização das instituições internacionais.

3. A NECESSIDADE DE REFORMA DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E DO DIREITO INTERNACIONAL: GOVERNANCA GLOBAL MAIS INCLUSIVA

Oran Young destaca o papel dos regimes internacionais e das instituições internacionais, onde arranjos transnacionais, que formam sistemas de governabilidade ou governança, orientariam práticas sociais de indivíduos e grupos, pari passo que Estados exerceriam a governança²⁵. Entretanto, Andrew Hurrell sublinha que os movimentos estruturais facilitam os consensos e geram solidariedade, “ao mesmo tempo que as desigualdades de poder bloqueiam, “deformam” o movimento por um grau maior de

23 SHELTON, 2000.

24 MIRANDA E CADEMARTORI, 2018.

25 SATO, 2000.

governança na ordem internacional”²⁶.

Precisamente, para combater os efeitos perversos desse sistema, David Held formulou sua proposta de um direito democrático cosmopolita, o qual propõe a mudança da realidade, diante da manutenção da desigualdade e hierarquia que existe no sistema. A proposta previa a criação de mecanismos democráticos que complementem as esferas nacional, regional, global. Possui um papel de destaque crescente na sociedade internacional. A democracia cosmopolita tem um propósito político através de interações globais, com base em princípios igualitários de justiça e participação política²⁷.

A globalização, ao não evoluir democraticamente, não traz resultados equitativos tampouco promove o bem comum da sociedade internacional. Em razão disso, existe a necessidade de aprofundar uma democracia no âmbito global. Deve haver espaço para a participação da sociedade civil e organizações não-governamentais na tomada de decisões para a formulação e implementação de políticas públicas principalmente junto as instituições internacionais. O Progressismo Transnacional elabora a consciência e a formação de uma Sociedade Civil Global, com base política e social, e de “legitimidade” da Governança Global.

Nesse sentido, outros locais-chave de autoridade surgem quando da alteração da configuração de forças econômicas, políticas e culturais que produzem o quadro global de autoridade não mais centrado no Estado, mas manifestado em um universo cada vez mais centrífugo e pluripolarizado quanto às forças de atuação e áreas de influência político-econômico-sociais.

As instituições internacionais e o direito internacional precisam encontrar mecanismos que permitam mais participação da sociedade internacional nos âmbito das decisões que afetam a humanidade.

Esses mecanismos de legitimidade precisam se desprender dos interesses exclusivamente estatais. Eduardo Matias defende que o Estado nada mais é senão a entidade constituída pela comunidade nacional que lhe delegou poderes, sendo fundamental que os seus atos traduzam aspirações, valores e princípios eleitos pela comunidade nacional que o constituiu²⁸.

Uma das maiores críticas ao direito internacional e as instituições internacionais é de que eles muitas vezes refletem os interesses de alguns indivíduos e não do todo. É preciso considerar que hoje muitos problemas e mesmo interesses são da própria permanência e bem viver da humanidade.

O conceito de humanidade deixou o campo do discurso ético encontrando o seu lugar no mundo do direito. Essa realidade reflete em especial na defesa dos direitos fundamentais do ser humano que engloba a condenação dos crimes contra a humanidade mas também a preservação ambiental e a idéia de patrimônio comum que levam a que a humanidade passe a ser vista como sujeito passivo e ativo do direito internacional.

26 HURRELL, 2007, p. 144.

27 HELD; MC-GREW, 2000, p. 106-107.

28 MATIAS, 2014, p. 504.

O direito global só pode ser interpretado adequadamente por meio de uma teoria do pluralismo jurídico e de uma teoria das fontes do direito, correspondentemente concebida em termos pluralistas. Somente há pouco tempo a teoria do pluralismo jurídico passou por uma transformação bem sucedida, deslocando o seu foco do direito das sociedades coloniais para as formas jurídicas de diferentes comunidades étnicas, culturais e religiosas no âmbito do Estado-nação da idade moderna. Hoje em dia ela deveria novamente ajustar o seu foco – do direito dos grupos para o direito dos discursos. Do mesmo modo, uma teoria jurídica das fontes do direito deveria concentrar a sua atenção em processos “espontâneos” de formação do direito que compõem uma nova espécie e se desenvolveram – independentemente do direito instituído pelos Estados individuais ou no plano interestatal – em diversas áreas da sociedade mundial²⁹.

Mas para Pogge existe outro modo de instituir uma relação entre as nações de uma forma mais racional, não violenta e justa. Este modelo de relações concebe instituições compartilhadas que podem ser admitidas por participantes que possuem interesses divergentes assim como valores.

A idéia central é buscar instituições que são baseadas não sobre a livre informada barganha em uma distribuição de poder em constante mudança, mas sobre alguns valores que são genuinamente partilhados. Tais valores partilhados não existem se todos os participantes buscam segurança ou se cada um quer sua religião ou forma de regime que tem que prevalecer sobre as outras no final; eles ainda podem divergir sobre qual religião ou que segurança eles gostariam. Nem podemos falar em valores partilhados quando as partes têm um comum interesse em paz, por exemplo – mas que é apenas um instrumento para os seus díspares compromissos e projetos. Um esquema institucional é baseado em valores somente se seus participantes asseguram em comum alguns importantes valores últimos que são significativamente encarnados nas instituições que regulam suas interações³⁰.

Talvez mais do que nunca esses valores estejam atualmente centrados no futuro da humanidade. A ênfase nos valores comuns que deveriam dominar a configuração das instituições internacionais e do próprio direito internacional necessita ser pensada a partir da noção de que os Estados fazem parte de uma comunidade.

5. MODERNIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E DO DIREITO INTERNACIONAL: INSUFICIÊNCIA DA PROMOÇÃO DA JUSTIÇA NO MUNDO GLOBALIZADO

Há a necessidade de uma estrutura básica na sociedade internacional para a concretização dos princípios de justiça e de uma ordem mais pacífica. Charles Beitz é um grande crítico do ceticismo moral que considera as relações internacionais como um estado de equilíbrio prudencial dos interesses das

29 TEUBNER, 2003, p. 11.

30 POGGE, 1989.

maiores potências. Com base nisso, o autor firma a necessidade de um acordo cooperativo para a concretização de um mundo mais estável, pelo compartilhamento de valores, como de uma justiça distributiva, que é a base para a concretização dos ideais políticos da liberdade e igualdade³¹.

Para Jean André Arnaud verifica-se nesse âmbito global uma preocupação generalizada com a defesa dos direitos do cidadão. Atribui-se esse reflexo jurídico, na busca internacional pela proteção aos direitos fundamentais, ao fenômeno da globalização. De fato, o que se observa no mundo interligado é o iminente cuidado em resguardar esses direitos fundamentais, buscando uma corrente universal de garantias essenciais para a vida em sociedade mundialmente igualitária³².

O problema é que essa sociedade está longe de ser mundialmente igualitária. Assim a sociedade civil passa a ter um papel chave no sentido de influenciar as principais decisões políticas no âmbito mundial que se dão principalmente a partir das instituições internacionais e do próprio direito internacional.

Os novos movimentos sociais surgiram com a redução do papel do Estado, criando uma divergência entre a ordem jurídica e a ordem social, isto é, a ordem jurídica, que se justifica como mecanismo de regulação objetiva e prescritiva de uma sociedade, descreve um mundo irreal aos problemas e prioridades cotidianas dos grupos sociais, cujo grau de complexidade aumenta exponencialmente numa sociedade multifacetada. A consequência é o alheamento desses grupos quanto à ordem jurídica estatal e a criação de mecanismos autóctones de regulação e de solução de conflitos³³.

Partindo da idéia de que a governança global pode ser entendida como atividade administrativa e, enquanto tal está sujeita às normas e princípios gerais do Direito administrativo, este ramo de estudos busca

compreender as estruturas, procedimentos e princípios normativos que regem a formulação de decisões de caráter regulatório e que são aplicáveis às organizações intergovernamentais, às redes reguladoras transgovernamentais, às decisões reguladoras nacionais que sejam parte de ou limitadas por regimes internacionais e a organizações híbridas público-privadas³⁴.

Kirsch e Kingsbury entendem que o direito administrativo global abrange os mecanismos jurídicos, princípios e práticas, juntamente com as compreensões sociais que lhes dão suporte, que promovam ou, caso contrário, afetem a responsabilização dos órgãos administrativos globais, em particular assegurando que tais órgãos satisfaçam os padrões adequados de transparência, consulting, participação, racionalidade e legalidade, provendo

31 BEITZ, 1999.

32 ARNAUD, 2005.

33 BARRAL e MUNHOZ, 2006, p. 303.

34 KIRSCH, KINGSBURY, 2006, p. 4-6.

uma efetiva revisão das regras e decisões geradas por estes organismos.

Grande parte da governança global, nesse sentido, pode ser compreendida como regulação e administração, correspondendo então à emergência de um espaço administrativo global, ou uma administração pública global. Obviamente, se organizando mediante uma estrutura burocrática tradicional, hierarquizada e formalizada, mas em uma rede de instituições, largamente diferenciada e fragmentada, cujas funções são desempenhadas mediante complexas articulações entre diferentes atores e organizações, distribuídos por muitos níveis de comunidades e setores de atuação, cujos procedimentos são caracterizados por um considerável grau de informalidade³⁵.

No âmbito da efetividade e eficiência – no sentido de que os processos e instituições devem produzir resultados que atendam à demanda de forma satisfatória (efetividade), ao mesmo tempo em que se busca fazer o melhor uso possível dos recursos (eficiência). Até o momento as instituições internacionais e o direito internacional não conseguiram aprofundar seu processo de modernização no sentido de dar mais voz a sociedade civil global.

Robert Dahl argumenta que tais instituições não possuem o requisito básico de controle popular para que sejam consideradas democráticas. São instituições normalmente delegadas à direção e controle de uma elite política, em nome da especialização técnica necessária, e assim o cidadão não pode opinar sobre assuntos de política ou direito internacional porque não possui o conhecimento adequado. Dahl constrói uma crítica a essa visão ao mostrar que o interesse e o conhecimento sobre questões internacionais aumentam se há debate público sobre os assuntos. Entretanto, mesmo crendo não haver democracia no seio das instituições, afirma que representam papel importante, pois funcionam como sistemas de barganha democrática³⁶.

Há ainda bastante dificuldade no âmbito da prestação de contas (accountability) – aqueles encarregados de tomar decisões, tanto burocratas governamentais quanto agentes de mercado ou organizações da sociedade civil, devem prestar contas ao público, assim como às instituições interessadas. Os mecanismos de prestação de contas variam de acordo com o tipo e a atividade da organização e conforme a decisão seja interna ou externa à organização.

Os arranjos governativos globais – consubstanciados, principalmente, nas instituições internacionais – parecem não deixar espaço à participação popular, já que as decisões que dizem respeito à esfera do local, são efetuadas em níveis cada vez mais distantes dos verdadeiramente afetados.

Não obstante a necessidade premente de mecanismos que atuem transversalmente sobre problemas que extrapolam as fronteiras territoriais, tais disposições parecem não servir de maneira a permitir a participação equânime dos povos para os quais, ou em nome dos quais deveriam atuar. A

35 KIRSCH, KINGSBURY, 2006, p. 1.

36 DAHL, 1999, p. 19-40.

governança global revela ainda a rudeza excludente de sua arquitetura.

Questões envolvendo democracia, justiça social, e a reinvenção do sentido do político retornam ao centro dos debates da governança global e dividem opiniões. De toda forma, não se pode furtar a esta tarefa, de pensar uma democratização da atual governança, sob pena de que valores setoriais ou nacionais se imponham sobre a igual oportunidade de participação³⁷.

A busca de soluções de âmbito global é difícil e gera inúmeros dissensos. Alguns desconfiam de qualquer poder institucional em nível global, temendo que ele não preste contas aos povos do mundo. Outros se preocupam com a possibilidade de que um só conjunto de prescrições universais venha a ameaçar a diversidade e a discordância. Mas, de modo geral, todos reconhecem que, em muitas situações, se as soluções forem propostas apenas em âmbito local ou nacional serão menos eficazes crescente interdependência entre os povos trouxe problemas que não se limitam às fronteiras estatais, tornando-se necessárias novas formas de regulação³⁸.

Some-se a esta quantidade de discursos e emaranhado de dispositivos reguladores, a inércia das agências intergovernamentais, ou seja, sua incapacidade em obter consensos sobre objetivos, meios e implicações da ação governativa, que se revela nos piores momentos de crise, em que o custo da hesitação é muito maior do que o de uma ação rápida.

O fracasso de instituições como o Conselho de Segurança da ONU, em tomar decisões cruciais em tempo hábil, acarreta a perda de credibilidade e da reputação dos mecanismos da governança global, contribuindo para reforçar a percepção das pessoas em relação à ineficácia e seletividade das instituições internacionais.

Assim, a baixa participação da sociedade civil na governança global segue sendo de longe, o seu maior paradoxo. Na medida em que a atividade da governança cresce e se torna mais intrusiva na vida cotidiana das populações, e estas permanecem à margem das decisões, a legitimidade desta atividade passa a ser contestada. Cada vez mais os Estados delegam suas competências a instituições internacionais, transgovernamentais ou transnacionais, que tomam decisões nas quais o público em geral, como os diretamente afetados são sistematicamente alijados de qualquer direito a voz.

Marta Cristina de Fazio salienta que na medida em que se aperfeiçoarem os mecanismos de participação, outras lacunas poderão ser mais facilmente preenchidas (democracia gera democracia). Infelizmente, por motivos de ordens diversas, ainda é muito difícil resolver os problemas relativos à falta de controle popular na governança global. Tantas são as dificuldades envolvidas que “talvez fosse o caso de indagar se a questão da governança global a abertura de canais institucionais à participação formal da sociedade civil e sua inclusão no processo decisório se apresenta como um ideal atingível”³⁹.

37 RONCATO, 2011, p. 134.

38 KOENIG-ARCHIBUGI, 2010.

39 DE FAZIO, 2010, p. 27.

Vivemos um momento atual da história sob a hegemonia do neoliberalismo, dos discursos de fragmentação e nacionalismos onde discussões sobre a necessidade da modernização do processo de governança global estão enfraquecidos. As instituições internacionais e o próprio direito internacional precisam ser fortalecidos diante de tudo o que se conquistou ao longo da história da humanidade em termos de instituições internacionais.

Conclusão

Diante de todas as discussões apresentadas, é possível concluir até o momento que a democracia nascida em fins do século 21 – cujo sistema concentrava nos poderes do Estado a totalidade dos mecanismos de decisão – atualmente passa por sérias dificuldades, principalmente a partir da intensificação dos processos de globalização, interdependência complexa e forças transnacionais.

Além disso, a demanda pela criação de instrumentos jurídicos regulatórios dos temas afetados por estas dinâmicas trouxe consigo uma complexa rede de arranjos governativos globais para esta regulação, porém raramente aberto a opinião dos povos para cujo bem existem. As instituições internacionais não conseguiram até o momento se modernizarem para atender essa demanda.

Os atuais discursos extremistas de incentivo a fragmentação e nacionalismos contribuem para enfraquecer ainda mais as atuais instituições internacionais e o próprio direito internacional diante da dificuldade do encaminhamento de sua modernização. Assim o direito internacional existe como uma promessa de justiça. A justiça para a qual o poder do direito internacional não pode ser enumerado em valores substantivos, interesses ou objetivos não tem forma institucional predeterminada.

O compromisso com as Nações Unidas ainda pode parecer apropriado como um aprendizado vagamente abandonado, voltado para a lei pública contra o crescente predomínio na globalização das estruturas informais do mercado privado internacional. Qualquer movimento desse tipo é, no entanto, minado pela pompa anacrônica que envolve a atividade cotidiana da organização, contra a qual sucessivos ciclos de propostas de reformas se transformaram em fracassos. Ainda assim os regimes internacionais como parte do processo de governança global instituído permanece importante e válido.

Os desafios atuais do direito internacional, e das instituições internacionais contemporâneas e da sociedade internacional com relação a perspectiva para as ações coletivas no direito e na política em um mundo fragmentado apontam para se considerar as falhas conjunturais (interesses nacionais e conflitantes) e as estruturais do regime (déficit democrático institucional). A sociedade internacional tem dificuldade a partir da fragmentação do próprio sistema internacional em que vivemos em pressionar por uma melhor efetividade do sistema de governança global. O compromisso dessa sociedade vai muito além do Estado uma vez que a

humanidade está em risco diante de graves problemas comuns.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNAUD, André-Jean. "Globalização, Direitos Fundamentais e Direitos Sociais". ARNAUD André. *Globalização e Direito I: impactos nacionais, regionais e transnacionais*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2005.

BARRAL, Welber; MUNHOZ, Carolina P. B. "Globalização e a prática do direito". In: GUERRA, Sidney (Ed.), *Globalização: desafios e implicações para o direito internacional contemporâneo*. Ijuí: Ijuí, 2006, p. 295-322.

BEITZ, Charles R. *Political Theory and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

BRUNKHORST, H. Alguns problemas conceituais do cosmopolitismo global. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2011, vol. 26, n° 76.

DAHL, Robert. "Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View". In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDON, Casiano (Eds.), *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DE FAZIO, Marcia Cristina P. *A sociedade civil global como instrumento de resistência a globalização desde cima: a importância da redes* (Dissertação de mestrado em Direito). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

ESTEVES, Paulo Luiz. "Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração". Em: ESTEVES, Paulo Luiz. *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. 2a ed. Minas Gerais: Editora PUC Minas, 2003.

HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro. Zahar, 2000.

HOLMES, K. R. Smart Multilateralism: when and when not to rely on the United Nations em: SCHAEFER, D., *The Limits of the United Nations and the search for alternatives*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

HURRELL, Andrew. *On Global Order*. Oxford: *Oxford University Press*, 2007.

KALDOR, Mary. "Governance, Legitimacy, and Security: three scenarios for the Twenty First Century." In: WAPNER, Paul; EDWIN Jr, Lester (Ed.), *Principled World Politics: the challenge of normative international relations*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.

KEOHANE, R. *International Institutions and State Power: essays in the international relations theory*. London: Westview Press, 1989.

KIRSCH, Nico; KINGSBURY, Benedict. Introduction: global governance and global administrative law in the international legal order. *European Journal of International Law*. 2006, vol. 17, n° 1.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. Mapping Global Governance. The Governance of Global Issues: Effectiveness, Accountability, and Constitutionalization. London: *London School of Economics*, 2003. Disponível em: <<http://www.essex.ac.uk>>

KOH, Harold H. "Transnational Legal Process". *Nebraska Law Review*. 1996, vol. 75.

KOSKENNIEMI; Martti. *The Politics: international law*. Oxford: Hart Publishing, 2001.

LUPEL A. *Democratic Politics and Global Governance: Three Models*. 2003. Disponível em: <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/democracy/Lupel_11-20-03.pdf>

MARQUES, M. C. C. "Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público". *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba. 2007. vol. 11, nº 2, p. 11-26.

MATIAS, E. F. *A Humanidade e suas Fronteiras: do Estado soberano a sociedade global*. São Paulo, Paz e Terra, 2014.

MEARSHEIMER, J. *A Tragédia da Política das Grandes Potencias*. Lisboa. Gradiva, 2007.

MILANI, C.; SOLINIS, G. "Pensar a Democracia na Governança Mundial: algumas pistas para o futuro". Em MILANI, C., ARTURI, C., SOLINIS, G. (Ed.), *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed. UFRGS/UNESCO, 2002.

MIRANDA, J. A.; CADEMARTORI, S.; Governança Global e Sociedade Internacional: mais problemas comuns do que interesses nacionais. *Revista Juris Poesis*. 2018. Disponível em: <https://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/1849>

MULDOON, Jr. JAMES P. The New New Diplomacy: The Changing Character of Multilateral Diplomacy at the United States. *British International Studies Association, University of Cambridge*, UK, 2007. Disponível em: <www.bisa.ac.uk/2007/pps/muldoon.pdf>

PASTORIZ, A. P.; MIRANDA, J. A. Cooperação Internacional por meio de desastres naturais: efetivação do direito por meio da governança. *Cadernos de Relações Internacionais*. 2017, vol. 8, nº 15.

POGGE, Thomas W. Realizing Rawls. New York: *Cornell University*, 1989.

RONCATO, Bruna Silveira. *Novos contornos do poder político: o deficit participativo na governança global e o contraponto da emergente sociedade civil* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. IN: *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernest-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Unb e São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2000.

SANTOS, B. S. Os processos da Globalização. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 2002. Disponível em: <<http://www.eurozine.com/articles/2002-08-22-santos-pt.html>>

SATO, Eiti. A Agenda Internacional Depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2000, vol. 43, n° 1.

SHELTON, D. Commitment and Compliance- The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System. Oxford, *Oxford University Press*, 2000.

SMOUTS, M. C. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. Em SMOUTS, M. C. *As Novas Relações Internacionais: práticas e teorias*. Brasília: Ed. UNB, 2004.

TEUBNER, Gunther. The global bukowina on the emergence of a transnational legal pluralism, bem como do pensamento de Neil Walker. *Impulso, Piracicaba*. 2003, vol. 14, n° 33. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>

WEBER, S. Institutions and Change. Em DOYLE, M.; IKENBERRY, J. *New Thinking in International Relations Theory*. Colorado: Westview Press, 1997.



Global society and governance: perspectives for collective actions in law and politics in a fragmented world

Abstract: International society, from the global governance process, has intensified criticism about the insufficiency of international institutions and international law itself to give this society a voice. The democratic models of society are in crisis, which manifests itself in discussions about the representativeness of participation and the legitimacy of political actors involved in decisions that affect the future of humanity. The purpose of this article is to emphasize the need to modernize international institutions and international law. Today's world is more cosmopolitan and orderly based on global governance structures and multilateral practices developed over the years. International law continues to be of great importance in the ordering of global society. The study is qualitative and descriptive, developed through bibliographic references that address the main topics highlighted throughout the work. It follows that the prospects for collective action in law and politics in today's world of fragmentation and nationalism will require the

modernization of institutions and international law itself. International society has difficulties due to the fragmentation of the international system in which we live to promote better effectiveness of the global governance system.

Keywords: International society, Global governance, International institutions, International law.

RESUMO BIOGRÁFICO

José Alberto Antunes de Miranda é Graduação em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1996). Especialização em Integração e MERCOSUL pela UFRGS (1999). Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004) e Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS (2012). Atualmente é Assessor de Assuntos Interinstitucionais e Internacionais e professor permanente do Mestrado em Direito e Sociedade além de integrar o corpo docente do Curso de Relações Internacionais da Universidade La Salle, Brasil.