

50. SMITH, Andy. *L'Europe politique au miroir du local*. Les fonds structurels dans les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni. Paris: L'Harmattan, 1996.
51. STONE, Alec. Le néo-institutionnalisme. Défis conceptuels et méthodologiques. *Politix*, n. 20, p. 156-168, 1992.
52. THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN K.; LONGSTRETH, F. (Eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
53. WALLACE, William (Ed.). *The dynamics of European integration*. Londres: Pinter, 1990.
54. WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.
55. WESSELS, Wolfgang. Administrative interaction. In: WALLACE, William (Ed.). *Op. cit.*
56. WINCOTT, Daniel. Institutional interaction and European integration: towards an everyday critique of liberal intergovernmentalism. *Journal of Common Market Studies*, n. 33, p. 597-609.
57. PIERSON, Paul. The path to European integration. A historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies*, n. 29 (2), p. 123-163, abr. 1996.
58. BUSSY, Élisabeth de; DELORME, Hélène; LA SERRE, Françoise de. Approches théoriques de l'intégration européenne. *Revue Française de Science Politique*, n. 21 (3), jun. 1971.

XEROX DO XI

P T10 Fls. 14

X

## Capítulo 5

# A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial

Marie-Claude Smouts

Em menos de um século, a imagem da sociedade internacional passou do modelo da "comunidade de Estados civilizados",<sup>1</sup> todos orientados para a competição e perseguindo os mesmos objetivos egoístas de poder e de interesse nacional, para o de uma "sociedade civil mundial" (30) heterogênea, multicentrada, em busca de espaço público e de regulação. Cada etapa dessa transformação conduziu à revisão da noção de cooperação internacional, seus atores, seus meios e seus fins: quem coopera, como e para fazer o quê? Após um longo período durante o qual a resposta foi procurada na supremacia do direito, a difusão do internacionalismo liberal desde a Segunda Guerra Mundial (60) transformou radicalmente a abordagem. A cooperação internacional foi confundida com o estabelecimento de regimes, e as instituições internacionais foram compreendidas como

<sup>1</sup> Em 1928, ainda se podia ler no Tratado de Direito Internacional de L. Oppenheim: "O livre consentimento dos Estados civilizados é o fundamento do direito das nações. Não é suficiente ter o caráter de Estado para fazer parte da família das Nações" (*International Law*, Londres, Longman's Green, p. 143.). Essa visão bastante conhecida no século XIX deixou suas marcas na Carta das Nações Unidas e a noção de "nações civilizadas" encontra-se no estatuto da Corte Internacional de Justiça, artigo 38, c.



"conjuntos de papéis, de regras e de relações que definem as práticas sociais e orientam a conduta dos participantes no plano internacional" (58).

A despeito do sucesso dos neo-institucionalistas depois de décadas, continua aberta a questão de saber como levar o conjunto dos atores que operam no cenário internacional a reger em concerto os problemas mundiais dos quais eles têm definições diferentes e que não lhes interessam no mesmo grau. A noção de *governança* atualmente em voga não nos deve iludir. Já incertas quando elas deviam enquadrar as interações de atores estatais tendo, por hipótese, as mesmas características, as instituições do mundo multicentrado encaixam-se mais nos relógios flexíveis de Salvador Dali que no rigor geométrico desejado pelos teóricos. O único núcleo duro da cooperação internacional parece ser aquele que serviu – e continua servindo – à mundialização econômica e à liberação das trocas em escala mundial. Daí a busca atual de "um novo multilateralismo" (12) e de um modelo de "democracia cosmopolita" (3), cuja finalidade seria menos de assegurar a boa marcha de uma ordem das coisas tida como adquirida que de contrapor os fenômenos de polarização social, de decomposição da sociedade civil e de pressões sobre o meio ambiente que se constata em todos os níveis, do local ao planetário (12).

### Coexistência e cooperação: os limites da ordem pela lei

O discurso sobre a cooperação internacional foi, inicialmente, o do poder e do direito. O direito regional europeu saído da paz de Westphalia estendeu-se progressivamente até tornar-se "o" sistema universal de direito internacional<sup>2</sup> com a função

<sup>2</sup> O Império Otomano foi, por exemplo, "admitido" pela Conferência de Paris "a participar das vantagens do direito público e do concerto europeu" (Declaração de 1856).

primeira de "consagrar a nova chave de repartição do poder no meio internacional, em outras palavras, legitimar e sancionar a soberania dos Estados, sem se sobrepor a ela" (11). Até a Primeira Guerra Mundial, o direito foi essencialmente um direito de coexistência. Fundado sobre os dois pilares da soberania e da igualdade, ele impunha aos Estados obrigações sobretudo negativas: não intervir nos negócios internos dos outros Estados, não fazer guerra injusta, não violar os tratados, não atrapalhar os diplomatas no exercício de suas funções. A garantia da ordem internacional devia estar no estrito respeito às competências de cada um. Nessa lógica, não havia nenhuma necessidade de institucionalização, de organismos permanentes, a não ser, talvez, alguma forma jurisdicional inspirada da velha técnica de arbitragem que permite evocar o direito no caso de diferendos, sob condição, no entanto, de respeitar uma base consensual. Os Estados emitiam, paulatinamente, as regras destinadas a assegurar sua autopreservação na separação.

Essa visão voluntarista na qual tudo parte do Estado e tudo a ele retorna está longe de ter desaparecido.<sup>3</sup> Em Ciência Política, ela encontra sua expressão na concepção "realista"<sup>4</sup> das relações internacionais defendida logo depois da Segunda Guerra Mundial por autores bem decididos a não ver reproduzirem-se as utopias "idealistas" do século XIX e do período entre as duas grandes guerras. Essa visão encontra-se também na abordagem "neo-realista" de um Kenneth Waltz, para quem a política internacional resulta da interação de unidades semelhantes, os Estados, incitados pelas mesmas ambições e preenchendo as mesmas funções ((53), p. 93-95). Para a geoestratégia, a con-

<sup>3</sup> Ver o Curso Geral de Prosper Weil, ministrado na Academia de Direito Internacional de Haia em 1992 (54).

<sup>4</sup> Os autores realistas de maior expressão são Carr (6), Morgenthau (36), Aron (4) e, mais recentemente, Waltz (53) e Gilpin (14).

cepção clássica de um direito de coexistência carregado de gerir a separação pacífica de unidades semelhantes e em competição foi de muita utilidade para a ordem internacional da Guerra Fria fundado no equilíbrio do poder. Aliás, na doutrina soviética, direito internacional público e direito de coexistência pacífica eram confundidos (52).

O célebre "modelo em bolas de bilhar" de Arnold Wolfers resumiu bem essa representação de um mundo composto de Estados que constitui cada um "uma unidade fechada, impermeável e soberana, completamente separada de todos os outros Estados" ((56), p. 19). Porém, Wolfers destacava também as "sérias exceções" a esse modelo que não correspondia ao mundo real da política internacional, e alertava:

Ainda que seja perigoso para os teóricos desviar sua atenção primeira do Estado-Nação e do sistema interestatista que continuam a ocupar o essencial do cenário internacional contemporâneo, a teoria permanecerá inadequada se ela não for capaz de levar em conta fenômenos tais como as autoridades sobrepostas, as lealdades desfeitas, a soberania dividida, que eram as características maiores da era medieval e merecem hoje a atenção do analista (*ibid.*, p. 24).

Paralelamente ao realismo voluntarista, uma outra visão do direito e da sociedade internacional, às vezes qualificada de idealista, e mesmo de utópica, desenvolveu-se desde o final do século XIX. Ela obteve um primeiro reconhecimento político com o "idealismo wilsoniano", a Sociedade das Nações e a eferescência diplomático-jurídica dos anos 20, que visavam a colocar definitivamente a guerra fora da lei.<sup>5</sup> Ela foi consagrada

<sup>5</sup> Criticado, mas magnificamente analisado por E. H. Carr (6).

pela criação do sistema das Nações Unidas em 1945 e por uma proliferação de agências especializadas e de programas *ad hoc* que cobriam progressivamente todos os domínios da atividade humana.<sup>6</sup>

Essa abordagem privilegia a exigência de cooperação ligada ao desenvolvimento das técnicas, das comunicações, do comércio, a necessidade de institucionalizar a vida internacional por meio de organizações internacionais universais. A finalidade desse direito de cooperação<sup>7</sup> não é mais apenas de regulamentar relações internacionais essencialmente horizontais e bilaterais, mas de favorecer a ação coletiva para a realização de objetivos comuns. Esses objetivos variaram ao longo da história e continuam a mudar segundo os momentos. Assim, foram propostos sucessivamente como fins coletivos: a proibição do recurso à força, a emancipação dos povos colonizados, o direito ao desenvolvimento, a proteção do patrimônio comum da humanidade, a defesa dos direitos das gerações futuras (pelo "desenvolvimento durável"), a ingerência democrática<sup>8</sup>... Nessa perspectiva, o direito internacional não está mais exclusivamente a serviço da ordem interestatista. Ele é visto como a armadura 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 (proteção dos estrangeiros, saúde pública, etc.). A distinção entre direito internacional público e direito internacional privado tende a atenuar-se. As noções de comunidade internacional e de humanidade superpõem-se à de sociedade dos Estados.

<sup>6</sup> A idéia segundo a qual a ONU comporia um sistema é vigorosamente criticada por Maurice Bertrand, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 1994.

<sup>7</sup> A distinção entre direito coexistência e direito de cooperação foi adiantada por Wolfgang Friedmann, retomada e desenvolvida por G. Abi-Saab (1).

<sup>8</sup> Sobre a ingerência, ver Moreau Defarges (35), Lyons e Mastanduno (31).

A busca de normas universais para o bem-estar da humanidade é colocada no centro da construção normativa.

Na prática, essa visão parece triunfante. Assiste-se depois de algumas décadas a uma enorme demanda de direito, a uma jurisdicização sempre crescente da vida internacional. Essa invasão do direito em todos os setores da atividade humana – Prosper Weil fala de inflação, de inchamento excessivo – é favorecida pelo desenvolvimento considerável da atividade multilateral: reuniões de cúpulas, conferências, assembléias gerais, conselhos executivos sucedem-se na agenda internacional em um ritmo desenfreado, e cada reunião é reputada por se encerrar com uma declaração final de estatuto incerto. Essa proliferação tem, no entanto, seu reverso. Ela engendra uma “estética do fluido” (7) pouco propícia à segurança da regra internacional. Uma multiplicação de engajamentos de alcance difícil de definir, mais políticas que jurídicas, permitem “modular as obrigações ao grado de cada um” (54). O conteúdo normativo dos textos adotados é incerto. A fronteira entre o direito e o não-direito confundem-se. Seguramente, o direito separa-se de uma concepção anacrônica restrita, mas ele também comprometeu sua função classificatória e asseguradora:

Ele não enuncia mais certezas, ele instala-se sobre mais ou menos.\* Não se trata nesse caso de ausência de regras, mas de uma categoria particular de regras. A racionalidade que as alimenta é mais conciliadora que afirmativa. Os valores inevitavelmente se ressentem disso ((7), p. 346.)

\* No original: *sur des à-peu-près*. (N. da T.)

Sobre os efeitos dessa diversificação do direito internacional, em seus domínios, suas formas e seus graus de normatividade, os juristas estão divididos. Suas querelas doutrinárias cristalizam-se em torno da noção de *soft law*. Uns vêem nisso uma expressão da relatividade do direito internacional refletindo o estado da sociedade interestatista: não existe verdade jurídica unitária em uma sociedade multicultural (54); outros a acolhem como um instrumento dinâmico e acumulativo do desenvolvimento do direito que exprime “uma tomada de consciência pela comunidade internacional da necessidade de uma certa regulamentação jurídica” ((1), p. 220). Quaisquer que sejam as posições doutrinárias de uns e de outros, todos concordam em reconhecer as lacunas no direito internacional. Ainda que o direito, público e privado, reja a cada segundo milhares de interações através das fronteiras, zonas de não-direito subsistem e são inevitáveis. Não se poderia pedir ao direito internacional que resolvesse todos os problemas surgidos das trocas internacionais.

## A teoria dos regimes

Desde os anos 1950, a reflexão sobre a ordem internacional e sobre a cooperação entre Estados emancipou-se do direito internacional, na Inglaterra e nos Estados Unidos, para tomar uma direção claramente política e sociológica. O que não aconteceu na França, onde a dupla influência dos juristas e dos realistas contribuiu para isolar a reflexão no paradigma único da competição pelo poder e pelo direito<sup>9</sup> (8, 28, 50). Na linha do que se chamou de “internacionalismo liberal”,<sup>10</sup> seguiram-se sucessivamente: o funcionalismo nos anos 1950 (34), o neofuncionalismo nos

<sup>9</sup> À exceção de Marcel Merle, que foi o primeiro, na França, a falar em sociologia das relações internacionais.

<sup>10</sup> Para um estudo aprofundado dessa abordagem, ver Zacher e Matthew (60).

anos 1960 (17), a teoria da interdependência nos anos 1970 (24), depois a teoria dos regimes, que vai dominar a reflexão sobre a cooperação internacional de maneira quase hegemônica até meados dos anos 1990.

O funcionalismo de Mitrany é profundamente inovador na medida em que rompe ao mesmo tempo com o paradigma dominante e com os esquemas intelectuais sobre a ordem mundial, prevalecendo, até então, simples transposições, no plano internacional, de modelos constitucionais internos, federalismo ou governo mundial. Ele rejeita todo quadro institucional definido *a priori* e propõe começar primeiro por identificar as necessidades humanas de ordem social ou técnica e em seguida ver quais são as partes implicadas e reuni-las para permitir-lhes cooperar. A forma que a instituição assumirá vai decorrer das funções assumidas. Mitrany aposta que a cooperação iniciada em um domínio técnico preciso não comprometendo imediatamente a soberania se estenderá pouco a pouco a domínios adjacentes (fenômeno de *spill over*) e necessitará de instrumentos de coordenação que, cedo ou tarde, assumirão funções de coordenação política. Assim, os nacionalismos serão corroídos, e o risco de guerra será diminuído na mesma proporção. Um pouco mais tarde, os neofuncionalistas (Ernst Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter) destacarão o papel das elites e das burocracias transnacionais na aprendizagem da cooperação internacional e nos fenômenos de *spill-over* (transbordamento de um setor sobre outro). Segundo eles, o hábito de cooperar em nível internacional conduzirá as elites a preferir o cenário da cooperação àquele do enfrentamento em caso de diferendos. Isso poderia até modificar os mecanismos de decisão nos domínios mais sensíveis. Assim, os atores políticos serão incitados a voltar suas esperanças para as instituições que têm preeminência sobre os Estados, definição mesma da "integração". Ainda que seus postu-

lados tenham sido verificados apenas parcialmente, esses estudos marcaram uma avanço decisivo na análise da cooperação internacional e da construção regional, a Europa comunitária em particular.<sup>11</sup> Na mesma época, Cox e Jacobson<sup>(9)</sup> conduziam uma grande pesquisa comparativa sobre a maneira pela qual eram tomadas as decisões nas organizações internacionais universais. Eles sublinhavam o papel dos grupos e dos indivíduos no processo de decisão e mostravam que as organizações eram realmente uma outra coisa que não a soma de seus Estados-membros.<sup>12</sup> Sabe-se agora que a burocracia internacional pode ter uma certa autonomia e que as organizações intergovernamentais não são apenas arenas diplomáticas nas quais os Estados perseguem sua política de poder por outros meios (47).

Os trabalhos de Keohane e Nye foram os primeiros a examinar de maneira sistemática situações que implicavam uma grande variedade de atores, Estados e organizações internacionais, fundações privadas e movimentos revolucionários, Igrejas e sociedades multinacionais (23). A conclusão dos autores era clara: "O paradigma estado-centrado não fornece uma base adequada para estudar a política mundial em transformação... Ele não descreve as configurações complexas de coalizões entre atores de tipo diferente" (*ibid.*, p. 386). A esses dois autores são creditados, a justo título, o fato de terem destronado o modelo dominante da cooperação estado-centrada e colocado o fenômeno do transnacionalismo na agenda da pesquisa internacional. Alguns anos mais tarde, entretanto, sua reflexões sobre a repartição do conflito e da cooperação em um sistema de "interdependência complexa" organizava-se principalmente em torno do conceito de potência, de maneira certamente enriquecedora mas menos heterodoxa (24).

<sup>11</sup> Ver *supra*, capítulo 4 (Lequesne).

<sup>12</sup> Sobre essas teorias, ver Georges Abi-Saab (2).

A teoria dos regimes tomou corpo no início dos anos 1980. Ela inscreve-se na corrente "neo-institucionalista liberal" então em voga nos Estados Unidos, originada na teoria econômica (Oliver Williamson, G. Akerlof, Ronald Coase, prêmio Nobel de 1991), introduzida na Ciência Política americana por March e Olsen (32). No centro do neo-institucionalismo econômico encontra-se uma reflexão sobre o papel do mercado como modo de regulação e sobre seus diferentes tipos de imperfeições, com uma constatação: nunca existe concorrência perfeita nem preços verdadeiros em razão da repartição assimétrica da informação entre agentes econômicos. Daí a necessidade de organizações. Nenhum agente individual pode sozinho implantar todos os procedimentos requeridos para obter a informação necessária às decisões econômicas: as organizações são um meio de reduzir os custos das trocas ligadas às imperfeições do mercado. Uma vez criadas, essas organizações têm efeito de estruturas. Elas modificam a maneira pela qual os atores definem seus interesses e o funcionamento mesmo do mercado. O raciocínio será retomado e transposto para a Ciência Política, em seguida para as relações internacionais. Essa variante do internacionalismo liberal foi a teoria mais influente destas últimas décadas. Ela tornou-se a referência obrigatória para qualquer um que se interesse pela cooperação internacional e pelo multilateralismo.<sup>13</sup>

Inicialmente, um postulado: existe uma cooperação interestatal fundada em instituições que não vêm nem do direito nem das organizações internacionais – regimes – e que convém

<sup>13</sup> Um livro recente (18) publicado pelo "grupo de Tübingen" e um bom artigo de referência (29) permitem reunir a bibliografia e fazer a síntese dessa enorme literatura. Além disso, o essencial dos resultados obtidos pela teoria dos regimes, quinze anos após seu advento, encontra-se no livro publicado por V. Rittberger (40), que reúne alguns dos mais prestigiosos autores dessa corrente.

explicar. Uma primeira definição dos regimes, que se tornou clássica, foi dada por Stephen Krasner ((25), p. 2): "Um conjunto de princípios, de normas, de regras e de procedimentos de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em um domínio específico". Como seria esperado, o primeiro debate entre os principais defensores dos regimes (R. Keohane, O. Young, J. Ruggie) girava em torno dessa definição. Ela era suficientemente precisa? Não se devia encontrar regras "explícitas" para decidir se um regime existia ou não? E quais eram esses atores que deviam ter formalmente essas regras como referência? A segunda preocupação foi de encontrar os critérios de existência de um regime. Dois critérios foram propostos: a efetividade (*effectiveness*) e a robustez (*resiliency*) (29, 57). A efetividade prova-se mostrando que os participantes obedecem a princípios, regras, procedimentos, etc., ou ao menos que eles os têm como referência; que os outros membros protestam quando um princípio foi violado e isso provoca todo um ciclo de desculpas e de justificações (26); que não é necessário utilizar a força ou as sanções para levar os intervenientes a entrar no regime e a ele sujeitar-se; que o regime permite atingir certos objetivos desejados por seus membros e que a maioria, senão todos, ganhou algo sem que nenhum tenha perdido muito. A robustez mede-se pela capacidade do regime de resistir às mudanças, podendo manifestar-se nos objetos de conflito e na distribuição do poder no cenário internacional.

Vê-se que a teoria subjacente é aquela da escolha racional e da satisfação recíproca de interesses bem compreendidos. Os participantes são unidades racionais dotadas de atributos diferentes, devendo agir em um contexto de incerteza em meio às imposições que modelam suas escolhas. O regime torna essa escolha mais fácil. Ele aumenta a informação, diminui as incer-

tezas mútuas, reduz os custos da troca, oferece um repertório de ações possíveis, em suma, torna a relação com o outro mais fácil. E para demonstrar que, em todos os casos, os participantes têm interesse em escolher mais a cooperação que a defecção, a teoria dos jogos e particularmente o dilema do prisioneiro são amplamente utilizados. O livro de Robert Axelrod, com o sugestivo título de *Donnant-Donnant. Théorie du comportement coopératif* (5), obteve um grande sucesso. Ele está no centro das demonstrações de R. Keohane (21, 39).<sup>14</sup> Para resumir brevemente, Axelrod mostra que, nas condições apropriadas, "a cooperação pode efetivamente emergir em um mundo de egoístas na ausência de poder central". Condição essencial para o aparecimento da cooperação: que os atores "tenham suficientemente chances de se encontrar novamente para que o resultado de sua próxima interação seja de interesse". Os teóricos dos regimes e do multilateralismo vão retomar as duas noções de "jogo interativo" (Ruggie) e de "reciprocidade difusa" (Keohane) contidas nas demonstrações de Axelrod e colocá-las no centro de sua teoria. Segundo eles, quando os Estados estão inscritos em um jogo de trocas repetido (a construção europeia, a Organização Mundial do Comércio, o Conselho de Segurança...), e nesse jogo eles são ora ganhadores, ora perdedores, de toda maneira, eles terão de encontrar os outros. Eles não têm interesse em se retirar do jogo e fazer figura de cavaleiro solitário. A longo prazo, o comportamento cooperativo é a melhor estratégia possível. Como conclusão, os regimes teriam o grande interesse de reforçar essa reciprocidade difusa, de tornar mais pesado o custo da defecção e mais vantajoso o da cooperação (39).

<sup>14</sup> Em um registro completamente diferente daquele dos regimes, convém citar um dos mestres da teoria formal, Michael Nicholson (38).

Numerosos estudos de caso foram feitos sobre essas bases (59). Dezenas de programas de pesquisa e de teses foram lançados a ponto de sobrecarregar durante cerca de quinze anos a revista *International Organization*, colocada a serviço quase exclusivo dos arautos dessa abordagem e de seus estudantes. Contudo, as críticas não faltaram (15, 33, 45). A de Susan Strange (48) permaneceu célebre. Ela observava, desde o início, a imprecisão das definições e o caráter conservador de uma abordagem que toma a ordem existente como um dado. A tendência a ver regimes em tudo, a não se interrogar sobre a natureza da regulação estabelecida, sobre sua equidade, sobre sua adequação ao problema colocado é uma das críticas mais correntes e das mais bem fundamentadas.

Para aqueles que estão fora do círculo de admiração e de citações mútuas, construído em torno dos regimes, essa literatura pode parecer tediosa. Sem a coragem de mergulhar nos escritos normalmente pesados, repetitivos e detalhistas, a tentação é grande de minimizar a sua contribuição. Seria um erro, no entanto, ignorá-los, pois os teóricos dos regimes incontestavelmente enriqueceram a análise da cooperação internacional. Para compreender como se tecem, ou não, relações de solidariedade em torno de um problema determinado (por exemplo, as telecomunicações, o transporte marítimo, o estatuto da Antártica...), eles fornecem listas de questionamentos e de reflexões sobre a conceitualização, que são igualmente ferramentas úteis para conduzir uma pesquisa. O conceito de regime tem um valor heurístico. Ele permite designar e estudar essas formas de regulação não inscritas nos textos jurídicos que se pode constatar na vida internacional e para as quais nenhum conceito satisfatório existia até então. Ademais, depois de alguns anos, variantes interessantes tendem a corrigir o seu caráter, normalmente muito mecânico. De uma parte, o conceito de ins-

tituição é substituído com mais e mais frequência pelo de regime (58), e a análise da construção da regra assume ares durkheimianos, dando mais espaço para a sociologia (44). De outra parte, uma nova corrente esboça-se prestando menos atenção às estratégias e aos jogos de poder e mais à dimensão reativa da cooperação internacional ((18), cap. 5). Ele interroga-se sobre o papel dos cientistas e das "comunidades de saber" (*epistemic communities*) na institucionalização das relações internacionais (17, 44). Ele mostra como processos de comunicação, de circulação de idéias, de aprendizagem levam os Estados a modificar suas preferências e seus comportamentos à medida que o diálogo se desenvolve. Sob esse aspecto, os trabalhos de Thomas Risse-Kappen e de Janice Gross-Stein sobre a maneira pela qual o círculo de Gorbachov foi influenciado pelo pensamento estratégico ocidental e sobre o papel que isso pôde desempenhar para o fim da Guerra Fria são impressionantes (40).

### Governança e novo multilateralismo

A abordagem em termos de regimes faz supor que regras existem em torno de uma dada questão, que elas são conhecidas e que os Estados as têm como referência. Bastante estatista, ela não permite considerar as situações incertas, as temporalidades cruzadas, o emaranhado dos diferentes níveis de atores e de trocas que ocorre a cada momento da vida internacional. Ademais, ela aplica-se caso a caso, domínio por domínio (*issue area*). Ela não permite pensar a mundialização na sua complexidade. Ao conceito de governança, surgido recentemente na disciplina das relações internacionais, reputa-se o papel de atenuar essas faltas e de completar o conceito de regime.

A noção merece ser precisada pois três discursos desenvolvem-se simultaneamente em torno da governança e não se

acordam (46). Aquele do Banco Mundial e dos credores dirige-se aos países em desenvolvimento. É um discurso sobre a "boa gestão": a "boa governança" implica um Estado de direito, uma boa administração, a transparência e a responsabilidade dos dirigentes políticos diante de seu povo. Não é essa que nos interessa aqui. O discurso da revista *Global Governance* e da maioria dos estudos de relações internacionais utiliza a palavra na perspectiva traçada pelo livro pioneiro de Rosenau e Czempiel, *Governance Without Government* (42). A governança designa então um conjunto de regulações que funciona mesmo que elas não emanem de uma autoridade oficial, produzidas pela proliferação das redes em um mundo mais e mais interdependente (Rosenau). Ela é bastante próxima da noção de regime, sendo mais ampla, mais global e recortando menos a cooperação internacional por domínios (menos *issue area oriented*). O terceiro discurso é aquele que inspira estudos de políticas públicas e foi conservado pela *Commission on Global Governance* (reunida sob a iniciativa do Chanceler Brandt logo depois da queda do muro de Berlim por refletir a maneira pela qual seria organizada a vida internacional no mundo do pós-Guerra Fria). Ele enuncia a definição mais interessante mas também a mais difícil de operacionalizar:

A soma das diferentes maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, geram seus assuntos comuns. É um processo contínuo de cooperação e de acomodação entre interesses diversos e conflituosos. Ele inclui as instituições oficiais e os regimes dotados de poderes executórios assim como os arranjos informais sobre os quais os povos e as instituições estão de acordo ou que eles percebem ser de seu interesse (51).

Assim definida, a governança permite pensar a gestão dos assuntos internacionais não como uma concretização, um resultado, mas como um processo contínuo. Ela opõe-se à anarquia internacional, porém, diferentemente dos regimes, ela não é jamais fixa. A governança é praticada por atores de toda natureza, públicos e privados, obedecendo a racionalidades múltiplas. A regulação não está enquadrada por um corpo de regras preestabelecido, ela faz-se de maneira conjunta por um jogo permanente de trocas, de conflitos, de negociações, de ajustamentos mútuos.<sup>15</sup> A maneira pela qual foi tratada a crise financeira do México em 1994 é uma boa ilustração disso.

Essas propriedades definidoras da governança mostram ao mesmo tempo as suas forças e as suas fraquezas. A governança tem a vantagem de ser maleável e flexível. A ação pública internacional resultante desse fato emana da intersubjetividade dos atores em relação. Ela supõe a existência de um "espaço público", no sentido de Habermas, aquele no qual os diferentes componentes de uma sociedade exercem seu poder de expressão e de crítica e constroem-se pela comunicação uns com os outros. Ela concede um grande espaço aos atores sociais. Ela permite descrever os modos de gestão dos assuntos de interesse mundial que resultam do jogo de subsistemas que ligam atores heterogêneos que não têm nem as mesmas capacidades nem as mesmas legitimidades. No domínio do meio ambiente, por exemplo, quer se trate da proteção da camada de ozônio ou do aquecimento climático, a cooperação internacional provoca a intervenção de atores tão diversos como especialistas científicos, as ONGs de defesa do meio ambiente, as empresas industriais, as companhias de seguros, as administrações técnicas, os diploma-

<sup>15</sup> Para uma exposição e uma crítica mais elaboradas do conceito de governança e de sua implantação, ver o número especial da *Revue Internationale des Sciences Sociales*, março de 1998.

tas, os responsáveis políticos, os países do Norte, os países do Sul, uns e outros, aliás, constituídos por correntes múltiplas e não se constituindo em entidades homogêneas. A governança permite descrever esses tipos de configurações maleáveis, em permanente reestruturação. Ela obriga a refletir sobre as possibilidades de diálogo e de participação comum entre atores plúrais em torno de problemas de interesse coletivo.

Como os regimes, a abordagem em termos de governança repousa em um critério subjacente de eficácia. Ela é *problem solving*. A natureza da regulação produzida e sua adequação aos problemas de fundo não são questionadas. A ideologia subjacente é, ainda, a do liberalismo. A satisfação do bem comum é reputada originar-se espontaneamente da troca livremente consentida. Da harmonização dos interesses individuais nascerá a harmonia geral.

Uma visão tão irenista despreza os fenômenos de dominação e de exclusão que se constata na realidade. De um lado, a troca não se faz em um *vacuum* e tudo não é sempre reinventado. As grandes linhas do que são os direitos e os deveres no interior da sociedade internacional (os "standard de obrigação" (32)) são definidos principalmente pelos atores dominantes (cf. o tratamento da crise financeira mexicana em 1994 ou os resultados da conferência de Kyoto sobre o aquecimento climático em 1997). Por outro lado, todos aqueles que fazem parte da sociedade mundial não são convidados para o jogo da governança. No domínio da proteção do meio ambiente, por exemplo, quer se trate da gestão durável das florestas, da preservação da diversidade genética ou das espécies selvagens ameaçadas de extinção, as populações indígenas, as comunidades locais, as organizações rurais têm um papel determinante na implantação local das soluções negociadas em escala mundial. Ora, elas são pouco representadas e seus interesses são muito pouco considerados.

O forte pragmatismo de Susan Strange sugere que não podemos contentar-nos em constatar a complexidade, as turbulências e a confusão do mundo e sonhar com a governança.

Para essa ilustre especialista da economia política internacional, urge identificar, toda vez “quem intervém” e “com que conseqüências” sobre o desenvolvimento econômico e social nos países e entre eles: as empresas, as burocracias internacionais, as ONGs, as associações profissionais, outros grupos com interesses transnacionais? Segundo Susan Strange, o grande desafio que se apresenta para a cooperação multilateral, hoje, é a construção de um consenso sobre questões político-econômicas que o sistema interestatista é doravante incapaz de gerir, em um contexto de assimetria crescente entre as forças dominantes e os grupos dependentes (49).

Indo ainda mais longe, o projeto de um “novo multilateralismo”, anunciado por Robert Cox e seus adversários, recusa a estrutura atual da ordem mundial e se quer deliberadamente crítico (10, 11, 13). Diante da mundialização e dos novos desafios planetários para cuja gestão falta ao mesmo tempo instituições adequadas e critérios comuns (20), eles defendem uma mudança ontológica da cooperação mundial (12). Não se trata mais de tentar resolver os problemas buscando a melhor linha de ação possível (*problem solving*) em um sistema em que os Estados permaneceriam os atores dominantes, mas de construir uma teoria crítica para uma ontologia “pós-westphaliana, pós-hegemônica e pós-mundial” ((12), p. 24). Até o momento, as organizações e as instituições internacionais foram notavelmente úteis às forças sociais dominantes para difundir o capitalismo industrial facilitando os transportes, as comunicações, as trocas científicas e protegendo a propriedade intelectual com o sistema de patentes (37). O multilateralismo foi construído “pelo alto”. Ele dá lugar apenas a um número restrito de atores não

estatais, essencialmente as ONGs acreditadas. Doravante, o “novo multilateralismo” deve preocupar-se em construir uma ordem mundial que ligue todos os atores “por baixo” (*bottom up*), repensando em conjunto a teoria política, o direito, a economia política e as relações internacionais. A finalidade é normativa: justiça, equidade, conhecimento do outro e respeito pelo outro. O meio privilegiado: a representação e a consideração de todos os atores, incluindo os mais fracos.

De maneira significativa, essa preocupação vai ao encontro dos filósofos das ciências que se interessam pelos novos desafios colocados pelas relações do homem com a natureza (caso da vaca louca, escassez de água potável, etc.). Uma dupla questão atravessa doravante todas as disciplinas das Ciências Sociais: “Quem e quantos somos? Como podemos viver juntos?”.<sup>16</sup> Em um mundo que se tornou totalmente interdependente, a construção de um verdadeiro “espaço público”, no qual poderiam ser ouvidos todos os “ativistas” do planeta, tornou-se uma necessidade imperiosa. A noção de “partes interessadas” (*stake-holders*) é, aliás, mais e mais presente nos documentos internacionais (particularmente os textos do Banco Mundial). As grandes conferências especiais das Nações Unidas são um princípio de resposta (16). Que não possa existir “governança mundial” sem uma sólida articulação dos diversos níveis de ação política e social, local, nacional, regional e global e sem a participação das populações nesses diferentes níveis é uma realidade cada vez mais reconhecida.

A organização dos homens e a gestão de seu destino comum não são mais pensadas apenas no interior das fronteiras territoriais. A mundialização conduz a repensar os modos de

<sup>16</sup> Questão formulada por Bruno Latour num diálogo com Isabelle Stengers sobre um projeto de *Cosmopolitique* (Cosmopolítica, N. da T.), a ser publicado.

representação e participação políticas. As vias de uma "democracia cosmopolita" começam a ser seriamente exploradas e passariam pela criação de uma segunda assembléia geral da ONU, na qual teriam assento os atores sociais, pela organização de referendos em escala mundial e muitas outras receitas originais (3, 19). O caminho será longo, mas, aqui como alhures, o corte tradicional entre pensamento político, ciência política e relações internacionais tornou-se totalmente arcaico...<sup>17</sup>

### Bibliografia

1. ABI-SAAB, Georges. *Cours général de droit international public*. Recueil des cours, Académie de droit international de La Haye, 1987; Amsterdam: Martinus Nijhoff, 1996.
2. \_\_\_\_\_ (Dir.). *Le concept d'organisation internationale*. Paris: Unesco, 1980.
3. ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David (Eds.). *Cosmopolitan democracy. An agenda for a new world order*. Cambridge: Polity Press, 1995.
4. ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962.
5. AXELROD, Robert. *Donnant-Donnant. Théorie du comportement coopératif*. Paris: Odile Jacob, 1992.
6. CARR, Edward Hallett. *The twenty years' crisis, 1919-1939*. New York: Harper & Row (1939), 1946.
7. CHEMILLIER-GENDREAU, Monique. *Humanité et souverainetés*. Paris: La Découverte, 1995.
8. COLLARD, Daniel. *Les relations internationales de 1945 à nos jours*. (1977). Paris: Armand Colin, 1996.
9. COX, Robert W.; JACOBSON, Harold K. *The anatomy of influence: decision-making in international organization*. New Haven: Yale University Press, 1973.

<sup>17</sup> Isso é muito bem demonstrado por Howard Williams (55).

10. COX, Robert W. Social forces, states and world order: beyond international relations theory, *Millenium, Journal of International Studies*, n. 10 (2), p. 126-155, verão 1981.
11. COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
12. COX, Robert W. (Ed.). *The new realism. Perspectives on multilateralism and world order*. New York: United Nations University Press, 1997.
13. GILL, Stephen; MITTELMAN, James H. *Innovation and transformation in international studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
14. GILPIN, Robert. *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
15. GRIECO, Joseph M. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. In: KEGLEY, Charles W. (Ed.). *Controversies in international relations theory: realism and the neoliberal challenge*. New York: St. Martin's Press, 1995, p. 151-171.
16. GUICHAOUA, André (Dir.). *Coopération internationale: le temps des incertitudes*. *Revue Tiers Monde*, p. 659-693, jul.-set. 1997.
17. HAAS, Peter (Ed.). Knowledge, power and international policy coordination. *International Organization*, n. 46, inverno 1992.
18. HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
19. HELD, David. *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press, 1995.
20. \_\_\_\_\_. Democracy and globalization. *Global Governance*, n. 3 (3), p. 251-267, set.-dez. 1997.
21. KEOHANE, Robert O. *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

22. \_\_\_\_\_. The analysis of international regimes: towards a European-American research programme. In: RITTBERGER, V. (41), p. 23-45.
23. KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (Eds.). *Transnational relations and world politics*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1971.
24. \_\_\_\_\_. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977.
25. KRASNER, Stephen D. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
26. KRATOCHVIL, Friedrich V.; RUGGIE, John Gerard. International organization: a state of the art on an art of the state. *International Organization*, n. 40, p. 753-775, 1986.
27. LEBOW, Richard Ned; RISSE-KAPPEN, Thomas. *International relations theory and the end of the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1994.
28. LEFEBVRE, Maxime. *Le jeu du droit et de la puissance. Précis de relations internationales*. Paris: PUF, 1997.
29. LEVY, Marc; YOUNG, Oran R.; ZÜRN, Michael. The study of international regimes. *European Journal of International Relations*, p. 267-330, set. 1995.
30. LIPSCHUTZ, R. Reconstructing world politics: the emergence of a global civil society. *Millenium*, n. 21, p. 391-420, 1992.
31. LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. *Beyond Wetphalia? State sovereignty and international intervention*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
32. MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, n. 78, p. 734-749, 1984.
33. MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions. *International Security*, n. 19, p. 5-49, 1995.
34. MITRANY, David. *A working peace system*. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1943.

35. MOREAU DEFARGES, Philippe. *Un monde d'ingérences*. Paris: Presses de Sciences Politiques, 1997.
36. MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Nova York: Knopf, 1948.
37. MURPHY, Craig N. *International organization and industrial change. Global Governance since 1850*. Cambridge: Polity Press, 1994.
38. NICHOLSON, Michael. *Rationality and the analysis of international conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
39. OYE, Kenneth A. (Ed.). *Cooperation under anarchy*. Princeton, Princeton University Press, 1986. Com as contribuições de Duncan Snidal, Robert Axelrod, Robert Keohane, Robert Jervis.
40. RISSE-KAPPEN, Richard. Ideas do not float freely; GROSS-STEIN, Janice. Political learning by doing: Gorbachev as uncommitted thinker and motivated leader. *International Organization*, p. 155-214, primavera 1994.
41. RITTBERGER, Volker. *Regime theory and international relations*. Oxford: Clarendon Press (1993), 1995.
42. ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
43. ROSENAU, James N. *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
44. RUGGIE, John. *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institution form*. New York: Columbia University Press, 1993.
45. SENARCLENS, Pierre de. La théorie des régimes et l'étude des organisations internationales. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 138, p. 527-537, nov. 1983.

46. SMOUTS, Marie-Claude. Du bon usage de la gouvernance en relations internationales. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, p. 85-94, mar. 1998.
47. SMOUTS, Marie-Claude. *Les organisations internationales*. Paris: Armand Colin, 1995.
48. STRANGE, Susan. Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis. In: KRASNER, Stephen (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 337-354.
49. STRANGE, Susan. Territory, state, authority and economy: a new realist ontology of global political economy. In: COX, Robert W. (12), p. 3-19.
50. SUR, Serge. *Relations internationales*. Paris: Montchrestien, 1995.
51. THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our global neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
52. TUNKIN, G. I. *Droit international public*. Problèmes théoriques. Paris: Pédone, 1965.
53. WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. New York: Addison Wesley, 1979.
54. WEIL, Prosper. *Le droit international en quête de son identité*. La Haye: Martinus Nijhoff, 1996.
55. WILLIAMS, Howard. *International relations and the limits of political theory*. Londres: Macmillan, 1996.
56. WOLFERS, Arnold. *Discord and collaboration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962.
57. YOUNG, Oran R. *International cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.
58. YOUNG, Oran R. *International governance: protecting the environment in a stateless society*. Ithaca: Cornell University Press, 1994. Uma síntese das principais idéias de seu livro feita pelo autor encontra-se em Institutional linkages in international society: polar perspectives. *Global Governance*, n. 2, p. 1-24, 1996.

59. ZACHER, Mark W.; SUTTON, Brent. *Governing global networks: international regimes for transportation and communication*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
60. ZACHER, Mark W.; MATTHEW, Richard A. Liberal international theory: common threads, divergent strands. In: KEGLEY, Charles W. (Ed.). *Controversies in international relations theory: realism and the neoliberal challenge*. New York: St. Martin's Press, 1995, p. 107-150.