**Resumo crítico**

**Governança global: participação e esfera pública**

**Argumentos**

Os artigos tratam sobre a participação da população global nas atividades das organizações internacionais e na esfera pública internacional em geral. Um dos artigos foi escrito por Michael Zürn, um cientista político professor titular da Academia das Ciências de Berlim, que tem extensa obra sobre os reflexos da globalização no âmbito da política internacional.

O autor afirma que os déficits de legitimidade normativa das instituições internacionais têm gerado cada vez mais problemas de aceitação por parte da sociedade, visto que as instituições têm participação crescente em diversos assuntos que interessam a diferentes grupos cada vez mais interconectados pela trama da globalização, e que se sentem deixados de fora do processo decisório, controlado pelo que o autor chama de “Multilateralismo Executivo”.

Zürn defende a sua tese fazendo um curto resgate histórico da evolução das instituições internacionais desde o final da Segunda Grande Guerra e sua relação com o desenvolvimento da Globalização, passando posteriormente a tratar sobre a atual forma com que os regimes internacionais invadem o espaço de atuação antes reservado aos Estados soberanos. Após a apresentação dessa situação, o autor aponta exemplos de formas com a qual a sociedade civil tenta se defender do avanço da intrusão das instituições internacionais.

De acordo com o autor, as instituições internacionais, ao se multiplicarem e fortalecerem desde o pós-guerra, tiveram papel fundamental na garantia do crescimento econômico internacional por meio do “multilateralismo executivo”, no qual burocratas, políticos ou tecnocratas apontados pelo governo central dos Estados formulavam e atuavam nas instituições internacionais. Essa escolha arbitrária dos tomadores de decisões permitiu um grande nível de dinamismo das instituições, facilitando o processo de desnacionalização da política internacional, no qual os Estados, paradoxalmente, têm perdido poder decisório e sofrido intrusões em questões internas por parte das instituições criadas e sustentadas por eles mesmos.

Como resposta a essa intrusão de atores externos na política interna dos Estados, floresceram diversos grupos de resistência a esse processo, o que o autor chama de “Desnacionalização Reflexiva”. Por esse termo Michael Zürn embarca a politização de grupos preocupados com questões internacionais que em teoria deveriam ser discutidas pela sociedade e/ou representantes dessa sociedade, por terem grande impacto na mesma. O autor então, para demonstrar como se dá atualmente o processo de Desnacionalização Reflexiva, aponta diversos exemplos tanto de “Resistências Transnacionais” (que não necessariamente são contrárias à globalização, mas lutam por maior “justiça internacional”), quanto de “Resistências Nacionais” (que partem de plebiscitos ou de propostas populistas).

Scholte então, para fornecer respostas para tais desafios ao desenvolvimento da governança global, defende a tese de que a fórmula estatista convencional de “*accountability*” (prestação de conta) não é suficiente para abarcar a expansão das instituições de governança global. Como contra resposta a tendência de instituições internacionais não terem abertura democrática, há grupos da sociedade civil que buscam uma maior “*accountability*” em agências multilaterais, tais como, a ONU, a OMC, o FMI, entre outras organizações internacionais. A expectativa do autor é que grupos da sociedade civil – fóruns mundiais, organizações comunitárias, sindicatos, ONGs, think tanks - possam trazer maior controle público para as instituições de governança global.

Para defender sua tese Scholte divide o seu artigo em três partes. Na primeira, ele faz um balanço do crescimento do engajamento da sociedade civil em questões ou instituições de governança global. A principal ideia nessa primeira parte foi demonstrar que há uma forte tendência de se trabalhar assuntos da sociedade civil internacional em paralelo com as agências internacionais. O autor cita as reuniões da ONU, na qual sempre têm outras reuniões paralelas como as do fórum mundial. Além disso, o autor explicita também que o envolvimento entre sociedade civil internacional e agências internacionais está repleto de deficiências, as quais vão desde partes informacionais, falta de experiências, recursos financeiros, etc.

Após o autor situar o leitor sobre em que pé está a temática, ele assume que houve quatro maneiras pelas quais as organizações da sociedade civil fizeram as autoridades globais serem mais responsivas em relação aos cidadãos.

A primeira foi o aumento de transparência pública das operações de governança global. A transparência pública, segundo o autor, é pré-condição fundamental para que haja “*accountability*” democrática efetiva. O autor cita o caso da Rede Brasil, a qual fez com que os relatórios de estratégia de assistência do Banco Mundial fossem traduzidos para o português. Enfim, orçamentos devem ser demonstrados, termos técnicos devem ser melhores explicados e traduções para diversos idiomas devem ser feitos para a sociedade civil.

A segunda foi através do monitoramento e revisão das políticas globais. Quando as políticas são publicamente visíveis, as instituições da sociedade civil podem assumir papéis de “*watchdogs*” e de avaliadores das políticas. As organizações da sociedade civil podem também emitir documentos e estudos sobre os alvos (ações) das instituições internacionais sobre comunidades ou grupos.

A terceira maneira foi a busca por corrigir os erros e os danos atribuídos aos corpos regulatórios globais. Organizações da sociedade civil têm pressionado instituições da governança global a corrigir seus erros, fazendo com que elas troquem oficiais ou técnicos, mudem as regras do jogo ou reparem danos históricos causados.

E, por último, a promoção de mecanismos formais para “*accountability*” global. Houve a criação de mecanismos formais para monitorar e controlar as agências internacionais. Organizações da sociedade civil têm angariado resultados nesse aspecto em todos os âmbitos locais, regionais e globais.

Embora o autor cite e exemplifique as quatro maneiras, há ainda muitos desafios a serem perseguidos. O autor cita seis deles, como forma de tornar as instituições da governança global mais responsivas e democráticas. A primeira envolve a busca por melhores recursos (fundos, funcionários, materiais, etc.) desses organismos da sociedade civil. Redes de contatos mais amplas em todos os âmbitos (Maior cooperação e menor isolamento). Melhor relacionamento das organizações da sociedade civil com as autoridades públicas de governança global. Outro desafio está relacionado às mídias de massa, melhor relacionamento com estas para que haja uma melhor e maior cobertura. O quinto desafio, melhor entendimento da cultura política, em que os governos tenham melhor relacionamento com os grupos da sociedade civil. E, por fim, melhor prestação de contas das próprias organizações da sociedade civil.

Em oposição aos artigos dos autores supracitados, que podem ser criticados por uma falta de visão prática quanto a realização de suas reformas, Patrizia Nanz e Jans Steffek elaboram uma ideia mais propositiva de como pode se desenvolver a esfera pública em organizações democráticas. Os autores discorrem sobre o problema da legitimidade através dos seguintes problemas que contribuem a tamanho déficit: uma falta da participação dos países desenvolvidos; e a realização de medidas num ambiente de regras excludentes e pouco transparentes que deixam de lado tanto os cidadãos, quanto os países com menos recursos nas associações internacionais politicas.

Nanz e Steffek explicam sua visão de legitimidade democrática, segundo a qual os cidadãos, “decidem por si mesmo o conteúdo das leis que se organizam e regulam a sua associação política.”[[1]](#footnote-1) Porém, em um mundo onde instituições internacionais estão encarregadas de medidas que afetam a todos, muitos grupos na população mundial não têm acesso a esses debates importantes. Um exemplo de onde essa deficiência acontece atualmente é a Organização Mundial do Comércio (OMC). Nanz e Steffek elaboram uma teoria deliberativa da política para esboçar uma versão ideal da política internacional ideal. Eles usam a teoria de política deliberativa para compor a ideia de esfera pública: a legitimidade democrática só se realizará enquanto houver deliberação entre os atores sociais. Nesta arena, os atores diferentes discutem suas diferenças entre si e trabalham em conjunto para o bem comum do público global. Além da inclusão de vários atores em governos, comunidades científicas, ONGs, e representantes de uma grande quantidade de países, Nanz e Steffek introduzem um conceito que eles utilizam ao longo do texto: a implementação de uma esfera pública que transborda as constrições nacionais para encorajar mais participação democrática.

Portanto, para os autores, o aumento da governança democrática só se realizará com a existência de uma esfera pública descentralizada, ou seja, através da construção de um espaço público para deliberação pública entre a sociedade civil (o público) e representantes dos próprios governos.[[2]](#footnote-2) Os autores exigem envolvimento da própria sociedade civil, enfocando no potencial de criar um tipo de ponte informacional entre o público e as organizações, traduzindo a informação aos interesses do público e levando suas demandas às instituições. É aqui onde o exemplo da OMC é relevante.

Um dos problemas principais da OMC é que ela funciona com o “modelo de clube” que historicamente dominou instituições, o que os autores citam como efetivo em, “marginalizar os atores políticos, grupos de interesse domésticos, e o público em geral.”[[3]](#footnote-3) O domínio dos atores mais poderosos sob as reuniões e o próprio sistema não contribui para a disseminação de informação ou para o aumento da participação pública, Steffek e Nanz advogam pela transparência na formulação das regras da instituição e a inclusão dos participantes marginalizados. Mesmo assim, se essas condições fossem realizadas, os autores apontam que a falta de registros escritos das reuniões ameaçaria ainda o progresso da reforma da OMC. Pragmaticamente, os autores admitem que a mera existência de anotações escritas não resolveria o problema de participação pública, o que nos leva ao próximo ponto.

É importante mencionar que mesmo se a reforma se realizar de acordo com os termos dos autores, existe a possibilidade real de falta de interesse dos meios da comunicação e do próprio público em envolverem-se. Ai entra o novamente o papel da sociedade civil, liberando acesso à informação, de forma a garantir que uma organização como a OMC opere dentro de parâmetros mais democráticos. Entender que tal reforma não resolverá o déficit democrático ou instantaneamente equalizará a participação das nações, mostra que o papel da sociedade civil pode atuar no lugar de forma importante para a legitimação da comunicação para a continuação das medidas e de uma política mais inclusiva e democrática.

**Conclusão**

Zürn conclui, portanto, que o multilateralismo como é está em crise e deve ser reformado para atender aos novos desafios do sistema internacional cada vez mais desnacionalizado, que contém cada vez mais demandas por legitimidade democrática por parte da sociedade civil. O Multilateralismo Executivo deve dar lugar a alguma forma de *“Socially Backed Multilateralism”*, com o qual as instituições internacionais teriam legitimidade normativa suficiente para cumprir seus objetivos.

Para Scholte, uma forma com a qual poderia ser efetivada a transformação proposta por Zürn se daria por meio das associações da sociedade civil, que poderiam fazer importantes contribuições para melhorar a “*accountability*” na governança global. Embora já exista em certo nível, a responsividade pode ser expandida. Além disso, uma vantagem da “*accountability*” é que não necessita haver grandes rearranjos regulatórios globais para que ela exista.

Outra conclusão relatada por Scholte é que a *accountability* não é algo automático, mas, pelo contrário, enfrenta diversos desafios. Como demonstrou Scholte (2004), algumas dificuldades ainda persistem, especialmente relativas ao ambiente de trabalho das organizações da sociedade civil, tais como cultura política e atitudes das autoridades, bem como problemas com a própria prestação de contas dentro dessas organizações. A sociedade civil e os cidadãos por si sós não bastam para resolver os problemas de “*accountability*”, há a necessidade de apoio e intervenção dos parlamentos, de especialistas de diversos matizes, das cortes de justiça e da mídia.

Por fim, Scholte expõe que uma grande quantidade de melhorias precisa ser feita para que haja uma maximização da “*accountability*” em nível de governança global. A dizer são: recursos devem ser melhores distribuídos, principalmente para organizações voltadas para minorias (grupos marginalizados); as organizações precisam explorar melhor as redes de contatos além-fronteiras; as autoridades precisam permitir mecanismos institucionais em que consultem as organizações da sociedade civil; a mídia precisa explorar mais as ações da sociedade civil em relação à governança global; uma cultura política voltada para o encorajamento e engajamento com ações da governança global; e, por fim, as associações da sociedade civil precisam ser mais responsivas para com elas mesmas.

Já Nanz e Steffek concluem que a única maneira de realizar o objetivo de democratização das instituições internacionais requer a construção de uma esfera pública (*transnational public sphere*). Eles definem tal esfera como um espaço comunicativo que inclui tanto os participantes do setor político quanto os atores não governamentais para promulgar medidas que ultimamente sirvam a população de forma mais inclusiva.

Ao seguir o argumento dos autores, a esfera depende do acesso da informação pelo público. Eles entendem que a alta complexidade do material não encoraja todos os cidadãos a se interessar ou mesmo compreender e usar as informações, mas o acesso fornece ao sistema uma funcionalidade mais democrática. Eles também advogam pela inclusão dos atores mais marginalizados (países sem fácil acesso à participação das reuniões que geralmente tomam lugar em países do norte), e usam a Organização Mundial de Comércio (OMC) como um exemplo de uma instituição atual que está disposta a reforma de forma semelhante à discutida.

**Comentários e críticas:**

A preocupação de Zürn gira em torno de como tornar as instituições internacionais legitimas o suficiente para que continuem a exercer suas funções com a mesma qualidade que apresenta desde o pós-guerra. Porém ele não discute a efetividade em si das instituições (apenas as apontam como grandes responsáveis pela estabilidade do crescimento econômico), não discute moralmente a validade das “intrusões” destas no seio dos Estados nacionais e suas repercussões, embora defenda ardentemente o fim de barreiras à desnacionalização.

Como a maioria dos proponentes de reformas das instituições internacionais, o autor não deixa clara a forma com a qual deveria ser feita a transição do Multilateralismo Executivo para o “*Societally Backed*”. Deveriam ser criadas normas para regular a administração de cada instituição? Ou normas específicas de *accountability* para todas as instituições?

E por fim outro silêncio do autor se refere à questão da legitimidade tanto dos grupos contrários à globalização quanto à dos “*societal groups*” que demandam maior *accountability*. Quais os grupos que deveriam ter voz? Seus interesses “democráticos” são justificados? Em que medida os governos democraticamente eleitos não tem autoridade e legitimidade para apontar os representantes do Estado (e consequentemente do povo) em instituições internacionais?

Quanto ao texto de Scholte, este expressa bem suas ideias, incluindo exemplos bem importantes para fundamentar seus argumentos. No entanto, ele não demonstra em nenhum momento do seu texto como essas associações da sociedade civil se organizam e se, de fato, existe um rumo ou direcionamento dessas organizações. O que parece é que essas organizações não tem planejamento e/ou objetivos gerais. Muitas vezes, elas elegem uma bandeira de luta e não consultam o seu próprio “diretório” para analisar se há coerência na demanda. Nesse sentido, como consequência, as ações são mal coordenadas e se cria um déficit democrático intrínseco nas próprias organizações da sociedade.

Embora o autor considere a falta de *accountability* dentro das associações da sociedade civil, ele não presta a devida atenção no que se refere à lógica de que a falta de responsividade das associações gera um descrédito diante das autoridades políticas, da mídia e da própria cultura política no âmbito local e regional. Assim sendo, o autor deveria direcionar maior esforço em buscar formas de solução para a falta de planejamento, de organização ou de uma agenda mais transparente dessas associações.

Outro ponto relevante é, até que ponto essas associações tem influenciado no campo da “*hard* *politics*”? O que de fato essas organizações tem feito ou influenciado na tomada de decisões de questões da alta política. O autor fala de poucos exemplos nesse sentido. Como as associações interferem em temas de segurança e de comércio e quais os resultados substanciais angariados.

Por fim, embora Zürn e Scholte possam ser alvos de criticas por uma falta de aplicação de suas ideias a situações contemporâneas, Nanz e Steffek usam o exemplo prático da OMC como uma possível demonstração de como as instituições internacionais podem ser reformadas. Eles abrandam seu argumentopara admitir que ideias como o acesso livre à informação sobre o comércio global não garantem automaticamente que o homem comum tenha interesse ou capacidade de conhecer o assunto. Nanz e Steffek também tratam do papel dos meios de comunicação e sugerem que eles poderiam investir mais atenção em assuntos relativos às organizações internacionais. Porém, às vezes as ideias deles sofrem por ser um tanto “ingênuas,” a dizer, possuem uma simplicidade de aplicação que diminui a viabilidade dos argumentos desenvolvidos nos textos.

Por exemplo, quando eles sugerem que os atores da sociedade civil teriam que apresentar apenas um tema para discussão com os países envolvidos nas decisões comerciais, os autores apresentam uma ideia que pode ser muito facilmente considerada inviável. Também a sugestão de que países não representados tradicionalmente na esfera pública possam sair desse problema com “meios financeiros adicionais”, imediatamente pensamos no valor desses fundos e de onde eles viriam. Por fim, os textos acadêmicos são encorajadores por ter sugestões válidas e aplicáveis ao atual cenário internacional. Contudo, o enfoque desses ensaios deve ser tratado mais como sugestões de caminhos a serem seguidos do que como ideias funcionais que pudessem transformar as instituições e criar um novo panoramapara a reforma considerada necessária pelos autores.

**BIBLIOGRAFIA**

Nanz, Patrizia & Steffef, Jens (2004). Global Governance, Participation and the Public Sphere. **Government and Opposition**– An International Journal of Comparative Politics, vol. 39, no4, pp. 314-335.

Scholte, Jan Aart (2004). Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. **Government and Opposition**– An International Journal of Comparative Politics, vol. 39, no4, pp. 211-233.

Zürn, Michael (2004). Global Governance and Legitimacy Problems. **Government and Opposition**– An International Journal of Comparative Politics, vol. 39, nº 4, pp. 260-287.

1. Nanz e Steffek, 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Nanz e Steffek, 8 [↑](#footnote-ref-2)
3. Nanz e Steffek, 326 [↑](#footnote-ref-3)