

Global Public Goods: escolha pública e governança global¹

Introdução

É nas décadas de 80 e 90 que surgem os primeiros estudos dedicados ao papel das organizações da sociedade civil (OSC) e das Empresas Transnacionais (ETs), em especial no contexto de uma nova divisão internacional do trabalho. O debate acerca do conceito de Bens Públicos Globais (BPG) ressurge no final dos anos 90 com uma abordagem menos vinculada à microeconomia e voltada a preocupações da Economia Política Internacional. Os principais esforços para renovar o debate foram empreendidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que introduziu novas questões e apresentou formas inovadoras de se compreender o desenvolvimento internacional.

Nos anos 2000, com a internacionalização cada vez maior das ETs, o interesse de diversas pesquisas passa a versar sobre a governança privada e os constrangimentos que ela exerce sob a governança nacional e global. Estes dois debates – a respeito dos BPG e sobre OSC e ETs – convergem mais recentemente em uma série de trabalhos do campo das Relações Internacionais que visam mostrar as profundas transformações atuais e seus impactos na governança global.

Tema e tese

Apesar de ambos os artigos (CARBONE, 2007; RUGGIE, 2004) tratarem do mesmo tema – bens públicos globais (BPG) – Carbone apresenta a trajetória do debate acerca da definição destes bens e as tentativas de construção de uma governança para este tema, enquanto Ruggie chama a atenção para a transformação da noção tradicional de governança global: as fronteiras nacionais e a soberania nacional são ideias insuficientes, pois hoje, novos atores envolvem-se com questões de governança global, em especial empresas transnacionais (ETs) e as organizações da sociedade civil (OSC).

Argumentos

Carbone (2007) volta-se ao problema da falta de um regime ou de uma governança específica para os BPG. Ele explica que houve tentativas de coordenação de um grupo que estabeleceria normas e até mesmo faria uma proposta de financiamento e ajuda externa. No entanto, as negociações fracassaram devido a dificuldades de ação

¹ Resenha elaborada por Amanda Domingues, Gabriela Ferreira, Rafael Magalhães e Rafael Murgi.

coletiva e principalmente à recusa de Estados Unidos e Japão, que receavam ter que despendar mais recursos.

Como ilustração destas negociações, o autor reconstitui as negociações que ocorreram durante *Financing for Development Conference*, *The World Summit on Sustainable Development* e *The International Task Force on Global Public Goods*. Carbone apresenta a posição dos principais estados envolvidos nestas ocasiões e como cada um articulou suas posições de acordo com suas preferências.

Ruggie (2004) salienta que a noção tradicional de BPG não é suficiente para compreendermos a dinâmica internacional atual. Hoje, há um novo domínio público global que produz novos BPG e que envolve atores que transbordam as fronteiras dos Estados. É cada vez maior a pressão das OSC para que as ETs não negligenciem certos direitos e deveres, mas por outro lado, as próprias ETs têm empreendido ações voluntárias de construção de capacidades sociais, como implementação de direitos humanos, programas de saúde e educacionais.

Principais conclusões

Observa-se nos artigos analisados que o ambas as questões de governança global e de bens comuns são unidas por uma dificuldade que tem origem na dificuldade de ação coletiva entre os atores internacionais. Trata-se de um tema comum em Relações Internacionais, dada a ausência de uma autoridade a qual todos os entes estão subordinados.

Carbone aponta que, apesar da promoção da ideia dos BPGs pelo PNUD desde o fim da década de 1990, a divergência de interesses das partes envolvidas dificultou o preenchimento das metas estratégicas definidas pelo pelo *International Task Force on Global Public Goods*. Para vencer esses obstáculos, é fundamental definir a conceituação dos bens públicos, assim como os critérios referentes à origem dos recursos, sua administração e o envolvimento de atores não estatais.

Ruggie, por sua vez, apresenta um novo cenário internacional no qual a ideia de provisão de bens públicos é cada vez mais afetada por mudanças na governança global. A promoção dos GPGs frequentemente entra em conflito com a ideia clássica de que os atores internacionais são apenas Estados soberanos. Emerge uma nova ordem “mais

parcial, mais rasa e mais frágil” do que a ordem doméstica dos Estados, mas que impõe um custo crescente ao ser ignorada.

Comentários e críticas

Os artigos seguem uma linha descritiva, e acabam ocupando boa parte do espaço com a reconstituição de acontecimentos e negociações em torno dos conceitos de governança e de bens públicos. Ademais, os autores advogam pela maior promoção de formas alternativas de governança e por uma regulação mais bem-definida de bens públicos, e com este fim acabam borrando a linha entre argumentos analíticos e normativos.

Nos dois artigos falta preocupação em definir os conceitos centrais para os argumentos. Carbone não oferece uma definição precisa de bens públicos, e introduz outros conceitos cujos critérios também são nebulosos. A diferenciação de bens globais, regionais e locais é arbitrária, e a tabela 1 (p.182), com as categorias pertencentes a cada um desses conceitos, cria maior confusão. O tratamento do conceito de BPGs por Ruggie também sofre dessa falta de rigor.

Os autores apoiam seus argumentos com estudos de casos que são reconstituídos na narrativa. Apesar de ser uma estratégia válida de se aproximar de temas de estudos, não podemos deixar de notar que tais reconstituições sofrem pesadamente de viés de confirmação, no qual o pesquisador tende a dar mais peso às evidências que apoiam suas concepções pré-determinadas e dá menos valor a conjuntos de evidência que vão contra sua percepção.

Por fim, os artigos ignoram parte essencial da literatura sobre bens públicos, qual seja, aquela que diz respeito aos problemas de coordenação e às dificuldades da ação coletiva. Uma discussão extensa em economia e teoria dos jogos aponta para a dificuldade de articular uma postura cooperativa dos atores envolvidos em questões relacionadas a bens públicos. A estrutura de incentivos para a provisão desses bens geralmente produz o *efeito carona*, no qual atores tendem a consumir bens sem investir em sua manutenção. Uma outra literatura extensa, também ignorada, informa sobre os casos em que a cooperação pode ser atingida para os bens públicos.

Carbone, Maurizio (2007). Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept. **Global Governance – A Review of Multilateralism and International Organizations**, vol. 13, n° 2, pp. 179-198.

Ruggie, John G. (2004). Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices. **European Journal of International Relations**, vol. 10, n°4, pp. 499-531.