

GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

FELIPE GONZÁLEZ

(coordenação)

Gerson Damiani

José Fernández-Albertos

(organização)

Cátedra José Bonifácio 4

edusp

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

Déficit democrático, legitimidade e globalização: padrões de justiça e a ética dos *players*

GERSON DAMIANI¹

Ao tratar dos temas atinentes aos desafios da governança global, e subsequentemente à crise da democracia representativa, cumpre-nos investigar zelosamente tanto o escopo como o grau da relação de causa e efeito aqui propostos. Para tanto, é relevante proceder a exame de endogeneidade intrínseca às variáveis já estabelecidas: a governança e a democracia.

O conceito de governança nos remete à Grécia Antiga; renasceu, entretanto, com relevância evidente, nos anos de 1990, dando margem a discussão vigorosa entre internacionalistas, juristas e economistas. A indagação sobre a origem do conceito e seu desenvolvimento faz-se significativa para sua subsequente compreensão e análise conceitual. Em grego, a palavra κυβερνάω [*kubernáo*] significa guiar, dirigir, conduzir – uma embarcação ou uma carroça – e foi utilizada inicialmente por Platão de forma metafórica, referindo-se à condução de seres humanos. Tal utilização deu origem ao verbo em latim *gubernare*, com o mesmo significado e do qual deriva *gubernantia*. O termo foi utilizado em francês no século XIII como equivalente a governo, relativo à forma ou à maneira de governar, e foi

1. Jurista e internacionalista; secretário executivo do Centro Ibero-americano (Ciba), coordenador científico da Cátedra José Bonifácio e assessor internacional da Universidade de São Paulo (USP). Atua nas seguintes áreas: governança e cooperação, comércio exterior, resolução de conflitos e arbitragem internacional. Bacharel pela Hamilton College de Nova York, com especialização na Fondation Nationale des Sciences Politiques e na Université Paris-Sorbonne; mestre pela Humboldt Universität zu Berlin e Freie Universität Berlin; doutor e pós-doutor pela USP, com capacitação em direito internacional privado pela King's College London.

adotado no idioma inglês no século XIV, dando origem à palavra *governance*. Vale ressaltar que *governance* tornou-se um jargão utilizado mundialmente, após ser adotado por cientistas políticos e sobretudo por instituições internacionais, entre elas a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Comissão Europeia. Recentemente, ao passo que a globalização tornou-se tema-âncora em círculos acadêmicos, teve origem o conceito de *global governance*, ou governança global².

Governança é, portanto, distinta de *governo* no sentido institucional, pois implica o delineamento abstrato da gestão pública, com fundamento na sociedade civil transnacional, e não no ato concreto de gerir um espaço ou regime específico. Com a análise de diferentes escolas de pensamento, observa-se a existência de correntes antagônicas, no que diz respeito não só às definições mas também aos papéis desempenhados por regimes e organizações internacionais.

Entender [...] como funciona “a grande máquina do mundo” é, por excelência, o campo de estudo das relações internacionais e um indispensável ingrediente de conhecimento para a condução da política externa de um país. Em *Os Lusíadas*, os portugueses, que foram encontrando “novas terras e novos céus” ao “singrar por mares nunca antes navegados”, com os intuitos de dilatar a Fé e o Império e promover o comércio, deram início à unificação da história mundial. Essa unificação é um dos antecedentes do atual processo de globalização³.

Com o surgimento de mecanismos de governança global, e consequentemente com o aumento da interdependência – econômica, política e institucional –, há quem sustente que a probabilidade de cooperação entre os Estados tende a aumentar, à medida que a atuação de regimes e organizações internacionais também aumenta na esfera global, contrapondo-

2. Corinne Huynh-Quan-Suu, *Étymologie du terme “gouvernance”*, Bruxelas, [s.d.], disponível em: http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf, acesso em: 23 fev. 2017.
3. Celso Lafer, “Desafios da Globalidade: Assimetrias da Sociedade Internacional”, em Nicolau Reinhard et al. (orgs.), *Assimetrias da Sociedade Internacional*, São Paulo, Edusp, 2012, p. 17.

-se, portanto, à afirmação de que organizações internacionais debilitam a democracia doméstica, ou seja, interferem negativamente em questões de cunho nacional⁴.

Essa corrente liberalista – faz-se referência aqui não só aos liberais propriamente ditos mas também aos neoliberais e adeptos do liberalismo institucional – assume posição contrária à teoria realista. Keohane, que define a si mesmo como institucionalista e expressa sua contraposição ao realismo, acha respaldo em Joseph Nye, na interdependência complexa⁵, ou seja, com base no intercâmbio positivo entre canais múltiplos transnacionais através dos quais as diversas nações e Estados interagem, ao contrário dos canais intraestados – os chamados *interstate channels* –, que priorizam os interesses nacionais, teoria esta defendida pelos realistas. Ainda, segundo os defensores do liberalismo institucional, mesmo democracias bem estabelecidas podem beneficiar-se do processo de multilateralismo embasado na governança global. A restrição do poder de grupos de interesse e a proteção dos direitos individuais constituem exemplos de benefícios proporcionados por instituições multilaterais no processo supracitado, trazendo consigo melhorias para a qualidade da deliberação democrática e propiciando maior capacidade de alcançar realizações públicas e benfeitoras para as respectivas sociedades como um todo.

Em contraposição à corrente liberalista exposta, Robert Dahl, apesar de concordar com alguns méritos no alcance de objetivos pontuais, enfatiza o lado nefasto da governança global, em especial seu caráter burocrático, assim como o distanciamento das instituições democráticas no âmbito nacional e a falta de participação dos cidadãos comuns, debilitando assim a responsabilização e deliberação democrática⁶. Tal distanciamento – dos cidadãos em relação à tomada de decisões – torna o crescente mo-

4. Robert O. Keohane, Stephen Macedo e Andrew Moravcsik, “Democracy-enhancing Multilateralism”, *International Organization*, vol. 63, n. 1, pp. 1-31, 2009.

5. Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

6. Robert A. Dahl, “Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic’s View”, em Ian Shapiro e Casiano Hacker-Cordon (orgs.), *Democracy’s Edges*, Londres/Nova York, Cambridge University Press, 1999, pp. 19-40.

vimento de governança global questionável do ponto de vista do caráter democrático das instituições internacionais, deixando-as mais suscetíveis a interesses de grandes atores globais, como multinacionais e outras organizações supranacionais.

Independentemente da preocupação em torno do déficit democrático, vale ressaltar que tal carência não invalida o processo *per se*. Para efeito de ilustração, Moravcsik faz uso de uma análise empírica da União Europeia (UE), a qual define como um exemplo claro de transferência de soberania do âmbito nacional para uma instituição de caráter indiscutivelmente internacional, e frequentemente alvo de críticas quanto ao seu déficit democrático. O fundamento de tal análise tem por base quatro concepções filosóficas de democracia: libertária, pluralista, democrática social e deliberativa. No estudo, demonstra-se empiricamente que a UE, por exemplo, com base em todas as concepções mencionadas, possui as credenciais que a qualificam como uma democracia industrial avançada⁷.

Note-se que, no sistema eleitoral centralizado, a deliberação coletiva relativamente difusa e as restrições materiais e constitucionais são acompanhadas pelo controle democrático indireto através dos governos nacionais e pela crescente atuação do Parlamento europeu. Tal estrutura vem demonstrando ser suficientemente democrática para ir ao encontro das necessidades expressadas pelos cidadãos europeus, concedendo assim à UE inegável autonomia na tomada de decisões supranacionais. O que se questiona, no entanto, é o escopo da legitimidade de tais decisões e o grau de democracia defraudado – ou não – dos Estados nacionais. As diferentes escolas das relações internacionais, entre elas a realista, liberalista e construtivista, divergem na avaliação da presença de legitimidade, assim como no rumo hodierno da governança global.

7. Robert O. Keohane, Stephen Macedo e Andrew Moravcsik, *op. cit.*, 2009.

Legitimidade é um conceito descritivo ou normativo? Até que ponto organizações supranacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), e suas respectivas decisões podem ser consideradas adequadamente legítimas? Quais são os instrumentos atualmente disponíveis para a concretização de legitimidade nas instituições de governança global?

Esses questionamentos são fonte de discussão intensa nas relações internacionais, assim como nas ciências sociais, no direito, entre outras escolas do conhecimento. Historicamente, o conceito de legitimidade foi associado ao Estado, às instituições e às decisões dentro do Estado. Atualmente, tal compreensão tornou-se insuficiente. Busca-se, assim, um conceito de legitimidade que extrapole as fronteiras do Estado-nação e das decisões ali tomadas, e contribua para a compreensão da legitimidade em contexto global.

Em seu sentido jurídico, a legitimidade implica que a autoridade possa ser legitimada pela regra normativa. Assim, legitimidade jurídica teria seu alicerce na tradição da teoria positivista do direito, em que deriva do processo definido pela norma e em que há uma norma superior para validar o sistema⁸. No âmbito multilateral, legitimidade jurídica refere-se particularmente ao consentimento de Estados a tratados, a regras gerais e até mesmo ao direito consuetudinário e à jurisprudência⁹. Assim, a legitimidade de organizações internacionais, tratados e regras gerais de conduta derivariam originalmente dos Estados¹⁰.

A aplicação desse conceito de legitimidade implicaria que organizações internacionais somente poderiam agir à medida que os Estados lhe conferissem consentimento, e tais organizações estariam, portanto, atadas às

8. Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Viena, Franz Deuticke, 1960, p. 3.

9. Markus Krajewski, "Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law", *Journal of World Trade*, vol. 35, n. 1, pp. 167-186, 2001 (cf. p. 169).

10. Jean-Marc Coicaud, "International Organizations, the Evolution of International Politics, and Legitimacy", em Jean-Marc Coicaud e Veijo Heiskanen (orgs.), *The Legitimacy of International Organizations*, Nova York, United Nations University Press, 2001, p. 523.

regras básicas acordadas por eles. Assim, a fonte de legitimidade de organizações internacionais seriam seus próprios Estados-membros.

A OMC, por exemplo, emana do esforço mútuo dos Estados individuais em afirmar e sustentar a soberania de maneira efetiva, confrontando os desafios que tais Estados enfrentam em uma economia crescentemente globalizada. Segundo a interpretação normativa mencionada anteriormente, a transferência calculada de soberania pode ser interpretada como a fonte de legitimidade da OMC e de muitas outras organizações e regimes internacionais. Porém, no atual estágio de governança global, de integração econômica mais profunda e maior cooperação multilateral, uma legitimidade baseada somente no consentimento expresso dos Estados pode não ser suficiente nos dias de hoje, caso já o tenha sido *a priori*.

Com efeito, Buchanan e Keohane afirmam que legitimidade com base no consentimento por parte dos Estados não é tecnicamente possível em virtude da existência de uma grande quantidade de Estados não democráticos que carecem, eles mesmos, de legitimidade¹¹. Assim, países não democráticos não dispõem de capacidade para transferir legitimidade à esfera internacional pela simples razão de que não possuem legitimidade para ser transferida. Além disso, ainda que seja tecnicamente possível, no mundo globalizado é muito improvável que um Estado opte por permanecer fora da OMC, uma vez que poucos – caso haja algum – podem correr o risco de isolar-se do domínio econômico e comercial cada vez mais crescente de tal regime internacional.

Uma contribuição importante à discussão de legitimidade oferecida por Buchanan e Keohane é justamente o reconhecimento que instituições de governança global constituem um fenômeno recente, ainda em desenvolvimento, e carecem, portanto, de condições e padrões para o estabelecimento de um conceito rígido e definitivo. Tal consideração, ao invés de encerrar a discussão, inicia admitidamente a necessidade de reflexão sobre os objetivos e padrões de justiça a serem seguidos.

11. Allen Buchanan e Robert O. Keohane, "The Legitimacy of Global Governance Institutions", *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n. 4, pp. 405-437, dez. 2006.

Uma vez que tanto as normas como as instituições estão sujeitas a mudanças como resultado de uma reflexão e ação mais aprofundadas, não pretendemos descobrir condições atemporais necessárias e suficientes para a legitimidade. Em vez disso, oferecemos uma *proposta* de como a legitimidade dessas instituições deveria ser avaliada – por enquanto¹².

Dessarte, a legitimidade na esfera internacional não se trata de um conceito meramente de cunho jurídico, mas refere-se à ética nas relações internacionais e à sua respectiva percepção pelos atores desse mesmo cenário. Buchanan e Keohane sustentam que o essencial para a legitimidade de uma instituição de governança global jaz na presença de virtudes epistemológicas que permitem e facilitam continuamente a revisão de seus objetivos, através da interação com seus atores e outras organizações¹³.

Ad quem

Hurrell e Woods sustentam que a concepção liberal da globalização não presta suficientemente atenção à desigualdade criada, mantida e explorada pelos *players* no mercado globalizado. Afirmam, assim, que a desigualdade é importante não só com base na equidade mas também para a compreensão da natureza da globalização e seu impacto na política internacional¹⁴.

Observam que a nova interconectividade é regulada por regras e instituições formuladas e impostas, sobretudo, pelos atores mais poderosos na arena política internacional. Defendem, ao reformular o conceito de globalização, a necessidade de substituir a imagem kantiana do *progressive enmeshment* pela ideia mais complexa de socialização coercitiva¹⁵. Ou seja, não se trata de um entrelaçamento progressivo com base em consentimento e aprovação mútua entre dois ou mais *players*, mas, na maior parte dos

12. *Idem*, p. 406 (tradução nossa).

13. *Idem*, *ibidem*.

14. Andrew Hurrell e Ngaire Woods, "Globalization and Inequality", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, n. 3, pp. 447-470, 1995 (cf. p. 447).

15. *Idem*, p. 457.

casos, na imposição de enredar-se ao sistema que privilegia alguns *players* em detrimento de outros.

Estados mais fracos são confrontados pela crescente pressão externa em sua estrutura interna, e assim tornam-se mais suscetíveis às condições impostas por instituições e regimes internacionais, geralmente controlados por Estados de maior poderio econômico e geopolítico. Os países menos preponderantes – tanto do ponto de vista da influência externa como da eficiência interna – são confrontados com escolhas limitadas por agendas internacionais, em cuja decisão e elaboração têm participação ínfima. Tais Estados, que frequentemente representam cidadãos já debilitados, são forçados a aceitar decisões que restringem opções futuras em detrimento do bem-estar de sua população, por exemplo, a aceitação de um padrão de propriedade intelectual imposto de forma coercitiva por nações preponderantemente detentoras de maior poder econômico, conforme observado na restrição da patente de remédios contra a aids na África, dotados de custos sabidamente proibitivos¹⁶.

Questiona-se, no entanto, se tal agenda internacional é responsável ou contribui parcialmente para a situação de desigualdade constatada, ou seja, se os atores menos privilegiados pela globalização encontrar-se-iam em situação mais vantajosa, caso pudessem – admitindo-se a possibilidade fictícia – deixar de participar de tal sistema. Entretanto, afirmar em caráter definitivo que a interação econômica internacional causa desigualdade entre nações configura uma análise insuficiente das consequências da globalização previamente estabelecidas, uma vez que a direção de causalidade não é estabelecida de forma plausível. Idealmente, os efeitos que poderiam eventualmente afetar atores conflitantes – em raciocínio elementar, ganhadores e perdedores – deveriam ser adequadamente isolados. A questão da endogeneidade, isto é, a causalidade reversa, comporta valor interpretativo irrefutável, uma vez que tal omissão impede a ruptura dos próprios paradigmas que a sustentam; ou seja, não é plausível concluir que a desigualdade reduzir-se-ia, à medida que houvesse uma hipotética amortização ou inversão do processo de globalização, *ipsis litteris*, tal qual existe hoje.

16. *Idem*, p. 456.

Em suma, a consideração da causalidade reserva constitui *conditio sine qua non* para a discussão científica da premissa subjacente. Antes mesmo de propor um conceito de legitimidade mais abrangente e definitivo, é imprescindível a reflexão sobre os objetivos e padrões de justiça a serem seguidos, com base nos quais a endogeneidade da relação de causa e efeito possa ser estabelecida, ou ao menos, contemplada¹⁷.

17. Adaptação de: Gerson Damiani, *Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: Estratégias da Governança Mercantil Global – Uma Análise da Convenção das Nações Unidas para os Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias à Luz de Sua Vinculação ao Brasil*, São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2014.