

## A GOVERNANÇA GLOBAL COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES INTERNACIONAIS

### GLOBAL GOVERNANCE AS AN INSTRUMENT FOR LEGITIMATION OF INTERNATIONAL DECISIONS

Adriana Andrade Ruas<sup>1</sup>

#### Resumo:

A tomada de decisões no âmbito internacional tem sido acompanhada de um déficit de legitimidade. O debate público que se projeta sob as organizações internacionais e os blocos econômicos, exigem na atualidade, uma abertura democrática e horizontal entre Estados e sociedade civil. A Governança Global surge no intuito de estabelecer uma nova agenda política em que as tomadas de decisões externas promovam ganhos de legitimidade e atribuições democráticas para uma garantida participação privada. Diante desta realidade as organizações internacionais têm experimentado uma metamorfose natural e necessária à realização da Governança Global, um instrumento realizador das decisões eficazes frente às organizações internacionais e blocos econômicos. É diante desses impasses que este trabalho assume o papel de analisar as organizações internacionais no âmbito da governança global e sua legitimidade, além de verificar a abertura estabelecida nas decisões internacionais dimensionadas com a ampliação dos atores internacionais também referenciadas pelo interesse privado que tem se mostrado cada vez mais apto em promover o comprometimento global, diminuindo a tensão existente entre o poder político e econômico.

**Palavras-chave:** Debate público. Organizações internacionais. Legitimidade.

#### Abstract

International decision-making has been accompanied by a lack of legitimacy. The public debate that is projected under the international organizations and economic blocks currently requires a democratic and horizontal opening between states and civil society. Global Governance arises with the aim of establishing a new political agenda in which external decision-making promotes gains of legitimacy and democratic attributions for a guaranteed private involvement. Faced with this reality the economic blocks have experienced a natural and necessary metamorphosis to the realization of the global governance, an instrument making effective decisions in front of international organizations and economic blocks. It is in the face of these deadlocks that this work assumes the role of analyzing the economic blocks within the scope of global governance and its legitimacy, in addition to verifying the openness

<sup>1</sup> Doutora Summa cumlaudeem Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil. Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais.

established in the international decisions dimensioned with the enlargement of the international actors also referenced by the private interest that has been shown even more capable of promoting global commitment, reducing the tension between political and economic powers.

**Keywords:**Public debate. Economic blocks. Legitimacy.

### **Introdução**

Com o fim da guerra fria aliado à aceleração da globalização e a busca frequente de participação dos cidadãos nas questões globais, tornaram-se primordiais as mudanças na ordem global que garantam uma estabilidade nas relações entre os Estados, que passam de centro de poder político, econômico e social a exercer um controle mais flexível lastreado por aspectos internacionais. A pretensão, no entanto, é para uma governança sem governo, nos moldes de seu idealizador, James Rosenau(1999). Uma anarquia colaborativa e democrática apta a envolver as decisões externas com a responsabilidade de outros atores além do Estado e das organizações. Nessa prática da governança global ética é necessária a conscientização de que problemas comuns existem e exigem uma tomada de decisões coletivas com os Estados e Organizações Internacionais, empresas transnacionais e sociedade civil organizada, atores não estatais, que não atuam na estrutura do Estado. No entanto, na realização das decisões entre sujeitos de direito internacional restam dúvidas sobre a manipulação das peças mais fragilizadas nesse jogo de poder que inibe a participação de países que não têm hegemonia econômica, pois, como analisa Singer (2004), o bem estar humano e o crescimento global da economia forma um nexos frágil que se rompe cada vez mais. Este rompimento ocorre toda vez que os objetivos fundacionais das organizações internacionais se tornam descompromissados com a realização das metas estabelecidas, uma vez que muitas das ações ficaram esvaziadas de finalidade objetivamente solidária.

### **Material e métodos**

Considerando o contexto jurídico apresentado, propõe-se uma análise teórico-descritiva sobre as relações internacionais no âmbito Organizações Internacionais. Assim, o aludido trabalho recorrerá a um vasto levantamento de fontes bibliográficas como doutrina, periódicos, documentos internacionais para verificar a fragilidade do sistema internacional em que pese a hegemonia de alguns Estados, para demonstrar a intenção da reestruturação das OIs (Organizações Internacionais) nos moldes democráticos. A adoção do marco teórico pós-estruturalista se justifica pelo fato de que a reestruturação das OIs requer mais do que mudanças na sua constituição, mas toda uma viragem do sistema internacional. A crítica acirrada à realidade e à ideologia que será feita aqui não se reduz a apresentação dos problemas que as práticas nas relações internacionais vêm acarretando e sim a fundação no pós-estruturalismo de Slavoj Žižek, que ilustra bem as contradições do capitalismo.

### **Resultados e discussões**

Portanto, com as análises pode-se perceber que uma abertura democrática no âmbito das OIs promoverá expectativas globais mais solidárias nas discussões de interesse coletivo, bem como em suas decisões que passam a contar com o interesse de atores não estatais que continuarão a participar efetivamente na busca de relações externas mais equilibradas diante da hegemonia econômica. Trata-se da possibilidade de expandir a democracia além das fronteiras, com uma motivação fincada em novas possibilidades do poder político global e que tem a utilização de ferramentas diferenciadas e que converge a favor da soberania popular.

A governança global democrática, com vários canais de participação e equilíbrio de poderes é possível, mas ainda está distante de sua realização, em que pese o déficit de legitimidade. À guisa de conclusão, cabe afirmar que, até o momento, pode-se entender que os governantes, na maioria das vezes, demonstram desinteresse em promover decisões que beneficiem a outros países, acaso essas mesmas decisões não signifiquem melhores benefícios a seus Estados. O que tem ocorrido na verdade é um completo abandono e retirada, de acordos, tratados e organizações quando vêm a não realização de seus interesses. Em que pese a força

de países hegemônicos, a governança global fica apenas realizada no plano das ideias, no desconforto utópico das decisões dos Estados. Para que se possa contar com uma governança global, os canais de participação democrática precisam ser ampliados e concretizados de forma eficiente, para elevar o nível de legitimidade, pois o consenso deve estar acima do cinismo hegemônico e de políticas macroeconômicas.

### **Caminhos E Descaminhos Rumo À Emancipação Dos Blocos Econômicos Face À Governança Global**

Desde o final da Segunda Grande Guerra, os Estados passaram de centro de poder político, econômico e social para exercer um relativo controle dos aspectos internacionais e começaram a atuar em conjunto com outros Estados formando os grandes blocos regionais e organizações universais. Esse eixo vem a cada dia se expandindo e as fronteiras absolutas não existem mais no cenário internacional que passa, então, por uma metamorfose natural que tem como necessária a participação do particular nas decisões do Estado, inclusive no plano internacional. Essa participação mais ampla representa a realização democrática necessária à governança global para além dos Estados e das Organizações. A abertura democrática advinda dessa mobilização vem agregando outros atores internacionais no fortalecimento do discurso internacional além dos próprios Estados (a exemplo da sociedade civil e as transnacionais) em prol do equilíbrio internacional. Surge então a governança global, para efetivar essa possibilidade de abertura ao discurso internacional em meio a ambiente de busca de controle sobre o futuro e à procura da legitimidade.

Em 1992, o Banco Mundial elaborou um documento (*Governance and Development*)<sup>2</sup> onde surge a expressão “governance” e que avistava as garantias de

---

<sup>2</sup> Governança é uma palavra “emotiva”, e mais importante, uma questão potencialmente controversa internacionalmente e dentro de muitos de nossos países membros. Não é surpreendente que haja opiniões divergentes expressas pelos diretores executivos sobre o assunto. Apesar dessas diferenças, a abordagem adotada neste documento recebeu apoio generalizado. Em particular, vários desses diretores enfatizaram as seguintes mensagens: - Problemas de governança são universais e não são específicos para uma região, ou apenas para o mundo em desenvolvimento. Cada país é diferente, e uma profunda compreensão das tradições históricas, sociais e culturais de cada país devem subsidiar as respostas do Banco para esses problemas; - Há necessidade de se ter uma abordagem de longo prazo para as questões de governança; - Banco deve ser seletivo em

um estado eficiente, ampliando a atenção dos interesses econômicos para uma visão que apresentasse dimensões sociais e políticas da gestão pública. Trazendo uma avaliação tanto de resultados das políticas governamentais, quanto da forma pela qual o governo exerce seu poder (GONÇALVES, 2011, p. 20).

Ao refletir nessa linha foi possível entender que o bom governo pretendido pelo BIRD na década de 80 com relação aos Estados nacionais fora balizado no Consenso de Washington, onde regras foram estabelecidas na busca pelo equilíbrio econômico de países emergentes e com dificuldades em gerir os caixas públicos. Esse entendimento dos economistas foi inserido imediatamente nos ordenamentos pátrios e em políticas públicas, com a instituição das famosas reformas. Como no Brasil, por exemplo, que aderiu a diversas reformas, como a da previdência, a reforma tributária, administrativa, a reforma política e a mais atual reforma trabalhista que estava paralisada e foi reaberta para acalmar o mercado financeiro. Essas reformas significaram um atraso social que paralisou o crescimento dos países em desenvolvimento e gerou para a grande maioria o desfavor social, econômico e político.

A alienação produzida levando a alta conta o eurocentrismo, serviu como nuvem para encobrir uma realidade sem solidariedade e que suga qualquer perspectiva para os excluídos. A compreensão que se estabeleceu em torno de um bom governo, veio justamente das diretrizes traçadas pelas instituições Bretton Woods, incorporadas ao Consenso de Washington, que pulverizaram o conceito de bom governo pelos Estados subdesenvolvidos. Condição para participação dos fundos internacionais de investimento.

Em período de mudança mundial rápida e ampla, as constituições nacionais e os tratados têm sido prejudicados por exigências hegemônicas. Essas dinâmicas centralizadoras nas hegemônias têm contribuído para deslocamentos de interesses e os direitos humanos acabam sendo negados para os países ao sul da linha do Equador.

---

seu trabalho sobre governança, reconhecendo que seus esforços e dos doadores externos não podem substituir o compromisso político interno necessário para empreender reformas bem-sucedidas. (NARDES, 2016, p.175)

Resta deflagrada a necessidade do debate democrático internacional, onde não se avulta a desigualdade hegemônica. A governança mundial precisa estabelecer-se em regulações que ao mesmo tempo abra o debate aos novos atores internacionais e não diminua o poder dos Estados, dando possibilidades iguais de decisão.

A transparência nas decisões políticas tem buscado o envolvimento da sociedade. Nessa tomada de decisões ocorre a manifestação que reivindica uma nova postura de governo, o que se denomina hoje de boa governança.

Para TORRES (2016) o conceito de governança em sentido específico marca o distanciamento em relação à “teoria da modernização”. No inegável desacoplamento entre desenvolvimento econômico e democracia, governança seria resultado de da relação entre Estado e sociedade. E ainda conclui que as condições para um bom governo não são dadas pelo desenvolvimento econômico, devendo ser buscadas nos aspectos institucionais e culturais da vida política.

A governança global necessita de ser reestruturada para que governos se voltem para as razões públicas, construindo um futuro eficiente. Governantes mais preparados para as mudanças de ordem global que exigem interesses mais altruístas em nome da humanidade.

No início dos anos 90, James Rosenau, desenvolveu o conceito de governança global e para este autor que é tido como o precursor desse movimento,

“governança é um fenômeno mais amplo que governo, abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais de caráter governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam as suas demandas” (2000, p. 15-16).

Existem vários conceitos de governança. Os vários entendimentos dependem do contexto em que é atribuída para que se chegue a um significado mais preciso. Mas podemos identificar três pilares importantíssimos que se desenvolvem obrigatoriamente perante esse conceito e que se junta a uma condição ideal, tais como a transparência, efetividade, articulação e coordenação dos *stakeholders* (participantes).

Desse modo, existem dois tipos de governança.

A governança local ou intra-estado, onde os processos de articulação e cooperação podem envolver o Estado e/ou outros arranjos institucionais formais ou informais. Já a governança global pode acontecer interestado, normalmente por meio de arranjos e relacionamentos intergovernamentais, como também sem a participação do Estado, por meio de organizações não-governamentais, empresas transnacionais e outros atores globais (XAVIER, 2012p.43).

As questões que envolvem governança global ultrapassam as fronteiras soberanas, os temas debatidos tratam de meio ambiente, macroeconomia, trabalho, proliferação nuclear, entre outras e há uma necessária participação de diversos atores, como das organizações não-governamentais, das corporações multinacionais para reorganizar o arranjo de cooperação, pois os Estados falham concomitantemente ao planejar e executar suas políticas que desenvolvam a proteção de direitos coletivos e em oferecer bens sócias globais.

Quando o discurso é construído na esfera externa, os indivíduos, acabam demonstrando um apego ao nacionalismo e a preocupação global perde em importância. A questão que relaciona os problemas de indivíduos ao Sul, não chega a comover os cidadãos ao Norte que busquem creditar qualquer valor para resolver os problemas de indivíduos distantes de seu território e de sua realidade.

Peter Singer (2004, p.211), evidencia que devemos ensinar nossos filhos a solidarizar com as pessoas que precisam, independente da distância em que se encontram, saber que essas pessoas têm necessidades muito maiores e que precisam de acolhimento. Ao defender esse planeta como o de todos, acaba por promover a solidariedade própria da filosofia Ubuntu africana, “vivemos em um só mundo” ou para os africanos eu sou porque nós somos.

A governança global não tem sido capaz de articular consensos entre Estados nesse momento, porque quem faz isso com maestria e convence a grande maioria é o capitalismo. Mas é possível que a realização dialógica entre diversos atores com capacidade de compor e influenciar centros de tomada de decisão possa amenizar essa dominação neoliberal, para compor o cenário externo em que a tomada de decisões passe primeiro pelo desejo da maioria em realizar a felicidade.

### **Atores Novos E Os De Sempre Nas Relações De Governança**

Em meio aos avanços da tecnologia, comunicação e conhecimento das relações internacionais, surge a sociedade global. Essa imensa teia que envolve todas as relações internacionais no planeta.

Os Estados relativizam sua soberania com a delegação desse poder a entidades transnacionais e supranacionais. Passam a coexistir com outros atores do Direito Internacional, entre eles a sociedade civil transnacional e deixam de serem os únicos atores do sistema mundial ( GARCEZ e FREITAS, 2015, p. 233).

Esses são os atores não estatais que compreendem as Organizações Intergovernamentais Internacionais, os Movimentos de Libertação Nacional e Oposições Armadas, as Organizações Não Governamentais e as Companhias Multinacionais ou Transnacionais, ou seja, grupos, indivíduos e instituições privadas, independentes dos Estados e suas fronteiras e que se preocupam com assuntos que somente os Estados anteriormente se debruçavam.

Sobre as ONG's Alcindo Gonçalves, (2011, p.54), destaca que são os atores mais importantes da sociedade civil, não atuando apenas como grupos de pressão (sem abandonar esse papel): participam da produção de normas e instrumentos jurídicos junto com as OIs e acabam atuando onde somente os Estados eram exclusivos. Como faz o Greenpeace monitorando o cumprimento de acordos internacionais referentes à caça das baleias, a Oxfam fornecendo serviços como auxílio contra a fome na África.

Quando se trata de movimentos políticos de libertação nacional e de oposição armada, é necessário o reconhecimento da sociedade internacional para que possa figurar como sujeito de direitos e deveres no plano da ordem jurídica internacional. Sendo que os critérios para reconhecimento devem ser objetivos, por conta da personalidade transitória e momentânea, circunscrita ao conflito. Um exemplo é a OLP( Organização para a Libertação da Palestina), considerada parcialmente como sujeito de Direito Internacional, para manter relações diplomáticas e assinar tratados. (NOORTMANN, p. 233, 2015, apud GARCEZ e FREITAS, 2001, p. 68).

O número de atores internacionais vem avançando para a ampliação, e promoção da participação de todos os interessados, ONGs, sindicatos, grupos de consumidores, associações de moradores, representações religiosas. Diminuindo a restrição que hoje se matem dos Estados, Organizações Internacionais e até mesmo as multinacionais. O judiciário acaba participando da governança global devido a suas próprias atribuições de diluição de conflitos.

A prova dessa ampliação quanto às novas possibilidades de atores internacionais é que o defende Barros-Platinau

“Quantos aos novos atores, que são assim denominados por não pertencerem à esfera estatal, os mais importantes são as empresas multinacionais, as ONG’s, os indivíduos, as comunidades epistêmicas, os representantes de crime organizado e a Igreja. Todavia, serão privilegiadas as ONG’s, pelo fato de terem assumido um papel importante no desenvolvimento do direito internacional ambiental, principalmente porque elas se auto atribuem o papel de representantes da sociedade civil global. Entretanto, esses novos atores não têm personalidade jurídica internacional e, portanto, não são sujeitos de direito internacional”(BARROS-PLATINAU, 2001,p.02).

Além das ONGs que tem sua importante participação do plano global reconhecido, a influência das companhias transnacionais cresce cada vez com o número de relações celebradas com os Estados e tendo o Direito Internacional como regulador e portanto, necessária participação na governança. Relações jurídicas múltiplas, tanto no plano privado quanto no público, já não podendo mais a doutrina insistir em qualificar apenas como liberdade contratual. O Direito Internacional impõe direitos e deveres às multinacionais que realizam suas atividades observando suas bases. Havendo, portanto, base jurídica para a responsabilidade por parte dessas empresas e possibilidade de reivindicação legal fornecida pelos instrumentos jurídicos internacionais. Sendo esta uma questão bastante controversa quando se trata do conteúdo e alcance destas companhias no Direito Internacional. Essas empresas, no entanto, fazem parte dos processos de governança. Como os Estados não tem atuação exclusiva no sistema internacional, o impacto que as atividades realizadas pelos atores não estatais têm levado à discussão sobre a capacidade exclusiva na legislatura internacional e de solução de controvérsias. (GARCEZ e FREITAS, 2015, p. 233)

Os atores transnacionais, que têm a realização de atividades em outros países, mas que o lucro vai para repatriação, são vistos com desconfiança pela doutrina, que discorda de uma participação mais ampla por conta de seus interesses exclusivamente voltados para o lucro, sem acolher qualquer interesse da coletividade. No entanto, qualificar essas pessoas jurídicas para participar do debate público, não significa estabelecer condições de legislar ou decidir, mas que tenham possível participação nos debates que constroem o discurso externo, mesmo porque quando querem que as decisões internacionais favoreçam seus interesses, a atuação é com o lobby internacional mesmo em OIs ou blocos econômicos.

Segundo Anne-Marie Slaughter (1997, p 194), deve-se ter cuidado com a utilização da expressão “governança sem governo”, pois pode significar o novo medievalismo, com o fim do Estado-Nação, o movimento das instituições supra e sub estatais e com a atuação de atores não estatais. Defende, no entanto, uma nova ordem mundial baseada na existência e funcionamento de redes transgovernamentais, que acabam por permitir que governos se beneficiem da flexibilidade e descentralização dos atores não estatais e o fortalecimento do Estado. E ainda completa que, “governança sem governo é governança sem poder, e governo sem poder raramente funciona. Muitos dos problemas internacionais e domésticos urgentes resultam do poder insuficiente dos Estados para estabelecer a ordem, realizar a infraestrutura, e prover serviços sociais mínimos. Atores privados podem assumir algum papel, mas não há substituto para o Estado” (Slaughter, 1997, p. 195).

Para se construir uma nova Ordem Mundial têm surgido dificuldades que são trazidas pelos beneficiários da atualidade, atores com muito poder e que não querem ou não se interessam em estabelecer mudanças substanciais no sistema vigente. A dificuldade está em convencer apenas com o discurso moral, uma vez que o restante dos recursos aos hegemônicos pertence.

É necessária a prática da governança global ética na conscientização de que problemas comuns existem e exigem uma tomada de decisões coletivas com os Estados e Organizações Internacionais, empresas transnacionais e sociedade civil organizada, atores não estatais, que não atuam na estrutura do Estado, mas que

sua participação na gestão pública interna e externa acarreta influencia. A chamada participação ampliada que além de valorizar a participação do Estado, implica na abertura dos espaços de debate internacional e nacional para vários agentes, que se envolvem na busca de resolução desses conflitos através do consenso.

Na esteira do pensamento de Koopel existe um grupo de características indispensáveis que trazem distinção ao regime legítimo que trazem exigências de legitimidade estabelecidas pelas Organizações de Governança Global. A primeira seria a ideia da representação, onde o governado deve ter voz, pelo menos indireta na política do sistema. Sendo que existe uma série de abordagens estruturais para o problema da representação, considerados legítimos em diferentes contextos. Assim, a ideia de representação indireta (ou seja, o governo seleciona um funcionário que faz parte da Organização) não é intrinsecamente inválida. A outra expectativa é a participação do núcleo que se estende para além da representação ou eleições. Organizações legítimas devem oferecer aos constituintes a oportunidade de observar e comentar sobre as atividades da organização. Isto pode assumir a forma de audiências públicas e sessões, liberação de transcrições ou oportunidades regulares para testemunhar ou comentar. Geralmente, há alguma noção de igualdade associada com legitimidade normativa de forma democrática do sistema. Este pode ser considerado um aspecto da demanda mais geral de equidade ou neutralidade no sistema. Esta pode ser considerada a demanda mais geral para equidade ou neutralidade no sistema. Cada indivíduo deve ser tratado de forma consistente por uma organização de governança legítima, sem que nenhuma parte receba atenção especial. E finalmente, as organizações legítimas devem ser regidas por um conjunto de regras e procedimentos que são conhecidos por todos que aderem de forma vigilante. Sem uma constituição, uma organização é bastante suspeita e sugere que o poder cabe aos indivíduos que a coordenam em vez da própria instituição (2005, p. 35).

A governança global pode através do consenso democrático, fazer confluir os interesses estabelecidos em regulações normativas e construir o progresso tão desejado de humanização pretendido pela sociedade civil interessada na realização do bem comum, não mais atribui aos Estados a única função de ator internacional.

Assim os stakeholders assumem através de organizações de governança global o seu papel neste cenário internacional onde as decisões pairam em torno de diversas discussões que influenciam além das fronteiras.

Alcindo Gonçalves deixa clara sua defesa com relação à Governança Global, quando esclarece que não é tarefa simples convencer governos, organizações internacionais, empresas, e até a sociedade civil, de que os problemas podem ser enfrentados e solucionados fora dos mecanismos tradicionais da coerção e da autoridade formal do Estado. Para a evolução e consolidação da ideia de governança torna-se necessário, portanto, uma revisão de valores e conceitos, uma transformação politico-cultural que exige tempo e experiências concretas. Não se trata de negar as formas tradicionais de exercício de poder, mas incorporar novos mecanismos de cooperação, de consenso e persuasão(2011,p. 56).

A cooperação pode se fortalecer no emergir das crises. Os atores não estatais continuarão a participar efetivamente na busca de soluções que atentem para as expectativas globais. Os atores estatais deverão se manter atentos ao seu verdadeiro papel junto às organizações internacionais, nas discussões de interesse coletivo, bem como em suas decisões. As audiências públicas prévias à tomada de decisão podem ser um instrumento de diminuição do déficit de legitimidade no qual seria dada a oportunidade do diálogo tão necessário na construção de diretrizes externas.

### **Uma Análise Da Governança Global Sob A Égide Da Legitimidade E Sua Institucionalização Mitológica**

Governança global é um fenômeno irrealizável quando os jogos de interesse interferem nas realizações que fundamentalmente construíram as instituições. Segundo Zizek (p.106, 2012) vivemos em uma realidade virtual, esvaziada de substância, do núcleo duro e resistente do real. A realidade virtual é a realidade sem o ser. A impressão que temos é a defesa da governança global sem a limitação do Estado, nos transfere para uma imensa bolha de um Show de Truman<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O show de Truman é um filme estrelado pelo ator Jim Carrey, em que a personagem vive em uma cidadezinha fictícia e envolta por uma esfera, numa realidade fictícia, sem saber desde que nasceu, participante de reality Show e tendo sua vida acompanhada pela sociedade americana. A felicidade

em que tudo estará perfeitamente bem e seguro. Tudo parece um truque para nos manter satisfeitos. Em termos de governança nossos países vizinhos parecem se comportar.

Na sociedade consumista do capitalismo recente, a “vida social real” adquire de certa forma as características de uma farsa representada, em que nossos vizinhos se comportam “na vida real” como atores no palco... Mais uma vez, a verdade definitiva do universo desespiritualizado e utilitarista do capitalismo é a desmaterialização da “vida real” em si, que se converte num espetáculo espectral. (ZIZEK, 2003, p.30)

Ao nos aproximarmos da paixão pelo Real, assumindo a obscenidade suja do poder nos encontramos no deserto do real, com suas misérias e fragilidades no âmbito dos Estados em desenvolvimento, estampadas na nossa frente.

O discurso de um mundo sem fronteiras da integração fica inutilizado em uma modernidade fluida<sup>4</sup>, onde os sólidos se derretem perante um capitalismo global que com sua insana realização, desprezam a dignidade humana.

Os temas que envolvem governança global, como desenvolvimento sustentável, terrorismo, escassez de água, refugiados, guerras civis, economia, política e direitos sociais, tecnologias, estão paralisados há muito tempo, fechados em uma ‘caixa de pandora’. Logo, não existem realizações quando o movimento é o interesse coletivo. É irreal e fantasioso crer que a governança global vai acudir todos esses problemas e solucioná-los, pois, líderes políticos com reduzida compreensão e com intenções nacionalistas direcionam o sistema global a um não sentir a realidade do outro, demonstrando a perda crescente de humanidade.

Giorgio Agambem, ao introduzir a noção de *homo sacer*, faz distinção entre os que se incluem na ordem legal e o *homo sacer* “a relação de exceção é uma relação de bando. Aquele que foi banido não é, na verdade, simplesmente posto fora da lei e indiferente a esta, mas é *abandonado* por ela, ou seja, exposto e colocado em risco no limiar em que vida e direito externo e interno, se confunde”.(2004, p.36).

---

do personagem principal é cuidada nos mínimos detalhes.

<sup>4</sup>Bauman considera: Os sólidos que estão para ser lançados no cadinho e os que estão derretendo neste momento, o momento da modernidade fluida, são os elos que entrelaçam as escolhas individuais em projetos e ações coletivas – os padrões de comunicação e coordenação entre as políticas de vida conduzidas individualmente, de um lado, e as ações políticas de coletividades humanas, de outro. (2001, p. 12),

Os Estados do Norte fazem isso! Exploram e desconstroem o Sul para sua sobrevivência e equilíbrio das contas. É o mais profundo desprezo pela condição humana.

Nas relações internacionais, o direito há muito na relação com a vida exerce um abandono e não o trata com a lei. O direito é burguês e não exercerá movimento que possa diminuir a desigualdade social. A realidade não pode deixar se contaminar pelo aumento de homo sacers, afinal a exclusão no debate internacional acaba por construir um discurso ilegítimo e ineficaz.

Quando tratamos de governança identificamos sua gênese com as instituições Brettom Woods que em sua análise identificou o envolvimento dos três poderes constituídos, a administração pública, o governo, o legislativo e os tribunais, além da sociedade civil, a Comissão europeia, a Organização das Nações Unidas. A governança institui instrumentos para o exercício de poder por parte do governo, mecanismos de *accountability*<sup>5</sup> pública e de transparência. Em que a sociedade se capta à gestão voluntária. E nessa colisão de vontades consegue estabelecer os interesses sociais e políticos e não somente econômicos na gestão pública. O instrumento criado por estas instituições para incentivar governos locais a agir com transparência, eficiência e igualdade democrática retorna a esfera internacional procurando promover a governança entre os atores globais também de forma mais democrática e ampliando assim a legitimidade; com possibilidades maiores de aproximação do discurso entre os Estados e as OIs e o interesse privado.

Segundo o relatório da Comissão sobre Governança Global de 1996<sup>6</sup>, no plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações

---

<sup>5</sup>*Accountability* é um termo originalmente designado para descrever uma relação de poder entre dois entes num ambiente doméstico, no qual um detentor de poder deve prestar contas das suas ações aos administrados de forma a evitar abusos de poder ou mesmo *déficits* de legitimidade. Embora o termo *accountability* tenha sido pensado primeiramente ligado à ideia de responsabilidade, posteriormente passou a ser utilizado como um conceito a parte, não obstante a manutenção do grande peso que a responsabilidade tem para a *accountability* em termos de importância e escopo. A partir da década de 80, com as reformas do *New Public Management*, o termo *accountability* passou a ter utilização mais ampla, e o seu estudo passou a ser abordado pelo direito administrativo, relações internacionais e pela administração tanto do setor público, como também em corporações privadas e mesmo no mercado financeiro (FIGUEIREDO, 2014, p.08)

<sup>6</sup> COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996, p. 02.

intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais, operadores financeiros, migrantes, terroristas e uma infinidade de outros atores privados, que produzem uma teia de fatores internacionais carentes de uma moderna interpretação capaz de solucionar controvérsias. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência. O discurso sobre a decadência da soberania estatal vem se estabelecendo a cada dia, sendo promovida a sua relativização.

O final da guerra fria vislumbrou uma mudança significativa no sistema internacional. O conforto bipolar existente até então abre espaço para a incerteza preocupante perante uma nova realidade que envolve uma heterogeneidade de atores participantes do cenário internacional. A partir dos anos 80, com o marco da queda do muro de Berlim, se evidencia uma aceleração da globalização em que se estabeleceu uma guinada da consciência coletiva e expansão transfronteiriça. Foram ampliados os debates em torno da governança global e a exigência de transformações estruturais que transportam essa nova realidade no âmbito de soberanias relativizadas. A governança global vem estabelecer uma nova agenda política internacional em que as tomadas de decisões externas promovem ganhos democráticos uma vez que se faz necessária a visualização desse princípio para uma garantia da participação da sociedade civil além dos Estados, na dialética internacional.

Essa mudança de paradigma onde predomina o sistema econômico liberal-capitalista, as relações internacionais são permeadas pelo capital e seu fluxo. Como o incentivo à produção de bens e consumo promovido pelo modelo ocidental, onde os recursos sociais permanecem em déficit.

A governança global tem aumentado de importância e resultado devido ao fenômeno da globalização, da interdependência dos Estados, além do surgimento da necessidade de debate com outros atores. Os Estados ainda são os principais atores no cenário internacional, mas essa nova realidade mutante, demonstra a necessidade de diálogo e interferência da sociedade civil. Especialmente quando os temas tratados no plano externo são humanitários, ambientais, questões sociais,

econômicas e políticas. No entanto, indubitavelmente, questões que envolvam estratégias de segurança ou de natureza militar são exclusivas dos Estados que ainda permanecem como líderes, pois são os únicos atores com poder de decisão. O Estado permanece o único ator estatal nas relações internacionais, mas não é mais o único ator, no sistema internacional decidindo sobre tratados internacionais, sendo muito bem aceita a abertura do discurso para uma sociedade universal e democrática. O que existe é uma divisão do poder do Estado com outros atores, onde há um pretense nivelamento do poder estatal para atores não governamentais em diversas áreas.

Não se pretende conduzir uma governança global sem a participação dos Estados, mas o envolvimento de outros atores além destes na tomada de decisões perante o sistema internacional.

O atributo ator internacional, deixa de ser uma característica exclusiva dos Estados nacionais para abranger também atores “não-territoriais”, cujas estratégias adotadas não se fundam mais e tão simplesmente na “segurança” ou no “conflito”, a abordar também questões econômicas, sociais e ecológicas.(FREITAS, 2008,p.54)

Os espaços públicos internos de um país não é o único espaço onde o debate jurídico tem de se realizar dialogicamente, muitas mudanças estão para ser concretizadas e a ampliação das possibilidades democráticas se fazem construir a todo instante.

O sistema político não ordena mais formas de vida e normas jurídicas num espaço determinado, mas contem no seu interior uma *localização deslocadora* que o excede, na qual toda forma de vida e de toda norma pode ser virtualmente capturada...Ha muito mais ruptura incurável do velho *nomos* e um deslocamento das populações e das vidas humanas segundo linhas de fuga inteiramente nova.(GIDDENS,2015, p.47)

O “declínio do Ocidente” expressão que se refere a uma concepção cíclica da mudança da história, quando a civilização moderna é vista como uma civilização regionalmente localizada, de controle do Ocidente sobre o resto do mundo que é o resultado de disseminação de suas instituições. A primazia política, econômica, militar, do Ocidente moderno europeu, não o diferencia mais dos outros países ocidentais em outras partes, esse é o processo da globalização (GIDDENS,1991, p.63). “Se o ‘nós’ aqui ainda se refere primariamente àqueles que vivem no próprio Ocidente- ou, mais precisamente, nos setores industrializados do mundo – é algo

cujas implicações são sentidas em toda parte”. Devemos concordar com esse autor quando ele nega o pouso na pós-modernidade, uma vez que não conseguimos realizar a racionalidade moderna. Acreditamos que a dificuldade maior da realização da governança global se insere nesta não conclusão, pois ainda não cumprimos com os ideais da revolução francesa e principalmente não promovemos a solidariedade.

Santos esclarece o seguinte:

Aparentemente transparente e sem complexidade, a ideia de globalização obscurece mais do que esclarece o que se passa no mundo. E o que obscurece ou oculta é, quando visto de outra perspectiva, tão importante que a transparência e simplicidade da ideia de globalização, longe de serem inocentes, devem ser considerados dispositivos ideológicos e políticos dotados de intencionalidades específicas (BOAVENTURA, 2002, p.49).

A fissura abissal que se torna evidente entre norte e sul, contabiliza essas intencionalidades ideológicas e políticas que pendem para o norte, colocando o sul na condição nunca abandonada de colônia.

Os atos normativos internacionais atuam na realidade provocando consequências e intenções e o nível de aprovação desses atos pode passar pela opinião reflexiva das pessoas, *uma opinião sobre a opinião* e são contra, por puro descrédito na possibilidade / factibilidade (Zizek, 2013, p119).

Não podemos acreditar que a globalização é somente unificadora, como defende os integracionistas, pois a globalização quando tenta incluir a integração termina por excluir e provoca um sentimento de insatisfação na sociedade de desejos irrealizáveis.

As pessoas vivem uma completa desilusão, diante da falha que o próprio homem possa a si mesmo, atribuir. O progresso econômico tenta criar uma ilusão sob a face da realidade e não consegue trazer felicidade pelo contrário alimenta um sentimento de insatisfação causando um mal estar na sociedade globalizada.

Para Giddens (1991), o mundo está em constante risco e o “aspecto ameaçador” leva em conta o risco específico da modernidade e quanto a intensidade a possibilidade de guerra nuclear, calamidade ecológica, explosão populacional incontrolável, colapso do cambio econômico global, e outras catástrofes globais potenciais, fornecem uma horizonte inquietante de perigos para todos.

Segundo Alcindo “As pessoas estão preocupadas e cada vez mais conscientes de que a humanidade vem falhando em administrar o progresso material, sem que ele traga bens emocionais” (Goncalves, 2011, p.18).

Na era da tecnológica e de informação aliados ao fenômeno da globalização, os índices de pobreza tem agigantado o abismo econômico entre os hegemônicos e o “resto”. Com isto fica possível demonstrar que o neoliberalismo é excludente, elitista, que abre uma fenda abissal do processo na era global, um imenso contingente da população planetária sem representação. No entanto é necessário rever condições de produtividade trazidas em tempos de globalização.

Zizek (2013, p.121) é extremamente eficaz quando observamos sua colocação sobre o ato ético necessário à era global, pois é imprescindível para que se entenda a boa fé dos governantes “Então não é só um ato ético, além de ser realizado pelo dever, *também* tem seus efeitos reais, *também* intervém na realidade: ele faz *mais* que intervir na realidade no sentido de ‘ter consequências efetivas’ – ele *redefine* o que conta como realidade”.

ornamo-nos consumidores de desejos e escravizados em uma macroeconomia, que se releva feroz e cavadora de infelicidades que se espelham na factual realidade.

Nos momentos de crise e instabilidade é que o ser humano percebe que é necessário ultrapassar paradigmas já estabelecidos e o que se apresenta como situação de risco, leva à evolução ao ultrapassar esse momento. Porque na atualidade, além de tudo, ficaria difícil prever Estados éticos juntos à sociedade civil praticando decisões de interesse de todos e em prejuízo a seus interesses, mas levando em consideração os interesses planetários.

### **Considerações finais**

Vivemos em um só mundo! Com essa frase Peter Singer significou um chamamento à realidade internacional atual. O Norte que caracteriza a cada dia a fenda abissal com o Sul, fechando as fronteiras, articulando governos para facilitar uma exploração sem medidas. Com isso afundam o Sul em desigualdade social e econômica, alastrando o infortúnio da miserabilidade.

Contemplar a realidade exige um cuidado cirúrgico que a ilusão constrói sem que exista um Real sentido coletivo universal e reste apenas a o sofrimento causado por essas ações colonialistas. A governança global pode amenizar os efeitos de um discurso explorador, uma vez que as vozes públicas são aumentadas e não mais exclusivas dos Estados. Expandir a participação no plano internacional a uma possibilidade civil, envolve um porvir ético global, pois os jogos de poder podem afetar os espaços democráticos denegrindo as intenções coletivas que devem permanecer como um dever. A horizontalização de interesses deve assumir a projeção da coletividade global.

A partir desse contexto, fica em evidência que a governança global ou governança sem governo não consegue explicar como será possível o entendimento entre Estados, sem que os verdadeiramente hegemônicos não suprimam interesses dos países mais desfavorecidos de poder econômico com todo o poderio e tráfego de influência no limiar das forças lobísticas, que já se impõe na atualidade para que suas decisões prevaleçam, senão através da ética universal.

As regras do jogo têm de mudar dentro das instituições políticas internacionais, se valendo de uma reestruturação para que a governança global envolva interesses como os Direitos Humanos e as políticas intragovernamentais reflitam positivamente na diminuição da desigualdade entre os povos.

## Referências

BARROS-PLATINAU, Ana Flavia. **Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental.**[S.l.]: UFSC, 2015. (Série Grandes Eventos – Meio Ambiente)Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31997-37543-1-PB.pdf>>. Acesso em:12 set. 2015.

BAUMAN, Zygmunt e Tim May. **Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos.**Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.  
COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996. p. 3.

FIGUEIREDO, Celso Henrique Cadete de. **A promoção de accountability na Organização Mundial do Comércio: uma análise horizontal e vertical.**Revista de Direito Internacional- UNICEUB. Brasília, V12 N 02, 10 de dezembro 2014.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução: Raul Fiker. São Paulo, Editora Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony. **Continente turbulento e poderoso: qual o futuro da europa?**. Tradução: Gilson César Cardoso de Sousa.. São Paulo, Editora Unesp, 2014.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança pública: O desafio do Brasil**. Prefácio de Jorge Gerda Johannpeter. 2. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NOSSA COMUNIDADE GLOBAL – Relatório da Comissão sobre Governança Global. Ed. da FGV, Rio de Janeiro, 1996. 340p.

ROSENAU, James N. **Governança, ordem e transformação na política mundial**. In ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org). Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Tradução: Sergio Buth. Brasília: UNB. 1999.

SINGER, Peter. **Um só mundo: A Ética da Globalização**. Traduzido por Adail Ubirajara Sobral. Revisado por Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **“The Real New World Order”**. In: Foreign Affairs, 76, 5, September/October, 1997, pp. 183-197.

THORSTENSEN, V. **A formação do Eurobloco e o isolamento do Brasil**. Conferência proferida no IBCEE (Instituto Brasil Comunidade Econômica Européia). São Paulo, IBCEE, 1990.

TORRES, Roberto Dutra. **Governabilidade, governança e poder informal Um problema central de sociologia política**. In: Civitas, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 153-171, jan.-mar. 2016.

TRATADO Constitutivo das Comunidades Europeias. Disponível em: [https://infoeuropa.euroid.pt/files/web/documentos/ue/2002/2002\\_tratadoCE\\_c ompil.pdf](https://infoeuropa.euroid.pt/files/web/documentos/ue/2002/2002_tratadoCE_c ompil.pdf) Acesso em 01 dez. 2014.

XAVIER, Roberto Salles. **Accountability e as suas Múltiplas Abordagens: um Balanço Teórico** 2011. Anpad XXXV. Rio de Janeiro 2011: pp.1-14.

XAVIER, Roberto Salles. **Accountability e regime de não proliferação nuclear: uma avaliação do modelo de vigilância mútua brasileiro-argentina de salvaguardas nucleares**. 2014. 199f. Tese (doutorado). Programa de Pós

Graduação em Políticas Públicas, Estratégicas e Desenvolvimento. Rio de Janeiro. 2014.

ŽIŽEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do real!. Cinco ensaios sobre o 11 de setembro e datas relacionadas.** Tradução: Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ŽIŽEK, Slavoj. **Vivendo no fim dos tempos.** Tradução: Maria Beatriz de Medina. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

ŽIŽEK, Slavoj. **Alguém disse totalitarismo?** Tradução: Rogério Bertoni. 1ª Edição. São Paulo: Boitempo, 2013.

Autora:

Adriana Andrade Ruas: Doutora Summa cum laude em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil. Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais.