



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH)
Departamento de Ciência Política (DCP)
Graduação em Gestão Pública

Cristina Camila Teles Saldanha

**A INCORPORAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS AO PROCESSO DECISÓRIO
GLOBAL – REFLEXÕES ACERCA DA GOVERNANÇA GLOBAL**

Belo Horizonte

2015

Cristina Camila Teles Saldanha

A INCORPORAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS AO PROCESSO DECISÓRIO
GLOBAL – REFLEXÕES ACERCA DA GOVERNANÇA GLOBAL

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Dawisson Elvécio Belém
Lopes

Belo Horizonte
2015

Cristina Camila Teles Saldanha. *A Incorporação de atores não estatais ao processo decisório global* – Reflexões acerca da Governança Global.

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Linha de Pesquisa: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes

Aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Mario Schettino Valente (Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e Doutorando do PPGCP-UFMG)

Prof. Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes – Orientador

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2015.

Universidade Federal de Minas Gerais
Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha - Belo Horizonte - MG
CEP 31270-901 - Fone: +55 (31) 3409.5000

A Hilda Januária Saldanha

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao meu orientador, o Prof. Dawisson Elvécio Belém Lopes, pela disposição para me orientar, tanto pelo empréstimo do excelente material bibliográfico, como pela flexibilidade na orientação.

Em segundo lugar, gostaria de agradecer a Prof.^a Telma Maria Gonçalves Menicucci do curso de Gestão Pública, por contribuir com os primeiros esboços deste trabalho.

Em terceiro lugar, os meus agradecimentos são encaminhados a Roberto Vinicius P.S. Gama, meu antigo orientador em Relações Internacionais. Por descuido no meu trabalho antecessor, não fiz os agradecimentos que lhe eram devidos naquele momento. Portanto, aproveito esse espaço para fazê-lo.

Por fim, agradeço a Patrícia Carla Oliveira Carneiro, pela leitura do trabalho. Apesar de não compreender a temática, me ajudou bastante verificando a pertinência deste estudo.

Na minha opinião, a única salvação para a civilização e para a raça humana está na criação de um governo mundial, com a segurança de nações fundadas em lei. Enquanto os Estados soberanos continuam a ter equipamentos bélicos separados e armamentos secretos, novas guerras mundiais serão inevitáveis.

Um governo mundial com poderes adequados para garantir a segurança não é um ideal remoto para o futuro distante. É uma necessidade urgente, se a nossa civilização é para sobreviver.

(Albert Einstein, 1945).

In my opinion the only salvation for civilization and the human race lies in the creation of a world government, with security of nations founded upon law. As long as sovereign states continue to have separate armaments and armament secrets, new world wars will be inevitable.

A world government with powers adequate to guarantee security is not a remote ideal for the distant future. It is an urgent necessity if our civilization is to survive.

ABSTRACT

The main objective of this study is to verify whether the participation of non-state actors in global decision-making is legitimate on a governance system. For this, this research analyzes the international system of States from the perspective of global governance, which differs from the concept of government. Global governance consists in non-hierarchical formats of coordination among the various actors in the global political arena. This research verifies the legitimacy of non-state actors from the accountability processes in international organizations. This scientific endeavor applies a theoretical and empirical approach based on an extensive review of the literature and secondary data regarding transnational democracy.

KEYWORDS: non-State actors, Global Governance, transnational accountability.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é verificar se a participação de atores não estatais no processo decisório no nível global é legítima em um sistema de governança. Para tal, é analisado o Sistema Internacional de Estados a partir da perspectiva da governança global, distinguindo-a da concepção de governo. Trata-se de formatos não hierárquicos de coordenação entre os diversos atores no cenário político mundial. A legitimidade é averiguada a partir dos processos de *accountability* em Organizações Internacionais. Aplica-se uma abordagem teórico-empírica com ampla revisão bibliográfica e dados secundários sobre democracia transnacional.

PALAVRAS-CHAVE: Atores não estatais, Governança Global, *accountability* transnacional.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Níveis de análise em Relações Internacionais	18
Figura 2 - Governança com(sem) governo: o não-hierárquico envolvimento dos atores não governamentais	32
Figura 3 - A sombra da hierarquia e os diversos incentivos para cooperação por governos e atores não estatais	33
Figura 4 - A Perspectiva Estruturacional.....	46
Quadro 1 - Seis critérios que satisfazem o Padrão Complexo de Legitimidade.....	28
Quadro 2 - Três critérios substantivos que visam satisfazer a pretensão de legitimidade.....	28
Quadro 3 - Diferenças entre OIGs e FTs	39
Quadro 4 - Definição de Regimes Internacionais por Krasner (2012)	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Classificação de Democracia Transnacional a partir de três dimensões adequadas para analisar a accountability.....	54
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BM	Banco Mundial
CMNs ou CNTs	Companhias Multinacionais ou Transnacionais
DI	Direito Internacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FTs	Forças Transnacionais
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Área de Livre Comércio da América do Norte
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI ou OIs	Organizações Internacionais
OIGs	Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
RI ou RIs	Relações Internacionais
SI	Sistema Internacionais de Estados
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 PARA ALÉM DE UM SISTEMA INTERNACIONAL DE ESTADOS - A GOVERNANÇA GLOBAL	16
1.1 Desvendando o Sistema Internacional de Estados	16
1.2 Estado-Nação <i>versus</i> Sistema Internacional: os conceitos de governo e governança....	19
1.3 Legitimidade da governança global	24
1.3.1 Dificuldades para a consolidação da Governança Global	30
2 OS PARTICIPANTES DO PROCESSO DECISÓRIO GLOBAL – OS ATORES FORMAIS E INFORMAIS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	34
2.1 A importância dos atores não estatais	35
2.2 Delimitação dos atores não estatais.....	38
2.3 Inserção dos atores não estatais no Sistema Internacional – reformulação da teoria de Regimes	44
3 ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA – UMA GARANTIA DE LEGITIMIDADE DA GOVERNANÇA GLOBAL?.....	48
3.1 Representação ou delegação: requisito democrático para a <i>accountability</i>	52
3.2 Por dentro das Organizações Internacionais – a presença de atores não estatais e os processos de <i>accountability</i>	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS.....	61
ANEXOS	65

INTRODUÇÃO

Os cidadãos do mundo como um todo defrontam problemas que transcendem os limites dos Estados Nacionais. São dilemas que afetam a todos, envolvendo temáticas como direitos humanos, meio ambiente, segurança, dentre outros. Entretanto, os governos individuais não conseguem assegurar à população de que irão resolver esses problemas.

Consequentemente, os outros tipos de atores manifestam-se no processo decisório no nível global, ao influenciar o ciclo de políticas públicas, que compreende desde a formulação da agenda política e a criação de pautas, passando por processos de implementação e avaliação, até realizar monitoramento externo ou interno. Tais atores, apesar de não terem sua atuação formalizada como os Estados Nacionais que são considerados os protagonistas da tomada de decisão a nível global, são relevantes para persuadir o comportamento dos Estados, agindo de forma direta ou indiretamente.

Esses atores, que são diferentes dos Estados, são atores não estatais cuja contribuição favorece o andamento das políticas públicas. Os atores não estatais podem ser as Organizações Não Governamentais (ONGs), como também podem ser empresas privadas multinacionais, como será demonstrado neste estudo. De fato, é reconhecido que a atuação dos atores não estatais é importante, porém ela é legítima? Esta pesquisa é norteada com a seguinte indagação: com a emergência de atores não estatais no cenário político internacional, é possível que novos formatos de autoridade política, além dos Estados Soberanos, sejam legítimos, constituindo, assim, uma governança global?

A questão da legitimidade é tratada com um molde diferenciado, pois não se pode supor que um mesmo formato aplicado a um governo nacional seja utilizado para um ambiente internacional caracterizado pela ausência de uma figura ou autoridade central que rege as relações entre os Estados. A legitimidade é vinculada a uma configuração não coercitiva, haja vista que não se trata de um Estado cuja credibilidade está atrelada ao conceito de Max Weber de monopólio da força e também à autorização conferida pelas eleições. O conceito de legitimidade conforme reivindicado aos Estados é inviável dado o perfil do Sistema Internacional. Para o ambiente internacional é mais adequado inseri-lo a um sistema de governança – uma governança global.

Para tal, a hipótese ao problema de estudo a ser analisada é que novas formas de autoridade política decorrentes da presença de atores não estatais no ambiente internacional são de fato legítimas em um contexto de governança global a partir do momento em que existem mecanismos de prestação de contas e de responsabilização dos agentes não estatais no

processo decisório global. Apesar do não reconhecimento da personalidade jurídica dos novos atores não estatais, isto é, eles¹ não seriam sujeitos de Direito Internacional (DI), os atores não estatais estão cada vez mais participantes no ambiente global, seja através de negociações, diplomacia, acordos de cooperação e também atividades em redes informais.

Portanto, o objetivo geral dessa investigação é verificar se é legítima a atuação dos atores não estatais no processo decisório global e a hipótese será sustentada a partir dos seguintes objetivos específicos: I - Compreender e conceituar o que é governança global; II- Definir quem são esses atores não estatais que atuam no ambiente internacional ; e III- Investigar os procedimentos que possam comprovar a legitimidade das organizações internacionais por meio da presença de mecanismos democráticos, tais como *accountability* “prestação de contas”, transparência.

Obedecendo aos objetivos específicos, o presente trabalho foi estruturado com três capítulos. O capítulo 1 – “Para além de um sistema internacional de estados – a governança global” pretende elucidar sobre a governança global. Inicialmente é apresentado explicações sobre o Sistema Internacional de Estados, ressaltando os três níveis de análise – o individual, o Estado e o Sistema Internacional. Consequente é atribuído significado a governança global ao estabelecer as diferentes conceituações entre governo e governança.

Após estipular as definições acerca da governança global, realiza-se uma análise da legitimidade dessa governança por meio dos critérios do Padrão Complexo de Legitimidade proposto por Buchanam e Keohane (2006). Por fim, são demonstradas as dificuldades em consolidar a governança global, decorrentes dos problemas de coordenação entre os atores. Dessa forma, expõe-se uma escala de governança descrita por Börsel e Risse (2010) que estipularam formatos de governança “por, com e sem governo”, além de esclarecem a alternativa “sombra da hierarquia” ao denotar um molde de governança vinculado a participação dos atores estatais, influenciando na estrutura de incentivos e estimulando a cooperação dos atores não estatais.

O capítulo 2 – “Os participantes do processo decisório global – os atores formais e informais das Relações Internacionais” descreve quem são os atores não estatais e quando foi que ganharam relevância. A importância dos atores não estatais envolve a participação desses

¹ Para ser sujeito de direito internacional, o ator deve atender aos seguintes critérios: “a) a capacidade de apresentar reclamações surgidas de violações do direito internacional; b) entrar em relações com outros sujeitos de direito internacional e concluir acordos internacionais válidos; c) gozar de privilégios e imunidades da jurisdição nacional (GONÇALVES *apud* NOORTMANN, 2005, p. 10)”. Pelo Direito Internacional, o Estado é definido por quatro características: população, território, governo e capacidade de manter relações com outros Estados ou organizações internacionais, não sendo essas relações necessariamente diplomáticas.

em realizar as atividades que deveriam ser de responsabilidade do setor público bem como influenciar na tomada de decisão.

A delimitação dos atores não estatais no nível global é desenvolvida através da distinção feita por Pecequillo (2009) entre as Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) e as Forças Transnacionais, compostas pelas Organizações não Governamentais (ONGs), pelas Companhias Multinacionais, pelos diversos grupos da sociedade civil, entre outros. O esclarecimento referente à inserção dos atores não estatais no processo decisório global é evidenciado por um modelo alternativo a teoria de regimes internacionais, proposto por Arts (2000) – O Modelo Estruturacional de Regimes. Esse modelo engloba os atores não-estatais, contrapondo com os modelos tradicionais de regimes que não incluem outros atores fora os Estados Nacionais.

O terceiro capítulo – “*Accountability* democrática – uma garantia de legitimidade” envolve a análise dos dados secundários retirados dos estudos sobre democracia transnacional de Thomas D. Zweifel (2006). O autor realizou uma mistura de análise de teoria, história e estudos de casos de onze organizações transnacionais – 2 globais, 3 funcionais e 6 regionais – a fim de verificar os graus de democracia transnacional em sete dimensões. Dessas sete dimensões, optou-se por analisar neste estudo apenas três: participação política, transparência e disponibilidade de argumentos públicos. A escolha por tais dimensões é justificada pelo argumento que essas demonstrariam melhor a presença dos atores não estatais no processo decisório global. Ressalta-se que as Organizações Internacionais são englobadas dentro dos atores não estatais, mas como são instituições de governança onde ocorrem os debates e o processo decisório, essas também se configuram como arena política.

Antes de analisar os dados, é conceitualizada a *accountability*, em que se diferencia a responsabilização interna e externa a partir da análise feita por Keohane (2002). Posteriormente, é elucidado os processos de prestação de contas segundo as distinções entre representação e delegação, conforme mencionado na obra de Zweifel (2006).

A partir de uma abordagem metodológica teórico-empírica orientada por meio de revisão bibliográfica e de dados secundários, este trabalho pretende verificar, tanto teoricamente, como empiricamente, se a atuação dos atores não estatais no processo decisório global é legitimada através dos processos de *accountability*.

1 PARA ALÉM DE UM SISTEMA INTERNACIONAL DE ESTADOS - A GOVERNANÇA GLOBAL

Para compreender como ocorre a atuação de atores não estatais no cenário político mundial, antes é preciso elucidar como é constituído o ambiente internacional. Composto por Estados Nacionais, o Sistema Internacional de Estados (SI), a forma como o ambiente internacional foi representado, constitui tanto por atores estatais, países e agentes governamentais, como por atores não estatais, Organizações não Governamentais (ONGs), empresas transnacionais, comunidades epistêmicas, dentre outros.

Essa configuração do SI demonstra a existência de formatos de autoridade política concorrentes entre si – a forma tradicional dos Estados Nação cuja autoridade política provém da autorização popular via mecanismo eleitoral, e os formatos informais de autoridade política exercida pelos atores não estatais. Apesar de não responderem formalmente como os Estados, estes agentes não-estatais concretizam algumas demandas que os governos não suprimem. Ou seja, eles realizam atividades benéficas para os cidadãos, mas essa responsabilidade deveria ser do setor público.

Devido à presença de atores formais e informais no SI, é mais adequado ao âmbito externo ser regido por formas alternativas em detrimento de procedimentos governamentais formais adotados na esfera doméstica dos Estados Nacionais. A seguir será apresentado a caracterização do SI, os conceitos de governo e governança, além da tentativa de comprovar a legitimidade da governança global.

1. 1 Desvendando o Sistema Internacional de Estados

Nas Relações Internacionais (RIs), era convenicionado que o ambiente internacional fosse caracterizado por uma “anarquia sistêmica ou estrutural” pois, no Sistema Internacional (SI) de Estados², não existe uma instância máxima ou um “governo mundial”³.

² O ambiente internacional foi caracterizado por uma anarquia hobbesiana devido a ausência de uma autoridade superior que se imponha ou exerça coerção legítima sobre estados soberanos. Há três elementos básicos constituintes das Relações Internacionais - o interestatal, as interações que se dão entre os Estados-Nações; o transnacional, interações entre atores não estatais; e o sistêmico, conjunto de interações interestatais e transnacionais que ocorrem no interior do ambiente (interestal + transnacional) (PEREIRA, 2010). Contudo, alguns autores rejeitam o conceito de anarquia por supor uma desordem, mas neste contexto apenas se refere a falta de uma autoridade central (ROSENAU, 2000).

³ O marco histórico de formação de um Sistema Internacional de Estados é a emergência dos Estados Modernos e os tratados da Paz de Westphalia, de 1648.

Um dos conceitos apreendidos nas RIs para Sistema Internacional foi desenvolvido por Hedley Bull⁴:

Um sistema de estados (ou um sistema internacional) se forma quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo. Naturalmente, dois ou mais estados podem existir sem formar um sistema internacional, neste sentido. [...] Mas quando os estados mantêm contato regular entre si, e quando, além disso, a sua interação é suficiente para fazer com que o comportamento de cada um deles seja um fator necessário nos cálculos dos outros, podemos dizer que eles formam um sistema (BULL, 2002, p.15).

De acordo com Bull (2002), a interação entre estes Estados pode ser de cooperação, conflito, neutralidade ou indiferença recíprocas, o que define o tipo de interação são os objetivos de cada ator. Embora seja um conceito ultrapassado, por não mencionar outros atores fora os Estados Nacionais, é uma definição importante para evidenciar a interação entre os atores inseridos em um ambiente abstrato. “Os Estados não se constituem nos únicos atores das Relações Internacionais, apesar de se manterem como os principais” (PECEQUILO, 2009, p. 23).

Além da anarquia sistêmica, outras características são atribuídas ao ambiente do SI, tais como:

a sua dimensão global e fechada, resultante do processo de expansão do mundo ocidental iniciada pelas potências portuguesa e espanhola nos séculos XV e que atingiu no século XX o limite de todo os fluxos e Estados que compõe o SI; a heterogeneidade que corresponde às diferenças entre os atores que ocupam o espaço internacional, a diversidade destes mesmo atores (Estados, OIGs e FTs)⁵ e dos fenômenos que ocorrem no ambiente global [...]; e, por fim, a estrutura, que representa a ordem no SI, ou seja, o Equilíbrio de Poder (EP) que se estabelece entre os Estados e define uma determinada hierarquia (PECEQUILO, 2009, p. 18-19).

⁴ Sendo um da escola realista de RIs, Bull era contrário posição composição anárquica do SI conforme o “Estado de Natureza” descrito por Hobbes. Para ele, a anarquia no SI era autossustentada. Além disso, Bull contrapunha a definição de Sociedade Internacional descrita pela Escola Inglesa. Para Bull (2002), “existe uma “sociedade de estados” (ou “sociedade internacional”) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional, é porque reconhecendo certos interesses comuns e talvez certos valores em comum” (BULL, 2002, p. 19). Para ele, tal assertiva estabelece que uma sociedade internacional pressupõe um sistema internacional que não seja uma sociedade. “Em outras palavras, dois ou mais Estados podem manter contato entre si, interagindo de tal forma que cada um deles represente um fator necessário nos cálculos do outro, sem que os dois tenham consciência que estão ambos sujeitos a um conjunto comum de regras, ou cooperando para o funcionamento das instituições comuns” (BULL, 2002, p. 19).

⁵ Para a autora, as Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais (OIGs) são os fóruns multilaterais formados pelos Estados, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o FMI (Fundo Monetário Internacional) a OMC (Organização Mundial do Comércio), dentre outros. Já as Forças Transnacionais (FTs) são os atores não estatais como ONGs, empresas transnacionais, etc. A explicação com relação aos atores no SI será melhor analisada no capítulo posterior.

Essa caracterização do SI como anárquico defronta com a soberania estatal visto que os países dificilmente aceitariam uma intervenção externa em seus governos. Segundo Matteucci (1998) na obra *Dicionário de Política* vol 1 (1998), soberania:

indica poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao de poder político: de fato a Soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito (MATTEUCCI, 1998, p. 1179).

A autora afirma que não obstante a caracterização da soberania seja diferenciada no decorrer da história, todas indicam uma autoridade suprema. No âmbito externo, soberania significa independência em relação a qualquer tipo de poder externo, enquanto no âmbito doméstico soberania representa supremacia de autoridade no território e sobre sua população.

Em uma tentativa para compreender como se dá as interações entre o âmbito interno e externo, é necessário analisar os níveis de análise das Relações Internacionais. A dinâmica dos três níveis de análise foi proposta inicialmente Kenneth Waltz e aumentada por J. David Singer, sendo eles – o individual, o do Estado e o do Sistema Internacional (MIGST, 2009). Esse tipo de categorização auxilia na orientação do problema abordado ao habilitar a exploração de todas as categorias de explanação (MIGST, 2009, p.53), dado que a boa teoria abrange os três níveis de análise em seu conteúdo: as teorias gerais, como o construtivismo⁶, incorporam os três níveis. (MIGST, 2009). A análise em três níveis ajuda na compreensão do processo de difusão de ideias que afetam à produção de regras, tanto na legislação interna como nos princípios/normas internacionais.

Figura 1- Níveis de análise em Relações Internacionais



Fonte: MIGST, 2009, p.54.

⁶ O construtivismo é uma teoria de Relações Internacionais com uma perspectiva mais subjetivista, divergindo de teorias mais clássicas como o realismo ou liberalismo, ou o modelo de sociedade internacional, com o enfoque em interesses compartilhados, regras e instituições.

O nível individual enfoca a “personalidade, percepções, escolhas e atividades individuais dos tomadores de decisão e participantes individuais” (MIGST, 2009, p. 53), como o governante de um país ou figuras representativas de movimentos comunitários. No âmbito doméstico, ao nível do Estado-Nação, a análise enfatiza características dos países, tais como tipo de governo (democracia ou ditadura), tipo de sistema econômico (capitalismo e socialismo) bem como grupos de interesses e interesses nacionais (MIGST, 2009, p. 53). O último nível, o do Sistema Internacional (SI), centra-se nas características anárquicas deste sistema ou em organizações internacionais e regionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), União Europeia (UE), etc., e a tentativa destas de driblar a anarquia sistêmica do SI⁷ e formalizar as Relações Internacionais.

O que se almeja é um espaço cosmopolita onde há um alto compartilhamento de informações, ultrapassando as fronteiras nacionais com o respeito entre as diferentes culturas. Entretanto, Keohane (2002) afirma que uma democracia cosmopolita numa escala global é improvável – a desagregação dos Estados Nacionais seria “uma receita para a autodestruição” (KEOHANE, 2002, p. 10) quando se depara com uma organização como a Al-Qaeda, por exemplo. Após o 11 de setembro de 2001, houve uma forte tendência de centralizar a autoridade (KEOHANE, 2002).

Mesmo com o receio dos problemas globais como o terrorismo, não se pode negligenciar a atuação dos atores não estatais em redes transnacionais. Centralizar a autoridade governamental como forma de combater o terrorismo não implica impedimentos para as organizações internacionais exercerem suas atividades por meio da negociação e da cooperação.

1.2 Estado-Nação *versus* Sistema Internacional: os conceitos de governo e governança

Em decorrência da ausência de uma autoridade máxima no SI é que emerge o problema da legitimidade política nas relações internacionais – como em um Sistema de

⁷ Contudo, na abordagem construtivista, Alexander Wendt afirma que a estrutura política ser anárquica ou delimitada pela distribuição de capacidades materiais pouco importa, o que vale é o comportamento dos Estados. É necessário conhecer a identidade: se um sistema é anárquico ou não, depende da distribuição das identidades, não da capacidade militar. (MIGST, 2009). Assim: “Se um Estado identificar-se somente com ele mesmo, então o sistema pode ser anárquico. Se um Estado identificar-se com outros Estados, então não há anarquia” (MIGST, p. 68 2009). A partir das identidades, os interesses, as preferências e as expectativas dos atores internacionais são derivados, caso suas ações convergem para as crenças e valores manifestados na tomada de decisões.

Estados as interações são legítimas, mesmo sem autoridade política? A resposta se encontra em dois conceitos – governo e governança.

De acordo com a definição apresentada por Lúcio Levi, *governo* é tido como “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade” (LEVI, 1998, p.555). O autor também cita uma acepção mais próxima do Estado moderno “a qual não indica apenas o conjunto de pessoas que detêm o poder de Governo, mas o complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder. Nesse sentido, o Governo constitui um aspecto do Estado” (LEVI, 1998, p.555). A ideia sobre o que é governo está atrelada com a formulação sobre o que é Estado. Uma concepção aceita é a noção de Estado elaborada por Max Weber.

Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física (WEBER, 2011, p. 67).

Logo, a coerção dota o Estado do poder de *enforcement*, que denota em obrigatoriedade – as decisões delimitadas por ele são vinculantes. Portanto, a percepção de governo é pautada por uma autoridade formal cujo poder coercitivo lhe garante legitimidade.

Entretanto, no processo decisório a nível global não participam somente os Estados Nacionais com sua “autoridade formal”, mas também “atores não estatais” como empresas transnacionais, organizações internacionais, Organizações não Governamentais (ONGs), comunidades epistêmicas, dentre outros. Esses novos atores emergem com a maior participação política da sociedade civil como todo. Os atores não estatais se constituem como novos focos de autoridade concorrentes com a soberania territorial dos Estados Nacionais, porém é uma ‘autoridade informal’.

Dessa forma, o conceito de governo não se enquadraria no SI devido a ausência de uma autoridade soberana e também pela participação de atores não estatais no processo de tomada de decisão a nível global. Para tal, é necessário empregar um conceito mais amplo que atenda a participação política tanto dos agentes do Estado como dos novos atores não estatais - *governança*. Segundo o Relatório da Comissão sobre Governança Global, eis a definição:

Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só as instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a

acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p.2).

A governança se sustenta por meio de objetivos comuns, derivando ou não de prescrições legais e não depende do poder de polícia para fazer valer suas ações e decisões. De acordo com a Comissão sobre Governança Global (1996), a Governança num plano global era inicialmente tida como “um conjunto de relações intergovernamentais”, porém agora envolvem outros atores como Organizações não Governamentais (ONGs), movimentos civis, empresas transnacionais e mercados de capitais globais, e a interação desses atores com os meios de comunicação em massa.

Rosenau (2000, p. 15) ressalta que governança não é o mesmo que governo, apesar de ambos se referirem a comportamentos visando um mesmo objetivo, a atividades orientadas para metas e a sistemas de ordenação.

no entanto, *governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (ROSENAU, 2000, p. 15).

A governança, ainda segundo Rosenau (2000), depreende da noção de sistemas subjetivos de ordenação, haja vista a ausência de uma autoridade central, a despeito de também abranger estatutos formalmente instituídos como constituições e tratados. Há, portanto, um deslocamento de autoridade, do governo para uma ordem instituída subjetivamente.

Essa ordem deve ser impregnada de intencionalidade (ROSENAU, 2000) porque a governança só funciona caso seja aceita por uma maioria, ou pelo menos pelos atores mais poderosos, já os governos podem funcionar mesmo com oposição a sua política (ROSENAU, 2000). Todavia, Rosenau (2000) descreve que se os governos não possuem mecanismos regulatórios funcionando efetivamente são governos fracos, caracterizados como “governos sem governança”, caso não exerçam suas funções necessárias (ROSENAU, 2000, p. 16), enquanto em uma “governança sem governo”, mesmo sem mecanismos regulatórios existe uma esfera de atividade funcionando sem o endosso de uma autoridade formal. Portanto, “uma governança sem um governo” não exige a exclusão de governos nacionais ou subnacionais, mas implica uma investigação que presuma a ausência de alguma autoridade governamental suprema no nível internacional” (ROSENAU, 2000, p.19).

Já a denominação de Czempiel (2000. p.335), governança seria a capacidade de fazer as coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas. Para o autor “os governos exercem o domínio; e a governança usa o poder” (CZEMPIEL, 2000, p. 335) e assim o SI seria um sistema de governança, onde o próprio conflito é um sistema de governança, para exemplificar tem-se o conflito Leste-Oeste da Guerra Fria, com a criação do Pacto de Varsóvia pelo lado oriental, pela atuação da Organização do Atlântico Norte (OTAN) pelo ocidente.

Depois de elucidar os conceitos relativos a governos e governança é necessário entender como foi o surgimento dessa concepção de governança. Conforme Hewson e Sinclair (1999), a emergência da Teoria da Governança Global ocorreu a partir de uma mudança, uma transformação global com o fim formal da Guerra Fria e o desenvolvimento da globalização econômica. Tais episódios trouxeram uma expectativa de que as Nações Unidas e suas agências associadas se tornariam agências mais efetivas de governança global (HEWSON, SINCLAIR, 1999). Além disso, o papel das principais organizações mundiais para a promoção da globalização econômica, como as demandas do FMI para a liberalização nos anos 1980 e das supervisões da OMC referentes à regulamentação do setor agrícola; está atrelado com o surgimento de uma “sociedade civil global”: “as atividades dos movimentos de meio ambiente, humanitário, de mulheres e direitos humanos cada vez mais se cruzaram com as organizações mundiais” (HEWSON, SINCLAIR, 1999, p. 13, tradução nossa)⁸.

Devido a tais transformações globais, houve a iniciativa do primeiro ministro da Suécia, Ingvar Carlsson, em reunir uma Comissão para a Governança Global, já mencionada acima, para realizar um programa de reformas das organizações mundiais cujo objetivo é atingir a governança global. O relatório da comissão prevê que, com o final da Guerra Fria, haveria um reforço considerável das organizações internacionais, com a criação de uma força militar permanente, ou de um tribunal para fiscalizar a concorrência global.

Por outro lado, a Comissão prevê também uma situação em que as agências da sociedade civil global se tornam cada vez mais envolvidas nas funções de governança global. Por exemplo, propõe um alargamento dos espaços institucionais em que as Organizações não Governamentais (ONGs) podem ganhar uma presença efetiva no cenário mundial (HEWSON, SINCLAIR, 1999, p. 14, tradução nossa)⁹.

⁸ After the first global environment conference in 1972, the activities of environmental, humanitarian, women’s, and human rights movements increasingly intersected with the world organizations.

⁹ On the other hand, the commission also envisages a situation in which the agencies of global civil society increasingly become involved in the functions of global governance. For example, it proposes a widening of institutional forums in which Non-Governmental Organizations (NGOs) can gain an effective presence on the world stage.

Inseridos neste contexto de mudança global, Hewson e Sinclair (1999) mencionam quatro implicações utilizadas para delimitar a governança global: mudança na localização da autoridade, a emergência de uma sociedade civil global, a internacionalização das elites intelectuais e políticas do capitalismo hyperliberal (ou neoliberal), e o surgimento das elites intelectuais. Entretanto, os autores acreditam que a mais relevante seja a realocação de autoridade através de vários níveis e áreas. Tal redirecionamento de autoridade foi um conceito de governança global desenvolvido por James Rosenau (*apud* HEWSON, SINCLAIR, 1999) ao afirmar que mudanças nos padrões da ordem global são relativas a mudanças nos padrões de vida mundial – as novas realidades e os novos horizontes políticos tendem para um mundo bifurcado (HEWSON, SINCLAIR, 1999). Dessa forma, Rosenau (*apud* HEWSON, SINCLAIR, 1999) postula uma mudança do “governo” para a “governança”, enfatizando a dinâmica da proliferação e da informalidade, os micro processos e a multiplicidade de escolhas.

Em suma, essa forma de usar o conceito de governança global, afirma uma tendência abrangente de autoridade que está sendo realocada em múltiplas direções. O sistema territorial de Estados ou de Westphalia não é mais que uma forma ou elemento da governança global contemporânea. Inúmeras outras formas de governança infiltram-se através do tecido da vida mundial, proliferando e diversificando. O conceito de governança global não se refere a uma esfera distinta ou nível de vida global. Não é monopolizada em quaisquer organizações especiais. Pelo contrário, é uma perspectiva de vida global, um ponto de vantagem projetado para promover uma conta para a imensa complexidade e diversidade da vida global (HEWSON; SINCLAIR, 1999, p. 7, tradução nossa)¹⁰

Outra forma de definir governança está atrelada a noção de coordenação entre os atores, portanto governança seria “os vários modos institucionalizados de coordenação social para produzir e implementar regras vinculativas ou para fornecer bens coletivos” (MAYNTZ *et al apud* BÖRZEL, RISSE, 2010, p. 114). Por esta concepção, a governança poderia se referir tanto por estrutura quanto por um processo - como estrutura, a governança se relaciona com as instituições e as formações/composições dos atores, enquanto como processo a governança identifica os modos de coordenação social pelo qual os atores se envolvem no

¹⁰ In sum, this way of using the global governance concept affirms an encompassing trend of authority being relocated in multiple directions. The Westphalian or territorial state system is no more than one form or element of contemporary global governance. Numerous other forms of governance seep through the fabric of global life, proliferating and diversifying. The global governance concept does not refer to a distinct sphere or level of global life. It is not monopolized in any special organizations. On the contrary, it is a perspective on global life, a vantage point designed to foster a regard for the immense complexity and diversity of global life.

processo de elaboração e implementação das regras e na provisão de bens coletivos (BÖRZEL, RISSE, 2010, p. 115).

Há autores que utilizam a expressão “governança sem governo” para indicar a fluidez da autoridade política no mundo contemporâneo. Contudo, essa expressão poderia ser interpretada de diversas maneiras. “Governança sem governo” seria: a) uma forma de indicar que não existe uma instância de poder acima dos Estados, ou b) apontar a presença dos atores não estatais que configuraria em maneiras informais de autoridade. Deve-se lembrar que governança global não exclui um ator em detrimento do outro, mas sim uma associação entre autoridade formal estatal e autoridade informais e privadas.

Assim, governança engloba a sociedade como um todo, um meio e processo capaz de produzir resultados eficazes. É referente a:

padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo aí não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também rede sociais informais (GONÇALVES *apud* SANTOS, 2005, p.3).

Todavia, apenas o reconhecimento e a valorização das ações de agentes não estatais - como a Anistia Internacional, o *Greenpeace*, as empresas transnacionais e as ONGs - não implica em legitimidade (GONÇALVES, 2005). Os atores não estatais têm comportamentos distintos o que acarreta em formas de participação política distintas, por exemplo, enquanto uma empresa multinacional objetiva sua busca pelo lucro, uma a ONG enfatiza o bem-estar de um grupo social, e uma comunidade epistêmica almeja a criação de novos conhecimentos e técnicas. O que poderá subsidiar a legitimidade desses atores são os mecanismos de *accountability* (prestação de contas) de forma a assegurar que a participação desses atores no processo decisório global esteja visando um bem comum.

1.3 Legitimidade da governança global

Em face de novos dilemas referentes a temáticas globais, como meio ambiente e direitos humanos, a autoridade estatal aparenta ser insuficiente para lidar com a demanda atual destes temas – o Estado ficou limitado em seu poder de tomada de decisão tendo em vista a influência de novos atores no processo decisório global. Esses problemas afetam o mundo como um todo, não mais Estados Nacionais isolados ou mesmo uma região ou um conjunto de Estados. Portanto, a atuação de novos agentes na política internacional pode ser

legítima ao inseri-la numa concepção de governança global. Há uma tendência na literatura em indicar procedimentos de tomada de decisão mais democráticos e pluralistas em relação à agenda política mundial.

A noção de legitimidade perpassa por diferentes percepções - há teóricos que enfatizam a singularidade do ambiente internacional e, assim, adotam uma ideia de legitimidade apropriada à realidade das instituições multilaterais. Outros assumem a ideia de autoridade para justificar a legitimidade.

Dentre aqueles que compreendem a legitimidade vinculada à autoridade está Ian Hurd (*apud* CRUZ, 2013). Para o autor a legitimidade é definida como “a crença normativa de um ator de que uma regra ou instituição deve ser obedecida” (HURD *apud* CRUZ, 2013, p.114). Tal concepção atende bem a legitimidade de uma governança global ao considerar que esta depende dos atores acreditarem que aquilo prescrito pelas organizações internacionais é válido - no caso, os Estados Nações e os outros atores não governamentais.

De acordo Hurd (*apud* CRUZ, 2013, p.114) uma instituição que exerce poder legítimo está em posição de autoridade. Autoridade segundo Hall e Biersteker (2002) é consentida de forma “socialmente construída por uma variedade de diferentes retóricas e práticas políticas - variando de consentimento comportamental para rotinas, normas e declarações públicas de reconhecimento” (HALL, BIERSTEKER, 2002, p. 6, tradução nossa)¹¹.

Para Strange (*apud* HALL, BIERSTEKER, 2002), atores não estatais são implicitamente legitimados como autoritativo:

Strange sustenta que os intervenientes não estatais, tais como empresas, instituições sociais transnacionais, organizações internacionais e organizações não governamentais, estão cada vez mais adquirindo poder em não ser desafiados, eles estão implicitamente legitimado como autoritativo (HALL, BIERSTEKER, 2002, p.6, tradução nossa)¹².

Outro argumento similar foi feito por Ian Hurd – “na medida em que um Estado aceita alguma regra ou um organismo internacional como legítimo, essa regra ou o organismo se torna uma autoridade” (HURD *apud* HALL, BIERSTEKER, 2002, p.6, tradução nossa).¹³

¹¹ ... socially constructed through a variety of different political and rhetorical practices - ranging from behavioral consent to routines, norms, and public declarations of recognition.

¹² Strange contends that non-state actors, such as enterprises, transnational social institutions, international organizations, and non-governmental organizations, are increasingly acquiring power in not challenged, they are implicitly legitimated as authoritative.

¹³ to the extent that a state accepts some international rule or body as legitimate, that rule or body becomes an authority.

Hurd (*apud* CRUZ, 2013) afirma que ao considerar uma organização internacional como legítima, poder-se-ia ou se poderia interpretá-la como detentora de autoridade soberana, no sentido de ter “direito de exercer autoridade final sobre um povo e território” (HURD *apud* CRUZ, 2013, p.114). Por esta definição alternativa, o conceito de soberania estaria estendido para além dos Estados Nacionais. Segundo o autor, os diferentes atores no SI, como os Estados e as organizações internacionais, deteriam algum tipo de poder soberano¹⁴ (HURD *apud* CRUZ, 2013). O autor afirma que o Conselho de Segurança é a organização internacional mais poderosa do SI, fato que subsidia uma análise empírica sobre a operação da legitimidade no âmbito global - a efetividade desta organização depende de legitimidade haja vista uma combinação de extensos poderes e meios políticos limitados (HURD *apud* CRUZ, 2013, p.115).

Hurd (*apud* CRUZ, 2013) afirma que a realidade do sistema internacional não corresponde mais com a ideia de anarquia:

O sistema internacional compreende diversos atores com poder de legitimidade e, por isso, têm diversos ambientes de autoridade soberana. As interações estatais ocorrem em um espaço social que contém instituições dotadas de autoridade, como o Conselho de Segurança, e isso contradiz a premissa de “anarquia” de muitos teóricos contemporâneos de Relações Internacionais (HURD *apud* CRUZ, 2013, p.115, tradução nossa)¹⁵.

A outra concepção de legitimidade é analisada por Buchanan e Keohane (2006) que a analisa nas instituições de governança global. Para os autores, a legitimidade nas organizações internacionais se adéqua a noção normativa - uma instituição é legítima no sentido normativo ao afirmar que esta tem o “direito de governar”, ao promulgar regras e ao tentar assegurar o cumprimento destas, anexando custos casos sejam descumpridas e/ou benefícios ao serem cumpridas.

Instituições de governança global são valiosas porque criam normas e informações que permitem aos Estados-Membros e a outros atores coordenarem o seu comportamento em formas mutuamente benéficas. Elas reduzem o custo de transação, criam oportunidades para que os Estados e outros atores demonstrem credibilidade, superando assim, problemas de compromisso, e fornecem bens públicos, inclusive baseando em regras, a resolução pacífica de conflitos (BUCHANAN; KEOHANE, 2006, p.1, tradução nossa)¹⁶.

¹⁴ Contudo, é válido ressaltar que essa é uma ideia do autor, e não uma premissa aceita pela academia no geral.

¹⁵ “The international system comprises diverse actors with legitimated power and so has diverse locations of sovereign authority. State interactions occur in a social space that contains authoritative institutions like the Council, and this contradicts the “anarchic” premise of much contemporary IR scholarship.” (HURD, 2007, p.3).

¹⁶ “Global governance institutions are valuable because they create norms and information that enable member states and other actors to coordinate their behavior in mutually beneficial ways. They reduce transaction costs,

Buchanan e Keohane (2006) afirmam que não é suficiente os atores concordarem sobre a ‘necessidade’ da instituição (que ela é necessária). Os atores devem concordar que esta é ‘digna de apoio’, considerando suas regras como vinculantes e não intervindo no seu funcionamento. De acordo com os teóricos, uma das mais importantes qualidades das instituições de governança global é a ‘coordenação’ entre os atores que atuam em prol do benefício mútuo para reduzir os custos de transação.

Em face ao dilema do desacordo normativo e da incerteza, por exemplo, quando não há um consenso em relação a como lidar com a violação de direitos humanos, ou quando não se sabe qual é o papel exato das organizações internacionais - como qual lidaria com o combate à pobreza, a OMC (Organização Mundial do Comércio), a OIT (Organização Internacional do Trabalho), ou a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) - ainda se tem a predileção pela alternativa institucional em detrimento de um formato não institucional.

A legitimidade tida como direito de governar é uma noção normativa: “dizer que uma instituição é legítima quer dizer que essa tem o direito de governar, mesmo que sua decisão não esteja de acordo com os melhores interesses daqueles que estão sujeitos a regra” (BUCHANAN; KEOHANE, 2006, p.2, tradução nossa)¹⁷. Em consonância com essa ideia, a legitimidade das instituições de governança global deve-se apoiar em razões não coercitivas para que a organização seja respeitada e também para receber o apoio dos atores a instituição, ou pelo menos não intervir no seu funcionamento.

Nesse contexto, a legitimidade como aceção normativa é desvinculada da ideia de justiça, pois não se reduz a noção de auto interesse racional (BUCHANAN; KEOHANE, 2006). Há diferença entre a definição normativa de legitimidade e a aplicação da justiça na legitimidade, pois o caráter excepcional do ambiente internacional não se adéqua ao emprego de leis fixadas como nos Estados Nacionais, mas o SI deve seguir um mínimo de prescrição normativa.

Após esses esclarecimentos, Buchanam e Keohane (2006) propõem uma forma para avaliar a legitimidade visto que as instituições de governança global são partes de um fenômeno que está sujeito a mudanças constantes, sendo difícil criar um modelo atemporal de legitimidade (KEOHANE *apud* CRUZ, 2013, p.113). A proposta criada por Buchanam e

create opportunities for states and other actors to demonstrate credibility, thereby overcoming commitment problems, and provide public goods, including rule-based, peaceful resolution of conflicts.”

¹⁷ To say that an institution is legitimate is to imply that it has the right to rule even if its ruling is not in accordance with the best interests of everyone who is subject to its rule.

Keohane (2006) é um Padrão Complexo de Legitimidade. Este padrão complexo deve satisfazer a seis necessidades.

Quadro 1 - Seis critérios que satisfazem o Padrão Complexo de Legitimidade

Nº	CRITÉRIOS DO PADRÃO COMPLEXO DE LEGITIMIDADE
1.	O padrão deve fornecer uma base razoável para que haja um apoio coordenado entre as instituições e devem acomodar o desacordo normativo e a incerteza.
2.	O padrão não deve confundir legitimidade com justiça, apesar de que este deve ser coerente como a intuição de que a extrema injustiça é incompatível com a legitimidade.
3.	O padrão deve consentir com a ideia de que Estados Democráticos são presumidamente uma condição necessária, embora não seja suficiente para a legitimidade.
4.	O padrão não deve prescindir da autorização de uma espécie de 'democracia global' - não se deve adotar procedimentos democráticos análogos àqueles aplicados em Estados Nacionais, mas tem que ser consoante com os valores democráticos.
5.	O padrão tem que refletir o caráter dinâmico e experimental das instituições de governança global, sendo que os meios empregados e os objetivos perseguidos podem e devem mudar ao decorrer do tempo.
6.	O padrão deve incorporar alguma maneira de fornecer uma ampla prestação de contas

Fonte: BUCHANAN; KEOHANE, 2006, p.3, tradução nossa.

Além das seis necessidades, os autores apontam três critérios substantivos que visam satisfazer a pretensão de legitimidade, quanto mais a Instituição atender a estes critérios e em maior grau, estará mais próxima de ser legítima (Princípio de Contagem de Rawls) (BUCHANAN; KEOHANE, 2006). São eles:

Quadro 2 - Três critérios substantivos que visam satisfazer a pretensão de legitimidade

a) Aceitabilidade moral mínima: é a exigência mínima para que se atinja um grau mínimo de probidade considerando a existência do desacordo normativo e da incerteza.
b) Benefícios comparativos: quando há uma alternativa institucional viável, acessível e sem custos excessivos de transição, esta não deve ultrapassar a legitimidade da instituição.
c) Integridade: evitar que haja discrepâncias entre o comportamento da intuição com os objetivos professos e os procedimentos prescritos

Fonte: BUCHANAN; KEOHANE, 2006, p.3, tradução nossa.

A questão da legitimidade da Governança Global depara com dilemas relativos ao próprio conceito de legitimidade, marcado por diversas doutrinas de Economia Política Internacional. Para Brassett e Tsingou (2011), a definição de legitimidade da governança

global denota uma ambiguidade ao compreendê-la com um espectro negativo ou positivo: negativamente, não seria legítima caso haja instabilidade institucional ou má reputação, positivamente, a legitimidade pode ser conferida pela tradição, autoridade, por um conjunto de símbolos ou até mesmo por um líder carismático (BRASSET, TSINGOU, 2011, p.2).

Brasset e Tsingou (2011) descrevem várias concepções de legitimidade vinculadas a governança global, essas desenvolvidas por teóricos de diferentes escolas. A começar por Keohane (*apud* BRASSET, TSINGOU, 2011) que estabelece uma diferenciação entre legitimidade sociológica e normativa: a sociológica refere-se aos efeitos do poder enquanto a normativa representa uma oportunidade de intervenção nesses efeitos (KEOHANE *apud* BRASSET, TSINGOU, 2011, p. 4). “Uma instituição é legítima quando ela é aceita como apropriada e digna de ser obedecida, por audiências relevantes. Quando as audiências relevantes acreditarem em uma teoria normativa particular, legitimidade normativa tende a coincidir com legitimidade sociológica”¹⁸ (KEOHANE *apud* BRASSET, TSINGOU, 2011, p. 4, tradução nossa)¹⁹.

Outros teóricos com viés mais cosmopolita, como David Held, William Coleman e Tony Porter, concordam que

a migração da autoridade de estado para organizações supranacionais promoveu profundas questões de legitimidade dos sistemas políticos modernos: “as instituições criadas pelos estados desta forma aumentam em força e autonomia, eles podem ainda corroer a entrada dos cidadãos nos processos políticos” (COLEMAN, PORTER *apud* BRASSET, TSINGOU, 2011, p. 6, tradução nossa)²⁰.

Contudo, a visão de Coleman e Porter (*apud* BRASSET, TSINGOU, 2011) atende as pretensões de legitimidade para governança global para esta pesquisa, pois utilizam em sua teoria princípios básicos de democracia que visam que possam repensar sobre a própria democracia e sobre a prestação de contas tais como: transparência, abertura a participação direta, qualidade do discurso como reflexão ética, representação, eficácia e equidade (COLEMAN, PORTER *apud* BRASSET, TSINGOU, 2011, p. 7).

¹⁹ . An institution is legitimate when it is accepted as appropriate, and worthy of being obeyed, by relevant audiences. When the relevant audiences believe in a particular normative theory, normative legitimacy tends to coincide with sociological legitimacy.

²⁰ the migration of authority from state to supranational organizations has fostered deep questions of legitimacy in modern political systems: “[a]s the institutions created by states in this way increase in strength and autonomy, they can further erode citizens’ input into policy processes.”

1.3.1 Dificuldades para a consolidação da Governança Global

As possíveis dificuldades para a consolidação de uma governança global são provenientes da interação entre os atores envolvidos ao considerar os problemas de coordenação, conforme foi mencionado no conceito de governança. O fato dos Estados serem dotados de uma autoridade formal em detrimento da influência informal de outros atores não estatais acarreta na presença ou ausência de institucionalização.

Para tal, Börzel e Risse (2010) delimitam de formatos de coordenação – a hierárquica e a não hierárquica. Coordenação hierárquica assume a forma de decisões autoritárias com reivindicações para legitimidade, como leis, decretos administrativos e decisões judiciais. “Hierarquias são baseadas em relações institucionalizadas de dominação e subordinação, que restringe significativamente a autonomia dos atores subordinados” (BÖRZEL, RISSE, 2010, p. 115, tradução nossa)²¹. Já a coordenação não-hierárquica “é baseada no compromisso voluntário e na conformidade. Os conflitos de interesses são resolvidos por meio de negociação” (BÖRZEL, RISSE, 2010, p. 115, tradução nossa)²².

Acordo voluntário ou é alcançado através da negociação de um compromisso e concessões mútuas (pagamentos laterais e ligações temáticas), com base em preferências fixas (de negociação), ou agentes participam em processos de persuasão não-manipulativos (argumentando) através do qual elas se desenvolvem interesses comuns e mudam suas preferências de acordo. Atores podem ser diferentes no que diz respeito ao seu poder de barganha, mas nenhum ator está sujeito aos comandos dos outros. Coordenação não hierárquica pode ser formalizada em sistemas de negociação ou pode ser organizada em redes informais (BÖRZEL, RISSE, 2010, p. 115, tradução nossa)²³.

Portanto, a participação de atores não estatais ocorre por meio de uma coordenação não hierárquica cuja atuação poderia ser por meio de delegação, co-regulação ou co-produção, cooptação, etc. A governança ocorre tanto pelos formatos hierárquicos regidos pelos agentes estatais quanto pelos não-hierárquicos. Mas os autores ressaltam que a

²¹ Hierarchies are based on institutionalized relationships of domination and subordination, which significantly constrains the autonomy of subordinate actors.

²² [...] is based on voluntary commitment and compliance. Conflicts of interest are solved by negotiation.

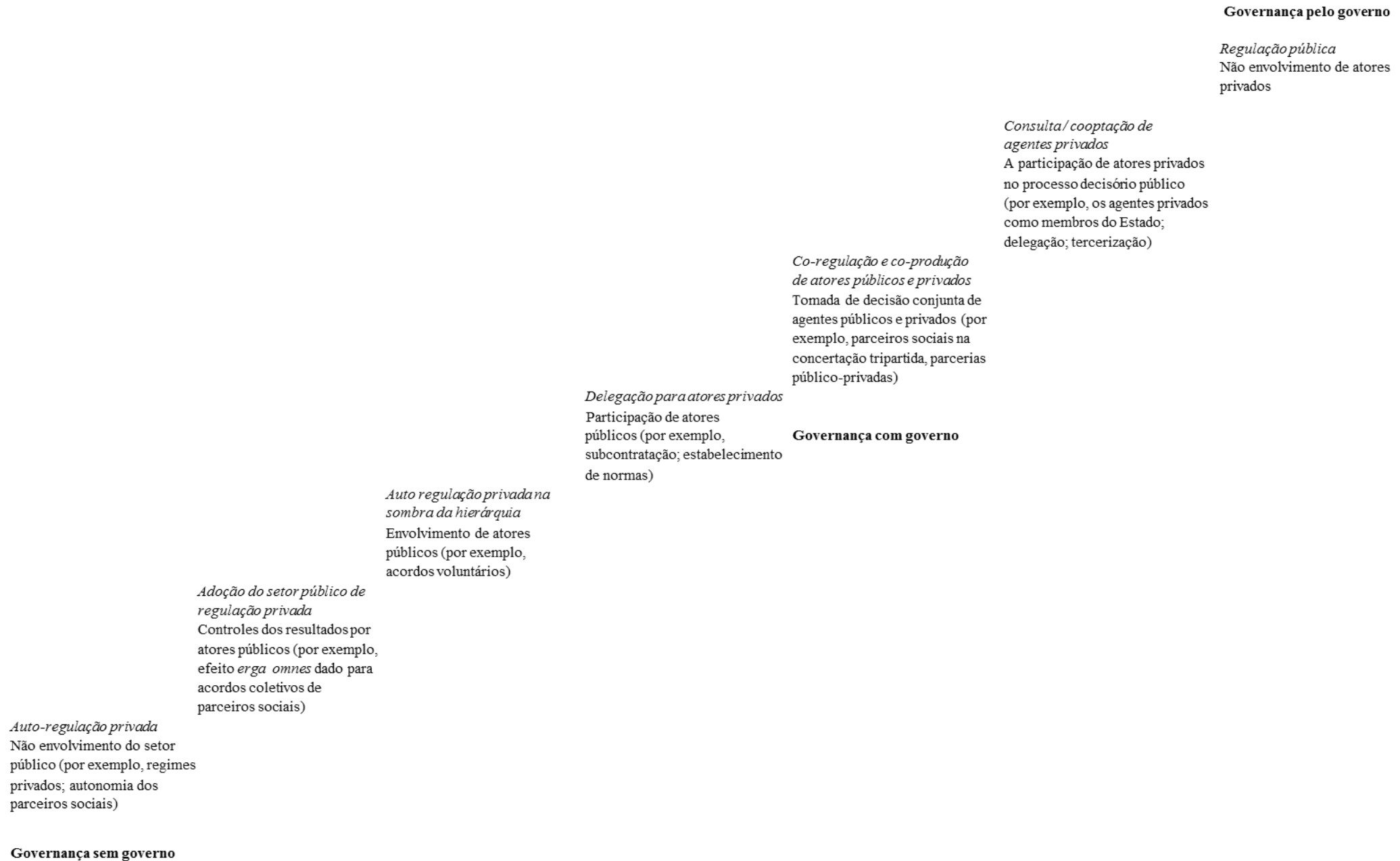
²³ Voluntary agreement is either achieved by negotiating a compromise and granting mutual concessions (side-payments and issue-linkage) on the basis of fixed preferences (bargaining), or actors engage in processes of non-manipulative persuasion (arguing) through which they develop common interests and change their preferences accordingly. Actors may differ with regard to their bargaining power, but no actor is subject to the commands of others. Non-hierarchical coordination can either be formalized in negotiation systems or it can be organized in informal networks.

coordenação não hierárquica também envolve os atores estatais, porém estes devem se abster de seus poderes coercitivos.

Börzel e Risse (2010) mencionam que alguns autores estabelecem uma escala para distinguirem a governança, que poderia ser “por”, “com” e “sem” governo, como pode ser visto na Figura 2. Conforme é demonstrada na figura, pode-se ter uma governança realizada pelo governo, em que não há a participação de atores não governamentais, e, no outro extremo, encontra-se o formato de governança sem o governo, porém tamanha autonomia normalmente é caracterizada por grupos cuja atuação não é regulamentada, como é o caso do terrorismo transnacional e da máfia. Dessa forma, a governança auto-regulamentada privada é irrelevante para a presente análise. O intermediário, uma governança com governo é o mais próximo da realidade, com uma estrutura plausível de controle por ambos os atores, governamentais e não governamentais.

Os formatos não-hierárquicos de governança dependem da incorporação de formatos hierárquicos, isto é, o Estado pode impor regras mandatórias aos atores privados com o intuito de alterar os cálculos de custo benéfico em prol de um acordo voluntário que visa o bem comum (BÖRZEL; RISSE, 2010). Esta situação de um controle por parte dos agentes estatais foi denominada pelos autores de “sombra da hierarquia”. A “sombra da hierarquia” é importante para gerar incentivos para os atores não estatais, evitando comportamentos oportunistas e externalidades negativas. Ademais, devem-se ter estímulos para cooperação, na provisão de regras e bens coletivos.

Figura 2 - Governança com(sem) governo: o não-hierárquico envolvimento dos atores não governamentais

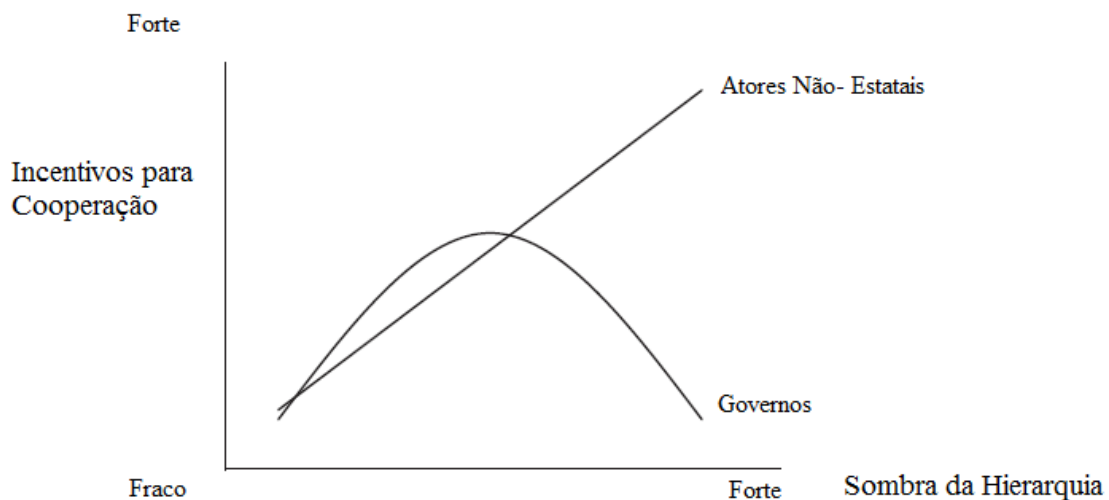


Fonte: BÖRZEL; RISSE, 2010, p. 116, tradução nossa.

Além disso, formatos não-hierárquicos de governança podem ser a solução para os Estados fracos que não se adequam a concepção de Estado weberiana citada anteriormente – as autoridades centrais não controlam o território, logo não possuem o monopólio do uso da força, como é o caso de alguns países, por exemplo, a Somália, que possui milícias independentes. Os autores denominam estes Estados não consolidados de “áreas de soberania limitada”²⁴.

Por conseguinte, os autores esclarecem que a “sombra da hierarquia” oferece uma importante estrutura de incentivos para cooperação, porém de formas distintas. Quanto mais forte a sombra da hierarquia, mais os atores não estatais têm incentivos para cooperar na provisão de bens coletivos; em contrapartida a estrutura de incentivos dos governos para cooperar com os atores não governamentais é mais curvilínea, pois há os Estados fracos que não são susceptíveis de envolver com governança em decorrência da perda de autonomia, os Estados fortes não pretendem compartilhar governança com os atores não estatais (BÖRZEL; RISSE, 2010, p. 117). Pela Figura 3, nota-se que as curvas se encontram no ponto onde os autores denominam de “sombra da hierarquia”, local provável de produzir uma governança eficaz e de solucionar problemas.

Figura 3 - A sombra da hierarquia e os diversos incentivos para cooperação por governos e atores não estatais



Fonte: BÖRZEL; RISSE, 2010, p. 117

²⁴ “Em outras palavras, as áreas de soberania limitada incluem as partes de um país em que as autoridades centrais (governos) não têm a capacidade de aplicar e fazer cumprir as regras e decisões ou em que o monopólio legítimo sobre os meios de violência está faltando, ou ambos, pelo menos temporariamente” (BÖRZEL; RISSE, 2010, p. 119, tradução nossa).

2 OS PARTICIPANTES DO PROCESSO DECISÓRIO GLOBAL – OS ATORES FORMAIS E INFORMAIS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Antes de especificar quais são os atores não estatais, é preciso elucidar quem são os atores que participam do processo decisório a nível global. Conforme foi relatado, os Estados-Nação são considerados os principais atores nas Relações Internacionais²⁵. No entanto, o fenômeno da Globalização proporcionou a ampliação do mercado em escala mundial e uma maior interação com o avanço da tecnologia nos meios de comunicações, possibilitando o surgimento de outros agentes no cenário político mundial.

A partir do discurso neoliberal, enfatizou-se a desregulamentação e a liberalização dos mercados, bem como o desmantelamento das funções do Estado (HIGGOTT; UNDERHILL; BIELER, 2003). Nesta corrente do neoliberalismo, a transferência de autoridade do Estado para mercado aparentava ser viável, com a adoção de medidas ortodoxas propostas por organismos internacionais (a exemplo do FMI e do Banco Mundial). O episódio das privatizações de empresas estatais em alguns países da América Latina na década de 1990 ilustra bem este fato.

Nesse contexto do neoliberalismo econômico, emergiram diversos atores no cenário político mundial. A começar pelas empresas transnacionais e/ou multinacionais, cuja atuação influencia as regras da política econômica a serem adotadas em diversos países do mundo. Nos fóruns econômicos mundiais, ou nas Organizações Internacionais (OIs) responsáveis pela economia como a OMC, ou nos blocos econômicos regionais como o MERCOSUL, as multinacionais atuam intervindo no âmbito doméstico dos países detentores de alguma sede ou filial dessa empresa. Essa interferência é refletida no posicionamento dos países em negociações na arena internacional, determinando, por exemplo, tributações.

Em contrapartida, outros atores não estatais surgem na tomada de decisão a nível global – os representantes da sociedade civil através das Organizações não Governamentais (ONGs) pressionam governos, representantes das corporações transnacionais, Organizações Internacionais, para alterar as políticas consideradas injustas. Algumas decisões influenciam

²⁵ Além dos Estados Nacionais como entes estatais nas RIs, existe também a denominação de “atores subnacionais” que correspondem aos estados e municípios (de acordo com a separação da federação/confederação de cada país). Apesar de não serem considerados como sujeitos do Direito Internacional (DI) Clássico, por não deterem prerrogativas exclusivas dos Estados Nacionais como celebrar tratados, os atores subnacionais podem realizar acordos de cooperação, a partir da denominada “paradiplomacia”: “A redefinição do papel do Estado, como consequência das alterações em curso no sistema internacional, vem conferindo às unidades subnacionais um novo papel tanto no plano interno, como também, no externo. No entanto, suas estratégias de inserção não podem ultrapassar às atribuições e os limites da política externa, privativos da soberania do Estado-Nacional” (PEREIRA, 2010, p. 1).

negativamente a uma parcela da população, sendo que essa muitas vezes não tem quem a represente nos fóruns de negociações internacionais. Portanto, esse é um dos objetivos alegados pelas ONGs que justificariam a sua existência: essas representam os cidadãos menos privilegiados.

Conforme será demonstrado adiante, as OIs também configuram como atores relevantes na política mundial. Mesmo que estas tenham sido criadas e sejam articuladas por Estados Nacionais, o seu papel é garantir que nenhum país poderoso sobrepuja os países mais fracos. As OIs têm atitudes que lhes são próprias, principalmente para quando precisa lidar com a assimetria de poder entre os agentes.

Após esta contextualização, reforçar a indagação deste estudo se faz necessária: é legítima a atuação dos atores não estatais? Deveria haver algum tipo de autorização para estes atores participarem no processo de decisão política global? Espera-se que esclarecendo quem são estes atores seja possível concluir se a ação deles é legítima ou não, se de fato agem em prol da população mundial ou só por interesses individuais capitalistas.

2.1 A importância dos atores não estatais

Dentre as conceituações atribuídas aos atores não estatais estão as contraposições relativas aos atores estatais: as diferenças entre as ações pautadas na crença de que algumas instituições e indivíduos atuam em nome de uma parcela desfavorecida da população ou algum princípio abstrato, e as ações baseadas na autorização e no suporte legal; entre aquelas entidades que deveriam prover bens e recursos escassos aos cidadãos, e aquelas instituições que realizam atividades cuja responsabilidade deveria ser do setor público. São várias as distinções e a partir dessas pode-se determinar quem são os atores não estatais.

De acordo com o Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos (*National Intelligence Council – NIC*)²⁶, os atores não estatais são “entidades não soberanas que exercem o poder econômico, político ou social e a uma influência significativa a nível nacional, e em alguns casos, a nível internacional” (NIC, 2007, p.2, tradução nossa)²⁷. Tal definição abrangeria desde ONGs e empresas transnacionais, até mesmo grupos terroristas (LA PORTE, 2012).

²⁶ O *National Intelligence Council* não representa as opiniões do governo dos Estados Unidos da América.

²⁷ Non-state actors are non-sovereign entities that exercise significant economic, political, or social power and influence at a national, and in some cases international, level.

O processo de globalização, como é recorrentemente enfatizado neste estudo, provocou uma alteração nas RIs cujas consequências foram a crise do Estado, o impacto das novas tecnologias, e o surgimento de uma sociedade civil forte (LA PORTE, 2012). O argumento defendido por La Porte (2012) sobre a emergência de novos atores não estatais na tomada de decisão global é centralizado na ideia de eficácia: a proliferação de atores não estatais é relevante não pela quantidade desses, mas devido a sua forma de atuação, pautada pela qualidade de suas ações (LA PORTE, 2012, p.4).

Por deterem maior autonomia, os atores não estatais agem de forma mais eficaz. Essa eficácia, segundo La Porte (2012), atribui legitimidade a eles, pois estão assumindo um papel que antes era do Estado e, assim, lhes seriam conferidos uma autoridade política (LA PORTE, 2012, p. 4). O avanço das novas tecnologias em alcance mundial possibilitou a criação de amplas redes entre indivíduos, organizações e governos, fato que permite aos agentes não-estatais um maior compartilhamento de conhecimentos e o desenvolvimento de ações conjuntas (AVANT ET ALLIA, 2010 *apud* LA PORTE, 2012). A ineficiência do Estado é percebida pelos cidadãos a partir do momento em que os governos não solucionam seus problemas cotidianos: “os cidadãos acabam por entregar a tarefa de defender os seus interesses a entidades não estatais, ou a instituições locais que parecem ser mais eficazes em demandar por melhorias” (BECK, 2005: CASTELLS, 2008 *apud*, LA PORTE, 2012, p.6, tradução nossa)²⁸.

Na elaboração de políticas públicas a nível global, os atores não estatais colaboram na definição de agendas, na elaboração de problemas, na confecção de regras, etc. La Porte (2012) afirma que apesar de não contribuírem diretamente no processo legislativo em virtude das características o que os diferenciam dos Estados, os atores não estatais auxiliam na implementação, avaliação e monitoramento dos resultados da legislação (LA PORTE, 2012, p. 5).

Entretanto, é necessário ressaltar que a presença de atores não estatais no processo decisório global não implica na substituição do Estado-Nação tradicional (LA PORTE, 2012) devido às atribuições que são inerentes a esse, como nas questões de segurança – o próprio conceito weberiano de Estado endossa: monopólio do uso legítimo da força em um dado território.

Além disso, esses atores não estatais não podem obrigar ninguém a se comportar de uma certa maneira, nem podem impor punições ou sanções: eles podem usar apenas

²⁸ Citizens end up by handing over the task of defending their interests to non-state entities, or to local institutions that seem to be more effective in calling for improvements.

as estratégias do poder de persuasão ou o poder de atração de obter e manter o apoio dos cidadãos (LORD, 2000 *apud* LA PORTE, 2012, p. 5, tradução nossa)²⁹.

A atuação eficaz dos atores não estatais é que confere lhes legitimidade. Considerados com legítimos, aumenta a credibilidade, ocorrendo uma adesão voluntária do público em geral. Eles se configuram como “poderes paralelos”, pois podem definir novas regras, propor novos modelos de comportamento. La Porte (2012) menciona os casos como de empresas transnacionais estabelecerem normas para o mercado global ou quando desafiam potências fortes, a exemplo da provocação do Google perante os ditames de censura na China, e quando é estabelecido novos parâmetros de segurança, como é feito pela Al-Qaeda contra os países ocidentais.

No aspecto jurídico, os atores não estatais também podem ser abrangidos. Já foi mencionado que pela vertente clássica do DI “atribuía a noção de direito internacional apenas aos Estados” (ACCIOLY *et al.*, 2012, p. 242). Contudo, a sociedade internacional se modificou e, segundo Portela (2011), outros atores passaram a deter uma personalidade internacional. A atribuição de Personalidade Internacional refere-se à capacidade efetiva de exercer direitos e obrigações (ACCIOLY *et al.*, 2012). Dessa forma, a Corte Internacional de Justiça de 1949 definiu como sujeito de direito internacional: “a organização que tem capacidade de ser titular de direitos e deveres internacionais e que esta tem a capacidade de fazer prevalecer os seus direitos através da reclamação internacional ” (CIJ *apud* ACCIOLY *et al.*, 2012, p. 241).

Há o consenso perante a transformação do ambiente internacional, e consequentemente o DI se adequou a nova realidade das RIs:

Somente esses Estados [Estados Soberanos] eram ‘sujeitos’ do direito internacional., e contrapunham-se assim aos Estados não independentes e aos indivíduos, entendidos como ‘objetos’ do mesmo sistema jurídico. Somente eles criavam o direito e não se podia presumir nenhuma restrição à sua independência. Porém a paulatina sofisticação da doutrina positivista, somada ao advento de novas maneiras de entender todo o sistema das relações internacionais, pôs fim a esse exclusivismo e ampliou o papel desempenhado por entidades não estatais, como, por exemplo, os indivíduos ou pessoas naturais as empresas transnacionais e as instituições internacionais (SHAW, 2010, p. 38).

²⁹ Moreover, these non-state actors cannot oblige anyone to behave in a certain way, nor can they impose punishments or sanctions: they can merely use the strategies of the power of persuasion or the power of attraction to obtain and maintain citizen support.

Accioly *et al.* (2012) também ressalta essa mudança do Direito Internacional, fator que influenciou na abrangência dos atores não estatais:

o quadro institucional e normativo internacional, existente há séculos, tornou-se consideravelmente mais extenso (pelo aumento do número de participantes tradicionais do sistema) e mais complexo (pela multiplicação da presença e da influência de todo o conjunto de atores e agentes não estatais, no sistema internacional, cuja existência e efeitos da ação não podem mais negar) (ACCIOLY *et al.*, 2012, p. 240-241).

No entanto, tem-se uma contrapartida porque alguns autores afirmam que a personalidade internacional de alguns atores não estatais é limitada por não serem responsáveis pela produção do arcabouço legislativo internacional:

A percepção do indivíduo como personalidade internacional pretende fundar-se na lembrança de que certas normas internacionais criam direitos para as pessoas, ou lhes impõem deveres. É preciso lembrar, entretanto, que indivíduos e empresas — diversamente dos Estados e das organizações — não se envolvem, a título próprio, na produção do acervo normativo internacional, nem guardam qualquer relação direta e imediata com essa ordem. (REZEK, 2011, p. 183).

Para elucidar tais diferenciações, é preciso compreender como ocorre a atuação desses atores não estatais no processo decisório a nível global. Isso será explicitado na sessão a seguir.

2.2 Delimitação dos atores não estatais

Para elencar quais são os atores não estatais que atuam na tomada de decisão global, é preciso apontar algumas diferenciações. Atores não estatais se distinguem de Estados, mas e as entidades formadas por Estados como as Organizações Internacionais? Estas poderiam se enquadrar na categoria de atores não estatais mesmo sendo compostas por Estados-Nação? Ou, por não serem Estados, pode-se considerá-las como agentes não-governamentais? Na tentativa de responder a estas questões, será analisado a relação entre Estados e OIs.

Segundo Pecequilo (2009), as Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais (OIGs) têm um relacionamento complexo e paradoxal com seus membros fundadores, os Estados Nação. Ao concordarem em se comprometerem com as OIGs, os Estados “abrem mão” de uma parcela de sua soberania e respeitam os Tratados que são provenientes dessas instituições (PECEQUILO, 2009).

Com isso, as OIGs ganham autonomia para discutir e propor políticas, fortalecendo seu papel como fórum de negociação e tomada de decisões. Esta autonomia é relativa à medida que seu funcionamento depende da ação dos Estados membros que contribuem para a sua manutenção em diversas áreas, desde a financeira até a militar e estratégica (PECEQUILO, 2009, p. 23).

A soberania dos Estados não pode ser sobreposta pelo poder conferido às OIGs. “A soberania é um atributo exclusivo dos Estados. Nesse sentido, a circunstância de os entes estatais estabelecerem organizações internacionais não confere a estas o caráter de entidades soberanas” (PORTELA, 2011, p. 156). Isso ocasiona desrespeito às decisões e às prescrições das OIs, gerando os dilemas de credibilidade (PECEQUILO, 2009). Contudo, as OIGs são essenciais para os Estados desfavorecidos, pois no multilateralismo as OIGs possibilitam uma interação mais equilibrada e equitativa no Sistema Internacional. Já para os Estados fortes, as OIGs são percebidas como meios alternativos de pressão e exercício de poder (PECEQUILO, 2009, p. 23-24).

Portanto, as OIGs são atores não estatais, mas por dependerem dos Estados, tanto por serem membros fundadores, como por serem provedores de recursos financeiros e políticos destas instituições, a atuação destas as OIGs permanecem muitas vezes limitada. As OIGs podem ser a arena para o processo decisório global, em que outros atores não estatais atuam. Estes atores foram denominados por Pecequilo (2009) como Forças Transnacionais (FTs) cuja ação é feita por agentes privados. O Quadro 3 demonstra as diferenças entre as OIGs, como atores não estatais “públicos” e as FTs como atores não estatais “privados”.

Quadro 3 - Diferenças entre OIGs e FTs

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS GOVERNAMENTAIS (OIGS)	FORÇAS TRANSNACIONAIS (FTS)
<p>As OIGs se referem a grupos políticos formados por Estados a partir de 1945 com o fim da Segunda Guerra Mundial. Criação da ONU.</p> <p>As OIGs surgem como espaços de negociação diplomática e construção de consensos, estabelecendo relações diretas entre os Estados que facilitem a mediação de suas relações, a cooperação e a perseguição de objetivos comuns.</p> <p>Atuação das OIGs: de acordo com os seus propósitos e extensão. Propósito Abrangente (PA): a nível global ONU e a nível regional UE e Mercosul. Propósito Único: a nível global, FMI e a OMC e a nível regional, a OTAN.</p>	<p>Pertencentes à categoria dos atores não-estatais, as FTs diferenciam-se das OIGs por representarem fluxos privados múltiplos ligados à sociedade civil (comunicações, transportes, finanças e pessoas) que afetam a política dos Estados tanto positiva quanto negativamente.</p> <p>O progresso tecnológico permitiu a aceleração deste fenômeno, dinamizando sua intensidade e relevância na política internacional.</p> <p>São representantes de FTs: as organizações não-governamentais (ONGs), as Multinacionais (ou Companhias Multinacionais ou Transnacionais, CMNs ou CTNs), os Grupos Diversos da sociedade civil, e a Opinião Pública Internacional.</p>

Fonte: PECEQUILO, 2009, p. 22-24.

Conforme foi descrito e de acordo com a definição de atores não estatais apresentada, as FTs constituem em diversos tipos de agentes, que vão desde ONGs e empresas transnacionais, incluindo grupos terroristas e redes criminosas (LA PORTE, 2012). No entanto, como se pretende enfatizar a legitimidade dos atores não estatais, serão excluídos desta análise os agentes contrários a percepção de um regime político laico, democrático, pluralista, como os terroristas, a máfia, dentre outros. A seguir, será destrinchado alguns dos atores não estatais relevantes para o processo decisório a nível global.

Dentre os atores não estatais com forte participação política estão as Organizações não Governamentais (ONGs). As ONGs são organizações privadas, representantes da sociedade civil e não possuem fins lucrativos. A atuação delas pode ser a nível local, regional ou mundial. Com o fim da Guerra Fria, houve um impulso considerável das ONGs – “embora existam há muitos anos, as ONGs adquiriam maior notoriedade, inclusive na sociedade internacional, apenas a partir da década de 90 do século XX” (PORTELA, 2011, p. 158).

Segundo Pecequilo (2009), as ONGs ocupam espaço que tradicionalmente não são atendidos pelos Estados, buscando por conscientização e incentivam os valores comuns. O foco está em ações comunitárias e em princípios como direitos humanos e um meio ambiente sustentável. “Positivamente, incentivam a cidadania e a participação popular, mas do lado negativo podem atuar como poderes paralelos” (PECEQUILO, 2009, p. 24).

Em termos jurídicos, as ONGs cumprem o papel de promover a aplicação de normas internacionais, ao mesmo tempo “suas apreciações sobre os acontecimentos na sociedade internacional podem contribuir para a expansão ou cumprimento do arcabouço normativo internacional” (PORTELA, 2011, p. 158). Algumas ONGs participam de organizações internacionais como observadoras e podem recorrer a certos fóruns internacionais em defesa dos direitos ou interesses vinculados às suas respectivas áreas de atuação, mas não podem celebrar tratados (PORTELA, 2011, p. 158).

Segundo o relatório de 2007 do Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos, existe um enorme grau de diversidade entre as ONGs em termos de: princípios unificadores; independência com relação à governos, empresas e outras influências externas; alcance internacional; e evidentemente o tamanho (NIC, 2007). As ONGs podem: implementar projetos; realizar prestação de serviços; defender ou promover causas específicas e ainda tentar influenciar a política (NIC, 2007). Contudo, o relatório afirma que há ONGs que se configuram como uma contradição, pois são criadas por governos para angariar dinheiro ou para promover interesses estatais (NIC, 2007, p.2).

Outra abordagem para as ONGs são aqueles referentes as organizações de *advocacy* ou *lobby*:

O termo *advocacy*, expressão inglesa que ainda não ganhou tradução literal para o português, se generalizou ao longo do tempo em função do acelerado crescimento do Terceiro Setor em todo o mundo. O *lobby* - ou o *advocacy* - é a utilização do poder e do status para se comunicar melhor e conquistar os objetivos pretendidos. Apesar de a palavra *lobby* ter sido usurpada por nossos malfadados governantes, o significado real dela é tão nobre quanto o objetivo do Terceiro Setor. *Advocacy* é, basicamente, um *lobby* realizado entre setores (ou personagens) influentes na sociedade. É na realização de processos de comunicação, reuniões entre os interessados e os pedidos entre essas influências que se dá o verdadeiro *advocacy*, que pode ter várias vertentes, como social, ambiental ou cultural (ZEPPELINI, 2015).

Prakash e Gugerty (2010) sugerem que em vez das ONGs de *advocacy* serem motivadas por princípios, imunes aos desafios de ação coletiva e propensas a colaborar com outros atores de *advocacy*, uma modelagem das ONGs “como atores coletivos que visam cumprir ambas as preocupações normativas e incentivos instrumentais, enfrentar problemas de ações coletiva, e competir, bem como colaborar com outros atores de *advocacy* que funcionam na mesma área de domínio” (PRAKASH; GUGERTY, 2009, p. 1, tradução nossa)³⁰.

Ainda segundo os autores, a perspectiva da ação coletiva possibilita para as ONGs de *advocacy*, bem como para empresas e governos, um direcionamento voltado para os desafios fundamentais inerentes à estruturação e gestão de atores coletivos (PRAKASH; GUGERTY, 2009). Dessa forma, pode-se visualizar além da imagem pejorativa das empresas: “ONGs como ‘santos’ e as empresas como ‘pecadores’ ” (PRAKASH; GUGERTY, 2009, p.1).

Prakash e Gugerty (2009) afirmam que é necessário entender como são formadas as redes, as alianças e como ocorre a hierarquia entre as ONGs de *advocacy* e outros atores como as empresas. As demandas das ONGs de *advocacy* podem ser sobre proteção ambiental, questões trabalhistas, questões de saúde, motivações religiosas, questões referentes a princípios democráticos, questões sobre os direitos dos acionistas, etc. E as reivindicações feitas por elas podem ser contra governos, empresas ou até mesmo outras ONGs de *advocacy*. (PRAKASH; GUGERTY, 2009).

Os exemplos de ONGs mais comumente citados pela maioria dos teóricos são: a Anistia Internacional, o *Greenpeace*, a Cruz Vermelha, o *Human Rights Watch*, dentre outros.

³⁰ [...] we suggest modeling NGOs as collective actors that seek to fulfill both normative concerns and instrumental incentives, face collective action problems, and compete as well as collaborate with other advocacy actors that function in the same issue area.

Independentemente do escopo de atuação ou da abrangência, as ONGs são importantes atores na política internacional porque podem confrontar com governos e empresas e demandar maiores direitos aos cidadãos.

O segundo tipo de ator não-estatal como grande relevância no processo decisório global são as empresas que atuam a nível transnacional, denominadas por Pecequilo (2009) de Companhias Multinacionais ou Transnacional (CMNs ou CTNs). As CMNs são “empresas de atuação global em diversos Estados, cuja sede localiza-se em um determinado país de origem” (PECEQUILO, 2009, p. 24).

Segundo o relatório da NIC (2007), as multinacionais³¹ são empresas transnacionais que administram a produção ou prestam serviços em pelo menos dois países. “A multinacional tradicional é uma empresa privada com sede em um país e com subsidiárias em outros, todos operando de acordo com uma estratégia global e coordenada para ganhar quota de mercado e atingir eficiências de custos” (NIC, 2007, p.2, tradução nossa)³².

Para Pecequilo (2009), quando as CMNs se instalam em nações fora de sua base nacional, estas seguem as regras desse Estado e influenciam a política interna de tais nações devido a questões tributárias e financiamentos (PECEQUILO, 2009, p. 24). Isso ocorre principalmente com Estado mais fracos, mas para os Estados mais poderosos isto representa mesmo que indiretamente, fontes de poder de brando (PECEQUILO, 2009).

O relatório da NIC (2007) ainda atenta para o fenômeno da “multinacionalização” (“*multinationalization*”) de empresas estatais. Estas empresas, por serem entidades estatais podem ou não compartilhar dos mesmo incentivos e metas dos seus homólogos privados (NIC, 2007, p.2). Por exemplo, tem-se o monopólio russo de exportação de armas *Rosoboronaexport* e a petrolífera chinesa CNPC.

Juridicamente, é cada vez mais aceito que as empresas multi-transnacionais sejam detentoras de personalidade jurídica internacional em decorrência do papel empresarial no cenário internacional, com fluxos expressivos de comércio, de investimentos e de capitais

³¹ O termo comumente usado como multinacionais se refere a empresas transnacionais, o nome correto a se utilizar. Multinacional é uma terminologia antiga e essa foi modificada para empresa transnacional, mais adequada a atualidade. A definição mais correta foi descrita pela UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, 2013): “ a Empresa Transnacional (ETN) é geralmente considerada como uma empresa que compreende as entidades em mais de um país que operam sob um sistema de tomada de decisão que permite políticas coerentes e de uma estratégia comum. As entidades são tão ligadas, por posse ou não, que uma ou mais delas podem ser capazes de exercer uma influência significativa sobre os outros e, em particular, partilhar conhecimentos, recursos e responsabilidades com os outros. ” (UNCTAD, 2013, tradução nossa).

³² The traditional multinational is a private company headquartered in one country and with subsidiaries in others, all operating in accordance with a coordinated global strategy to win market share and achieve cost efficiencies.

(PORTELA, 2011). Segundo Portela (2011), as empresas que também são nomeadas de pessoas jurídicas se beneficiam diretamente de normas internacionais, como aquelas que facilitam o comércio internacional e os fluxos de investimentos, paralelamente devem ter obrigações delimitadas pelo Direito das Gentes³³, a exemplo da demanda por padrões internacionais mínimos estipulados por tratados, no que tange a temáticas como meio ambiente e trabalho.

Os mecanismos internacionais também podem auxiliar na solução de controvérsias de empresas, como no Mercosul (PORTELA, 2011). Todavia, Portela (2011) ressalta um ponto importante com relação a empresas contribuírem na elaboração de instrumentos jurídicos internacionais:

as empresas podem celebrar instrumentos jurídicos com Estados e organizações internacionais, que não serão, porém, tratados, mas apenas contratos, como aqueles concluídos internamente entre entes privados e o Estado, ou instrumentos, como protocolos de intenções (PORTELA, 2011, p. 159).

Estes são os atores não estatais mais frequentemente atuantes no SI. Entretanto, ainda há algumas denominações referentes à atuação das pessoas enquanto indivíduos isolados. Para Pecequillo (2009), os indivíduos atuantes nos diversos grupos da sociedade civil, como sindicatos e partidos políticos, assim como a opinião pública internacional também são atores internacionais não-estatais. Já o relatório do Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos – NIC (2007) apresenta a concepção de indivíduos com “superpoderes” (*Super-empowered individuals*) que se refere a pessoas que superam restrições, convenções e regras para exercer uma influência única no âmbito político, econômico, intelectual ou cultural no curso dos eventos humanos (NIC, 2007, p.2). Dentre estes atores encontram-se industriais, magnatas da mídia, celebridades ativistas, líderes religiosos, etc. Eles exercem sua influência de acordo com seu campo de atuação, seja por meio de dinheiro, autoridade moral ou competência, mas o relatório da NIC (2007) exclui desta categoria os titulares de cargos políticos, os que possuem um poder hereditário ou os meramente ricos e famosos.

Anteriormente, alguns teóricos Direito Internacional distinguiam os sujeitos de DI entre diretos e indiretos (KELSEN *apud* ACCIOLY *et al.*, 2012). Portanto, os Estados seriam

³³ De acordo com Vattel (2004) em *Preliminares* §3º: DEFINIÇÃO DO DIREITO DAS GENTES: “O direito das gentes é a ciência do direito que tem lugar entre as Nações ou Estados, assim como das obrigações correspondentes a esse direito.” (VATTEL, 2004, p. 1).

os sujeitos diretos enquanto os indivíduos eram considerados os sujeitos indiretos. Essa concepção mudou ao considerar o papel crescente dos indivíduos “não como sujeito indireto de direitos e deveres internacionais, mas como sujeito direto. Isso começa a se colocar a partir da responsabilidade penal internacional, e se estende, progressivamente, a outros campos do direito internacional pós-moderno” (ACCIOLY *et al.*, 2012, p. 243).

Embora haja o reconhecimento de que os indivíduos podem agir no SI, através da exigência em foros internacionais de que certos direitos lhe foram conferidos pela ordem jurídica internacional – “A título de exemplo, um brasileiro pode reclamar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pela violação de um direito previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos, e o Brasil poderá ser responsabilizado internacionalmente pelo fato ” (PORTELA, 2011, p. 157) – a titularidade de personalidade internacional a um ser humano ainda é contestada. O acesso direto a fóruns internacionais ainda é restrito se comparado com o dos Estados Nacionais (PORTELA, 2011).

Não obstante as diferenças entre os atores não estatais, estes podem atuar em conjunto, apesar de ser mais difícil encontrar interesses em comum entre empresas e ONGs ou indivíduos de atuação internacional, pois as multinacionais são impulsionadas pela busca do lucro e do crescimento (NIC, 2007). Entre ONGs e membros da sociedade civil podem ter interesses similares em torno da motivação pela mesma agenda normativa. Estes atores não estatais não atuam de forma isolada um do outro: uma ONG pode aconselhar CMNs bem como um indivíduo altamente imponderado e termos de influência pode gerenciar uma multinacional ou uma Organização Não-Governamental (NIC, 2007, p.2).

2.3 Inserção dos atores não estatais no Sistema Internacional – reformulação da teoria de Regimes

Nas Relações Internacionais, o comportamento dos atores é explicado pela noção de Regimes Internacionais. Por Regimes entende-se “como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 93).

Contudo, os modelos de regimes internacionais atendem ao padrão interestatal das RI, pois não abrangem outros atores fora os Estados Nacionais. Portanto, os atores não estatais não foram incluídos na análise de regimes que não repercutiu a mudança política e social do Sistema Internacional (ARTS, 2000).

Quadro 4 - Definição de Regimes Internacionais por Krasner (2012)

TÓPICO	CONCEITO
REGIMES	Princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno das quais convergem as expectativas dos atores.
PRINCÍPIOS	Crenças em fatos, causas e questões morais.
NORMAS	Padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações.
REGRAS	Prescrições ou prospecções específicas para ação.
PROCEDIMENTOS para tomada de decisão	Práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

Fonte: KRASNER, 2012, p. 94.

Para inseri-los na teoria de Regimes, Arts (2000) propôs um modelo complementar a qual denomina de Modelo Estruturacional de Regimes (*A 'Structurational' Regime Model*). Este modelo foi construído com base na teoria de estruturação de Anthony Giddens e abarca os atores não estatais, especialmente as ONGs.

Antes de explicar o modelo, Arts (2000) explicita os atores do SI como 'jogadores' (*players*). De acordo com o autor, os jogadores mais importantes do sistema internacional são agentes estatais – governos, chefes de Estado, ministros e diplomatas. Eles dominam a política internacional e este domínio tem como base a posse e o acesso aos recursos: capacidade militar, força econômica, meios financeiros, conhecimento, bem como sobre as regras do jogo. (ARTS, 2000, p. 528, tradução nossa)³⁴.

Todavia, Arts (2000) ressalta que há outros 'jogadores globais' (*global players*) relevantes tais como empresas transnacionais, organizações internacionais, comunidades epistêmicas e ONGs (ARTS, 2000). Segundo o autor, esses jogadores são geralmente menos poderosos do que os agentes estatais, com exceção em alguns casos das empresas transnacionais, porque eles têm posse e acesso a menos recursos (ARTS, 2000). Mas, eles são relevantes para alguns resultados na política internacional:

Eles participam de inúmeras arenas no sistema internacional, tem recursos que os estados gostariam de adquirir (por exemplo, conhecimento, lucros econômicos, apoio político), e fazem a diferença em muitas ocasiões. Com isso, eles também se

³⁴ E.g military capabilities, economic strength, financial means, knowledge, as well on the rules of the game.

tornaram fontes de autoridade e legitimidade (informal) na política internacional. (ARTS, 2000, p. 528, tradução nossa)³⁵.

Os representantes dos atores não estatais são, assim como aqueles que são representantes de Estados, agentes conhecedores e capazes, e dirigido por rotinas, intenções e motivações (ARTS, 2000, p. 528).

Após as reflexões acima, Arts (2000) descreve o modelo estrutural de regimes, incluindo os atores não estatais. Neste modelo, o processo de formação e implementação do regime é conceitualizado em termos de “dualidade da estrutura” (*duality of structure*). (ARTS, 2000). O modelo parte da premissa que ambos os atores, estatais e não-estatais, formam regimes de forma intencional e espontânea: de forma espontânea porque estes atores estão integrados socialmente no SI, e como consequência, produzem normas sociais, na qual podem ser classificados como regimes espontâneos (*spontaneous regimes*) (ARTS, 2000, p. 529).

Entretanto, Arts (2000) afirma que este modelo foca principalmente na forma intencional – regimes negociados. Inicialmente, atores negociam regimes com base em rotinas, intenções e motivações, com pode ser visto pela figura abaixo.

Figura 4 - A Perspectiva Estrutural



Fonte: ARTS, 2000, p. 530, tradução nossa.

³⁵ They participate in numerous arenas in the international system, have resources that states would like to acquire (e.g. knowledge, economic profits, political support), and make a difference on many occasions. With that, they have also become sources of (informal) authority and legitimacy in international politics.

Dentre as variáveis intervenientes, rotinas referem-se a práticas que são feitas no dia-a-dia da política e não é refletido sobre elas, são a base da reprodução das instituições/regimes cuja ruptura pode ser um incentivo a mudança institucional. Intenções são referentes a formulação consciente de metas e estratégias na política. Motivações são a condução de forças das agências humanas. Segundo a teoria da estruturação rotinas têm geralmente mais força do que as motivações (ARTS, 2000, p. 530).

As consequências dos regimes refletem em transformações tanto no comportamento dos atores como pode implicar em mudança nas regras. Além dos recursos, a distribuição de capacidades pode determinar a natureza de formação dos regimes. O sucesso de um regime não depende somente de forças militares ou econômicas, mas também do poder para legitimar, ou deslegitimar, certas práticas, por exemplo, nos regimes de meio ambiente as ONGs podem estipular metas obrigatórias para a emissão de gases prejudiciais a camada de ozônio (ARTS, 2000, p. 531).

A grande vantagem do modelo estrutural de regimes em comparação com os outros, conforme Arts (2000), consiste na capacidade de oferecer uma visão plural sobre a implementação e formação dos regimes (ARTS, 2000, p. 537). Uma perspectiva mais pluralista é o pré-requisito para a inserção de atores não estatais na teoria de regimes internacionais.

3 ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA – UMA GARANTIA DE LEGITIMIDADE DA GOVERNANÇA GLOBAL?

A importância dos processos de *accountability*, ou prestação de contas, está na confiabilidade requerida pelos cidadãos a instituições (sejam essas governamentais ou de governança global, ou mesmo empresas privadas) cujas decisões afetam sua vida de forma direta ou indireta. A população solicita transparência e o retorno favorável para entidade responsável lhe confere credibilidade e a atuação dessa se torna legítima. Antes de analisar as diferenças entre os mecanismos de *accountability* aplicados nos governos nacionais com aqueles que podem ser aplicados em organizações de governança global é necessário conceituar a ‘prestação de contas’.

Uma relação de prestação de contas é aquela em que um indivíduo, grupo ou outra entidade exige de um agente informar sobre suas atividades, e tem a capacidade de impor custos sobre o agente. Podemos falar de uma relação de prestação de contas autorizada ou institucionalizada quando a obrigação de comunicar, e o direito à sanção, são mutuamente compreendidos e aceitos (KEOHANE, 2002, p.12, tradução nossa)³⁶.

Contudo, há distinções de como aplicar a *accountability* para os governos domésticos e para as organizações internacionais. Keohane (2002) denomina de “responsabilização interna” os mecanismos de prestação de contas utilizados pelos Estados. Através da autorização e do apoio proveniente dos processos democráticos como as eleições, os governos detêm os meios de influência, podendo fornecer legitimidade e recursos financeiros ao agente. Na relação entre principal e agente³⁷, o Estado sendo o principal, a autorização e o apoio determinam uma ligação institucional entre os dois.

Todavia, a “responsabilidade externa” é direcionada para pessoas de fora da entidade atuante, e como já foi dito, cujas vidas são afetadas por ela (KEOHANE, 2002, p.14-15). Keohane (2002) exemplifica citando os agricultores africanos que podem sofrer ou prosperar com as políticas desenvolvidas no Banco Mundial ou as oportunidades econômicas

³⁶ An accountability relationship is one in which an individual, group or other entity makes demands on an agent to report on his or her activities, and has the ability to impose costs on the agent. We can speak of an authorized or institutionalized accountability relationship when the requirement to report, and the right to sanction, are mutually understood and accepted.

³⁷ Segundo Secchi (2013) o modelo *principal-agente* enfatiza uma relação contratual entre dois tipos ideais de atores, o *principal* e o *agente*. Tem origem em vertentes racionalistas da economia. “O *principal* é aquele que contrata uma pessoa ou organização para que ela faça coisas em seu nome. O *agente* é a pessoa ou organização contratada pelo principal” (SECCHI, 2013, p. 117-118).

para as pessoas que vivem na Índia são afetadas por estratégias de empresas como IBM e Microsoft (KEOHANE, 2002, p.15). A assimetria de poder entre os agentes pode atenuar ou reforçar a responsabilidade.

Para superar o problema do desacordo normativo e da incerteza, Buchanan e Keohane (2006) recorrem ao que eles denominam “qualidade epistêmica-deliberativa da instituição”. Isso se refere aos requisitos de responsabilidade (*accountability*) e transparência nas organizações internacionais. Segundo os autores, a prestação de contas nas instituições de governança global é inadequada sob o ponto de vista normativo visto que a responsabilização é limitada, pois não podem empregar os procedimentos jurídicos semelhantes aos do âmbito doméstico (BUCHANAN; KEOHANE, 2006).

Dentre os elementos para a definição de *accountability* feita por Buchanan e Keohane (2006) está a capacidade dos responsáveis pela prestação de contas para imporem sanções - necessidade de aplicar custos caso as normas sejam descumpridas. “A necessidade de informação significa que certo grau de transparência sobre as operações da instituição é essencial para qualquer forma de prestação de contas” (BUCHANAN; KEOHANE, 2006, p.4, tradução nossa).

Nesta perspectiva, emerge o problema da assimetria informacional dado que os *insiders*, os indivíduos atuantes dentro das instituições e os seus respectivos funcionários detêm um maior número de informações. Cabe então àqueles que estão de fora, como os atores não estatais no processo decisório global (ONGs, atores da sociedade civil transnacional) cobrarem das organizações internacionais ampla transparência.

Em consonância com a hipótese deste estudo, Buchanan e Keohane (2006) atentam para a necessidade de um “canal de prestação de contas”.

Na ausência de democracia global, e tendo em conta as limitações do canal democrático, legitimidade conta crucialmente com as atividades de atores epistêmicos externos no que poderia ser chamado de canal de prestação de contas da sociedade civil transnacional (BUCHANAN; KEOHANE, 2006, p.5, tradução nossa).³⁸

Entretanto, Keohane (2002) ressalta que apesar do mundo estar mais globalizado e cada vez menos institucionalizado, a responsabilização externa ainda apresenta lacunas. As demandas por responsabilização externa proveem tanto dos próprios Estados Nacionais, como dos atores não estatais e das organizações internacionais. A diferença está no papel que cada ator exerce na tomada de decisão a nível global.

³⁸ “Therefore, in the absence of global democracy, and given the limitations of the democratic channel described earlier, legitimacy depends crucially upon the activities of external epistemic actors in what might be called the transnational civil society channel of accountability.”

A responsabilidade externa dos Estados-Nação decorre de uma heterodoxia de poder ao considerar que os Estados mais fracos solicitam aos Estados mais fortes esclarecimentos sobre algumas ações adotadas pelos últimos. Os Estados poderosos não vão permitir serem responsabilizados perante seus adversários (KEOHANE, 2002). Como foi exemplificado por Keohane (2002), os Estados Unidos não admitem serem apontados como responsáveis por aplicação de táticas antiterroristas nos países de atuação da Al-Qaeda, nem os países europeus são responsabilizados por suas políticas de imigração contra países do continente africano, asiático ou latino-americano³⁹ (KEOHANE, 2002). No entanto, os Estados fortes aceitam serem responsáveis somente em alguns casos: “Só quando eles têm interesse em assegurar os outros como responsáveis – como sobre as políticas comerciais da OMC – estados poderosos estão dispostos a se deixarem ser responsabilizados” (KEOHANE, 2002, p.16, tradução nossa)⁴⁰.

O modelo de *accountability* externa demandada por atores não estatais, como as Organizações não Governamentais, decorre da influência exercida por estes agentes através de mecanismos de persuasão e *lobby* (KEOHANE, 2002). Essa pressão é feita pelos atores não governamentais para obter uma maior transparência - dos Estados, das Organizações Internacionais, ou até mesmo empresas, todos considerados como instituições poderosas - é descrita por Keohane (2002) como *accountability transnacional*. A demanda por prestação de contas externas tornou-se necessário arranjos institucionais mais legítimos no âmbito da sociedade global (KEOHANE, 2002, p. 16).

Para exemplificar, Keohane (2002) menciona que a atuação das ONGs se baseia na reivindicação normativa de princípios abstratos, como “desenvolvimento sustentável e direitos humanos” (KEOHANE, 2002, p. 20) e na alegação de defenderem os indivíduos menos favorecidos. A partir daí emerge sua legitimidade. Entretanto, as ONGs podem ser institucionalmente fracas internamente, com uma reputação vulnerável, pois seus membros muitas vezes não são lealmente vinculados. “Portanto, há um perigo de que elas irão se envolver em política simbólica, satisfazendo aos seus círculos eleitorais internos, mas inerte

³⁹ Essa postura adotada pelos EUA e alguns países da Europa Ocidental pode ser justificada pela denominada Teoria da Securitização quando onde se identifica uma ameaça existencial que demanda certa atenção urgente e imediata, logo o uso de medidas extraordinárias para conter a ameaça se faz necessário (BUZAN et al apud CHARRETT, 2009).

⁴⁰ Only when they have interests in holding others accountable – as on trade policies in the WTO – are powerful states disposed to let themselves be held accountable.

às necessidades reais das pessoas a quem eles pretendem servir” (KEOHANE, 2002, p. 23, tradução nossa)⁴¹.

Segundo Keohane (2002), não se deve exigir das ONGs uma forte *accountability* interna. As ONGs influenciam ganhos e produzem efeitos sobre as pessoas que não são seus membros. Devido a esse ‘poder’ que as ONGs detêm, elas podem ser legitimamente responsáveis, porém é uma *accountability* realizada externamente (KEOHANE, 2002). Esse poder das ONGs é proveniente das reivindicações morais de conceitos abstratos e pela forte presença na mídia.

Os atores não estatais como as empresas transnacionais lidam com a prestação de contas internamente, pois devem subsidiar os seus acionistas que autorizam a ação e prestam apoio (KEOHANE, 2002, p. 20). Todavia, é difícil submetê-las à regulamentação e ao controle – os governos podem fazê-lo por meio da tributação, mas as Organizações Internacionais ficam mais restritas, pois dependem do comprometimento acordado entre os países membros que envolvem uma estrutura de incentivos e cooperação.

Muitos países, principalmente os mais fracos que ficam à mercê dos grandes aglomerados industriais transnacionais, não se vinculam às prescrições de algumas instituições internacionais. Alguns movimentos antiglobalização alegam que o fenômeno da globalização reduziria a prestação de contas e criaria mais oportunidades para o uso irresponsável de poder (KEOHANE, 2002). Porém, Keohane (2002) afirma que “a globalização pode enfraquecer a prestação de contas interna dentro das democracias, mas a sua institucionalização política é uma condição para a responsabilização externa” (KEOHANE, 2002, p.27, tradução nossa)⁴².

Após analisar a prestação de contas externa nos governos domésticos de países democráticos e dos agentes não governamentais, observa-se que o papel das organizações internacionais é relevante ao processo de *accountability*. As OIs necessitam prestar contas internamente para os Estados Nação tendo em vista que elas foram criadas pelos Estados e dependem do apoio financeiro dos mesmos para a sua sobrevivência (KEOHANE, 2002).

No âmbito externo, a *accountability* das ações das OIs é exigida pelas Organizações não Governamentais e pelos meios de comunicação. Conforme já mencionado, as ONGs alegam serem representantes de princípios abstratos as quais defende e de parcelas

⁴¹ Hence there is a danger that they will engage in symbolic politics, satisfying to their internal constituencies but unresponsive to the real needs of the people whom they claim.

⁴² Globalization may weaken internal accountability within democracies, but its political institutionalization is a condition for external accountability.

menos favorecidas da população mundial, mas carece de credibilidade em seus processos internos. Mesmo com essa dificuldade, a atuação das ONGs não é desvalorizada e sua pressão contra as OIs é legítima.

Para tanto, algumas OIs, como o Banco Mundial, incorporam as ONGs em seu processo de tomada de decisão que se tornam notadamente mais transparentes. Keohane (2002) afirma que processos de tomada de decisão em organizações governamentais agora são comparados com os processos de tomada de decisão da maioria dos governos (KEOHANE, 2002, p.18). Outro fato mencionado por Keohane (2002) é que a principal fonte de não transparência é quando há uma pressão governamental por confidencialidade. Ao considerar os constrangimentos impostos pelos Estados às OIs, justificado pelo domínio de alguns países perante estas organizações seja por serem membros fundadores ou por fornecerem suporte monetário às elas. Observa-se em algumas situações um alto sigilo de informações, porém a política mundial é altamente descentralizada e com um forte grau de discordância entre os atores envolvidos, fato que dificulta a manutenção de “segredos”. Keohane (2002) cita como exemplo o Acordo Multilateral sobre investimentos (*Multilateral Agreement on Investment – MAI*), celebrado em 1995 pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) cujas informações sobre esse foram “vazadas” (KEOHANE, 2002, p. 19).

Em síntese, podem-se enumerar três fontes de responsabilização externa mencionadas por Keohane (2002): 1- a necessidade dos países pobres por ajuda; 2- a institucionalização nas organizações internacionais; 3- e a preocupação com reputação por parte dos Estados poderosos, como os EUA (KEOHANE, 2002, p. 26). Keohane (2002) conclui que *accountability* é, em grande parte, uma questão de poder.

3.1 Representação ou delegação: requisito democrático para a *accountability*

Como a tomada de decisão a nível global opera segundo um sistema de governança, deve-se observar que não há eleições, o que é critério chave para a democracia. No entanto, Zweifel (2006) argumenta que a formulação democrática não depende somente da concepção eleitoral como pré-requisito para a democracia. Isso eventualmente explicaria o porquê de alguns atores que atuam no ambiente político internacional não serem eleitos, apesar de possuírem um grande poder e de sem serem responsáveis diretamente pelos cidadãos (ZWEIFEL, 2006).

Segundo Zweifel (2006) estados membros podem delegar (*delegation*) ou terceirizar (*outsource*) a formulação ou decisão de políticas (*policymaking*) para as

organizações internacionais visto a complexidade das decisões, pois podem necessitar de uma *expertise* especializada, por exemplo, quando se trata de temáticas como armamento nuclear ou desastres ambientais.

Assim como os legisladores nacionais delegam a formulação de políticas para as agências nacionais, do mesmo modo os governos nacionais delegam-na a agências internacionais quando os benefícios políticos superam os custos políticos, por exemplo em termos de reputação ou credibilidade (ZWEIFEL, 2006, p. 16, tradução nossa)⁴³.

Contudo, o autor nota que há o incentivo de delegar a autoridade para agências multinacionais quando se trata de políticas não populares. Em democracias, os representantes políticos têm poucos incentivos para desenvolver políticas cujo resultado seja de longo prazo, que os eleitores não percebam como positivos (ZWEIFEL, 2006, p.16). Isso demonstra que o fator eleitoral ainda influencia a concepção de democracia, mesmo dentro de um sistema de governança.

Delegação não é incompatível com representação e em ambos a prestação de contas deve ser feita, independentemente se está em um governo de um Estado-Nação ou se está no Sistema Internacional cuja atuação é pautada pela governança. Para exemplificar, Zweifel cita o Banco Mundial e o FMI: “o Banco Mundial é responsável não apenas ao secretário do tesouro americano, mas também por fornecer a população pobre nos países em desenvolvimento. O FMI é responsável perante os estados a qual empresta dinheiro, mas também por aqueles que ali vivem e são afetados” (ZWEIFEL, 2006, p. 18, tradução nossa)⁴⁴.

3.2 Por dentro das Organizações Internacionais – a presença de atores não estatais e os processos de *accountability*

Para verificar como ocorre a atuação dos atores não estatais no processo decisório mundial e se a atuação deles é legítima será feito uma análise a partir de dados secundários retirados do estudo sobre democracia transnacional feito por Thomas Zweifel em sua obra “*International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power*” (2006). O

⁴³ Just as national legislators delegate policymaking to national agencies, so national governments delegate it to international agencies when the political benefits outweigh the political costs, for example in reputation or credibility.

⁴⁴ The World Bank is accountable not only to US secretary of the treasury, but also to resource-poor people in developing countries. The IMF is accountable to those states whose money it is lending, but also to those whose lives it affects.

autor analisa de três tipos de organizações internacionais: as globais - Organização das Nações Unidas (ONU) e o Tribunal Penal Internacional (TPI); as funcionais – Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC); e as regionais – União Europeia (UE), Organização da Unidade Africana (OUA), União Africana (UA), Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Dentro dessas organizações, Zweifel (2006) propõe verificar sete dimensões da democracia transnacional, segundo os seguintes indicadores: indicação à direção ou chefia, participação política, transparência, disponibilidade de argumentos públicos, capacidade de prevalência da instituição perante seus membros, monitoramento e independência⁴⁵. A tabela com os índices das sete dimensões está disposta no Anexo I ao final deste trabalho.

Atendendo a finalidade do presente estudo que é constatar a presença de atores não estatais na tomada de decisão no nível global, bem como assegurar a esses atores legitimidade ao averiguar a existência de processos de *accountability* nessas OIs, serão analisadas alguns dos indicadores de democracia transnacional, tais como participação e transparência. O indicador de participação é adequado para examinar a atuação de atores não estatais dentro das organizações de democracia transnacional. Portanto, dos indicadores obtidos no trabalho de Zweifel (2006) foram selecionados três: Participação Política, Transparência e Argumentos Públicos, como pode ser observado pela Tabela 1.

Tabela 1- Classificação de Democracia Transnacional a partir de três dimensões adequadas para analisar a *accountability*

DIMENSÃO	Organizações Mundiais		Organizações Funcionais			Organizações Regionais					
	ONU	TPI	BM	FMI	OMC	UE	OUA	UA	NAFTA	OTAN	ASEAN
Participação Política	-1	1	0	0	-1	1	-1	0	0	-1	0
Transparência	0	0	0	0	-1	0	-1	0	0	0	0
Argumentos públicos	0	1	1	-1	0	1	-1	-1	-1	-1	-1
NOTA TOTAL	-1	2	1	-1	-2	2	-3	-1	-1	-2	-1
RANKING	3º	1º	2º	3º	4º	1º	5º	3º	3º	4º	3º

Fonte: ZWEIFEL, 2006, p. 177, tradução nossa.

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

⁴⁵ Em inglês os indicadores são: appointment, participation, transparency, reason-giving, overrule, monitoring, independence.

A dimensão da Participação pode ser entendida pelo ‘controle’ exercido por atores não estatais. Segundo Zweifel (2006), as ONGs podem exercer pressões em alguns aspectos que seria um equivalente funcional ao mecanismo de freios e contrapesos (*checks and balances*). O *checks and balances*, ou na tradução freios e contrapesos, é a concepção de controle mútuo entre os três poderes governamentais – executivo, legislativo e judiciário.⁴⁶ Como não há esta divisão de poderes no ambiente internacional, o controle seria feito pelos atores não estatais.

Os atores não governamentais, como corporações multinacionais e ONGs transnacionais podem impactar decisões nas áreas de política nas quais exercem influência (ZWEIFEL, 2006). “E redes de advocacia transnacional de diversos atores podem mover-se em questões da agenda internacional, e influenciar posições, políticas e comportamentos dos estados, das multinacionais e de organizações internacionais. ” (ZWEIFEL, 2006, p. 20, tradução nossa)⁴⁷. Além disso, a dimensão da participação implica em descentralização o que significa difusão do poder.

A dimensão da transparência envolve questões como o acesso à informação pelo público e se os procedimentos realizados são claros. Zweifel (2006) afirma que a transparência é necessária para dar credibilidade a agência. A transparência não elimina a influência da pressão política, mas torna tais pressões visíveis (ZWEIFEL, 2006, p. 21).

Outra dimensão que também abrange os processos de *accountability* é a denominada *reason-giving*, cuja tradução e significado se aproxima de disponibilidade de argumentos públicos. Para Zweifel (2006, p. 22) *reason-giving* está ligada com a concepção de “accountability para resultados” cuja condição é que “os objetivos devem ser claramente especificados: objetivos ambíguos ou múltiplos tornam difícil assumir responsabilidades precisas” (MAJONE *apud* ZWEIFEL, 2006, p.22, tradução nossa)⁴⁸. Tais argumentos públicos podem ser praticados tanto informalmente como podem se tornar leis quando publicizam as razões para determinadas ações (ZWEIFEL, 2006).

A partir das dimensões de democracia transnacional, Zweifel (2006) calcula os índices referentes a cada dimensão nas onze organizações analisadas. Para tal, o autor estipula

⁴⁶ O *checks and balances* é apresentado na obra *O Federalista* de 1788, que trata da Constituição norte-americana. Elaborada por James Madison, John Jay e Alexander Hamilton.

⁴⁷ And transnational advocacy networks of diverse actors can move issues up on the international agenda, and influence positions, policies, and behaviors of states, multinationals, and international organizations.

⁴⁸ Objectives must be clearly specified: ambiguous or multiple objectives make it difficult to assign precise responsibilities.

os seguintes intervalos dos índices: (- 1) denota “ausência de democracia”, (0) indica “presença mitigada ou disfuncional da democracia”, e (+ 1) representa a “presença de democracia”, como pode ser visualizado na Tabela 1.

Pela Tabela 1 construída para atender o presente estudo, nota-se que pelo somatório obtidos pelos índices, as instituições com os maiores índices de democracia transnacional nas três dimensões escolhidas para analisar a *accountability* são: a UE e o TPI no topo, cujos resultados deram o maior somatório. Por seguinte, tem-se o BM em segundo com saldo positivo. FMI, ONU, dentre outros empatados em terceiro lugar e a OMC na quarta posição, ainda insuficientes na avaliação de democracia transnacional.

No que tange as avaliações dos indicadores separados, observa-se que somente a UE e o TPI que apresentam uma presença de democracia na dimensão de participação política. Isso é justificado pela própria características dessas instituições – a União Europeia se aproxima de um super Estado regulatório (*regulatory superstate*) composta por diferentes órgãos, comissões e agências como a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu, a Corte de Justiça Europeia, dentre outros. Todavia, Zweifel (2006, p. 134) afirma que tais agentes são *unaccountables* com relação ao eleitorado europeu.

O TPI reflete o avanço das conquistas dos direitos individuais das pessoas civis, principalmente como fator de reparação no âmbito penal, apresentando um dos principais organismos internacionais com os melhores índices de *accountability* para participação:

Os Tribunais de Nurembergue e de Tóquio, estabelecidos pelos aliados vitoriosos ao cabo da Segunda Guerra Mundial, foram elementos essenciais desse processo. Muitos acusados foram condenados por crimes contra a humanidade e contra a paz e foram devidamente punidos. Reconhecia-se assim a responsabilidade do indivíduo perante o direito internacional sem a usual interposição do Estado, e esse reconhecimento foi reforçado pelo estabelecimento dos Tribunais de Crimes de Guerra da Iugoslávia e de Ruanda, em meados de 1990, e do Tribunal Penal Internacional, em 1998 (SHAW, 2010, p. 38).

Ainda no âmbito da participação, a UE engloba a presença de atores não estatais no processo de formulação de políticas públicas tendo em vista a defesa de interesses difusos como ambientais, do consumidor, de gênero, etc. (ZWEIFEL, 2006, p. 138). A participação de grupos não governamentais ocorre por meio de comitês consultivos, garantindo –lhes um acesso privilegiado e lhes conferindo um suporte financeiro considerável, mas segundo Zweifel (2006) as motivações dessas comissões não são altruístas: elas conseguem *expertise*, legitimam seus propósitos e garantem parcerias de grupos interessados em promover políticas públicas nos estados membros.

Portanto, Zweifel (2006) descreve que no índice de participação, a UE e o TPI garantem melhores colocações devido aos esforços de ambas instituições em envolver atores não estatais. Com relação ao índice de transparência, nenhuma instituição elencada foi apta em receber pontuação positiva nessa dimensão, fato preocupante para lidar com questões de *accountability*.

Em termos de argumentos públicos (*reason-giving*), três instituições apresentaram índices positivos: além da UE e do TPI, o Banco Mundial acrescenta nessa dimensão. Em resposta aos protestos contra o Banco, o antigo presidente publicizou o caso na mídia e na Internet, “ por exemplo com o destaque para o conflito entre a pressão para emprestar e a necessidade por resultados com qualidade” (ZWEIFEL, 2006, p. 93, tradução nossa)⁴⁹. Sob a pressão para melhorar a *accountability* da instituição, o BM concordou em divulgar os relatórios sobre os projetos estratégicos de redução da pobreza, perante a aprovação do Conselho Executivo do banco (ZWEIFEL, 2006, p. 94). As mudanças de retórica do BM que se tornaram mais públicas são o reflexo de uma reforma política, devido principalmente a pressão de atores não estatais.

Em um panorama geral, o desempenho das OI relativas a índices de democracia transnacional ainda é insuficiente. Nessas instituições persistem um déficit democrático, seja pela característica de um sistema de governança próprio dessas instituições, com ausência de *enforcement* proveniente do monopólio da força e sem tributação, seja por receio dos Estados membros dessas organizações em ceder parte de sua soberania através de delegação ou terceirização.

Como foi demonstrado anteriormente, em um cálculo custo-benefício, os agentes estatais possuem incentivos ao delegar atribuições as OI bem como a outros atores não estatais – ONGs, corporações multinacionais, etc. em decorrência do conhecimento especializado, da proximidade com a sociedade civil, dentre outros. Contudo, por que mesmo com os avanços em termos de inserção dos atores não estatais no processo decisório global, ainda persiste déficits democráticos nas OIs?

Em algumas corporações internacionais, deve-se averiguar como ocorre os procedimentos de tomada de decisão. Em algumas instituições, como a Assembleia Geral da ONU, cada estado tem voto igual, além de permitir a presença de alguns atores não estatais nos debates, fato que pode influenciar a opinião de alguns agentes estatais. Já há organizações

⁴⁹ for example, by highlighting the conflict between the pressure to lend and the need for quality results.

cujas operações são mais centralizadas, como o Conselho de Segurança da ONU e o Conselho de Ministros da UE, cujo o voto de peso e as sessões são restritas (ZWEIFEL, 2006).

Independente do teor da organização, seja essa mais aberta ao público não estatal ou mais fechada que restringe apenas aos agentes estatais, deve-se reconhecer o progresso em termos de democracia a nível transnacional. Tem-se a possibilidade de inserção de atores não estatais nas diferentes etapas da formulação de políticas públicas: formulação de agenda, implementação, avaliação e controle tanto interno quanto externo. A pressão exercida por atores não estatais reforça os mecanismos de prestação de contas, o que confere credibilidade e legitimidade das ações desses. Os governos dos Estados Nacionais podem sentir pressionados e assim poderão reformular suas políticas devido a tal influência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção dos atores não estatais no processo decisório a nível mundial perpassa por problemas que transcendem as fronteiras nacionais. Atualmente, defronta-se com dilemas como: a migração massiva da Síria que afetam as fronteiras do continente europeu, a ameaça terrorista vinculada ao Estado Islâmico em episódios tais quais ocorreram em Paris na França, as catástrofes ambientais cujas consequências são prejudiciais ao meio ambiente mundial a citar a destruição da barragem em Mariana- Minas Gerais cuja água contaminada ultrapassou o Rio Doce, atingindo parte do mar e na proximidade ao Oceano Atlântico.

Esses são exemplos de dilemas que requerem políticas públicas transversais, isto é, políticas intersetoriais que abarcam diversas áreas como saúde, educação, segurança, dentre outros. Nota-se que para concretização de soluções propostas para as controvérsias acima descritas, a ação de alguns atores não estatais influenciando diretamente ou indiretamente na tomada de decisão se faz imprescindível. A militância do *Greenpeace* que pressionam as autoridades governamentais a agirem na reocupação do Rio Doce, ou o trabalho desenvolvido pela Cruz Vermelha para o auxílio e cuidado com os refugiados que imigraram para a Europa e outras partes do mundo descrevem a importância desses atores.

Contudo, esse estudo objetivou examinar se a atuação desses atores não governamentais é legítima ou não a partir da hipótese de que a legitimidade seria proveniente dos processos de *accountability* desenvolvidos na arena internacional. Teoricamente, a hipótese foi corroborada ao analisar sobre as pretensões de legitimidade atreladas a razões não coercitivas, inserindo os atores não estatais ao um sistema de governança que é mais adequado ao Sistema Internacional em suas diversas agências. Tal postulação diverge da noção normativa de legitimidade, como um direito de governo vinculado a um sistema eleitoral e fortalecido pela concepção weberiana de Estado – monopólio do uso da força em um dado território.

Todas as organizações internacionais governamentais (OIG), em conjunto com as organizações internacionais não-governamentais (ONGs internacionais), sejam grandes ou pequenas - como a Anistia Internacional, o Greenpeace, ou The Hunger Project - compõem o sistema de governança internacional, na qual, simplesmente, é o processo em que uma organização ou sociedade se dirige (ZWEIFEL, 2006, p.6, tradução nossa)⁵⁰.

⁵⁰ All are international governmental organizations (IGOs), together with international non-governmental organizations (INGOs), whether large or small - like Amnesty International, Greenpeace, or The Hunger Project

Empiricamente, a hipótese é verificada pelos resultados fornecidos pelos dados secundários retirados do estudo de Thomas Zweifel. Apesar das OI demonstrarem uma performance com algumas carências nos procedimentos democráticos - o que sinaliza que os processos de *accountability* ainda precisam ser fortalecidos - os esforços empreendidos para incorporar os atores não estatais que demandam transparência das OI, bem como a exigências das últimas em solicitar prestação de contas dos atores não governamentais, contribuem para revigorar a hipótese.

A soberania dos Estados Nacionais é prevalecente no Sistema Internacional, mas como foi visto, os problemas atuais vão além dos limites dos governos e cada vez mais envolve a convergência de diferentes atores na solução das controvérsias mundiais. Ainda é cedo para afirmar que futuramente será instituído formalmente uma governança global, mas pode-se almejar políticas mundiais ou, de uma forma pretenciosa, até mesmo uma sociedade civil global.

- they make up the system of international governance, which, simply put, is the process whereby an organization or society steers itself.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G.E.; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1357 p. Disponível em: <https://juristas2016.files.wordpress.com/2014/04/manual-de-direito-internacional-hildebrando-accioly-_g-e-do.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

ARTS, Bas. *Regimes, Non-State Actors and the State System: A 'Structurational' Regime Model*. Universidade de Nijmegen, Holanda: European Journal of International Relations, 2000. SAGE Publications e ECPR, Vol. 6 (4). pp. 513-542. Disponível em: <<http://ejt.sagepub.com/content/6/4/513.full.pdf+html>>. Acesso em: 27 mai. 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). *Dicionário de política I*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. *Governance without a state: Can it work?* In: Regulation & Governance. Research Center "Governance in Areas of Limited Statehood": Freie Universität Berlin, Germany, 2010. pp. 113-134. Disponível em: http://www.readcube.com/articles/10.1111%2Fj.1748-5991.2010.01076.x?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase_site_license=LICENSE_DENIED_NO_CUSTOMER . Acesso em: 12 fev. 2015.

BRASSET, James; TSINGOU, Eleni. The politics of legitimate global governance. *Review of International Political Economy*, Reino Unido, v. 18, n.1, p. 1- 16, 2011. Disponível em: <https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/brassett/publications/brassett_and_tsingou.pdf> . Acesso em: 20 dez. 2015.

BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert O. *The Legitimacy of global governance institutions*. Memo prepared for Conference on the Normative and Empirical Evaluation of Global Governance, Princeton University, February 16-18, 2006. This version: January 31, 2006. Disponível em: <https://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/normative/papers/Session1_Buchanan_Keohane.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2014.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: Um estudo da ordem na política mundial*. Ed. ? São Paulo: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CHARRETT, Catherine. *A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security*. ICIIP Working Papers. Barcelona: 2009. 47 p. Disponível em: <http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/workingpapers/arxiu/wp7_ang.pdf> . Acesso em: 05 mai. 2015.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996. 340p.

CRUZ, Mariana Mattos de Almeida. *Legitimidade de Instituições de Governança Global*. Conjuntura Global, Curitiba, Vol. 2, n.3, jul/set., 2013, pp. 111-116. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2013/04/Legitimidade-de-Institui%C3%A7%C3%B5es-de-Governan%C3%A7a-Global2.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito –CONPEDI, Manaus, Anais, 2005. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

HALL, R. e BIERSTEKER, T. (eds.). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge, University Press, 2002. Disponível em: <<http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam033/2002023443.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy J. *The Emergence of Global Governance Theory*. In: Approaches to global governance theory. Estados Unidos: State University of New York, 1999. pp. 3 – 22.

HIGGOTT, Richard A. ; UNDERHILL, Geoffrey R. D. ; BIELER, Andreas. Introduction : Globalisation and non-state actors. In: HIGGOTT, Richard A. ; UNDERHILL, Geoffrey R. D. ; BIELER, Andreas. (Ed.) *Non-state actors and authority in the global system*. Londres/ Nova York: Routledge - Taylor & Francis e-Library, 2003. 320 pp. Disponível em: <http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781134599318_sample_509068.pdf>. Acesso em: 20 mai.2015.

KEOHANE, Robert O. *Global Governance and Democratic Accountability*. Miliband lectures, London School of Economics, 2002. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20020701t1531t001.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2014.

KRASNER, Stephen D. *Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes*. In: Ver. Sociol. Polit. v.20, n.42, Curitiba. jun. 2012. pp.93-110. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

LA PORTE, Teresa. The Legitimacy and Effectiveness of Non-State Actors and the Public Diplomacy Concept. In: LA PORTE, Teresa. *Public Diplomacy Theory and Conceptual Issues*. ISA Annual Convention, San Diego: Abril, 2012. Disponível em: <<http://files.isanet.org/ConferenceArchive/58816b94a39845d9a5b618ae52e7c80c.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2015.

MINGST, Karen, A. *Perspectivas concorrentes: o pensamento teórico nas relações internacionais*. In: **Princípios de relações internacionais**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Cap. 3, p. 51-7

OLIVEIRA, Simone Lavalley Godoy de. *Governança Global e os Atores não estatais: uma análise a luz do direito internacional*. Disponível em: <http://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1250534612804_simonelavelleg.deoliveira.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Manual do Candidato: política internacional*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009. 356 p.

PEREIRA, Chyara Sales. Anotações de Aula. Núcleo de Teoria e Método em Relações Internacionais. Departamento de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2010.

PEREIRA, Chyara Sales. *A redefinição do papel do estado e a emergência das unidades subnacionais: a paradiplomacia de Minas Gerais*. III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010. Painel 50/196: A constituição e a gestão de redes no setor público: perspectivas e desafios. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_50/a_redefinicao_do_papel_do_estado_e_a_emergencia_das_unidades_subnacionais.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2015.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Capítulo IV Sujeitos de Direito Internacional Público: Introdução. In: PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado - Incluindo Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário* 3 ed. Bahia: Juspodivm, 2011. 920p. 153-163 pp. Disponível em: <<http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/cap.%20VI,%20p%C3%A1g.%20153-163.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2015.

PRAKASH, Assem; GUGERTY, Mary Kay. *Advocacy organizations and collective action*. 1 ed. Nova York: Cambridge University Press, 2010. 318 p.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 463 p.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/BibliografiaSelecaoPos/ROSENAU_2000.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 188 p.

SHAW, Malcolm N. *Direito Internacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2010. 1070 p.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento). *Transnational Corporations Statistics*. 2013. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Transnational-Corporations-Statistics.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

VATTEL, Emer de. *O direito das gentes*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004. 685 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/0261-direito_das_gentes.pdf>. Acesso em 01 jun. 2015.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 18 ed. São Paulo: Cultrix, 2011. 157 p.

ZEPPELINI, Márcio. Advocacy: o lobby do bem. In: Pesquisa de Ação Social das Empresas. IPEA, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/acaosocial/article26c3.html?id_article=592>. Acesso em: 01 jun. 2015.

ZWEIFEL, Thomas D. *International organizations and democracy: accountability, politics, and power*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2006. 225 p.

ANEXOS

Anexo I – Classificação da democracia transnacional

DIMENSÃO	Organizações Mundiais		Organizações Funcionais			Organizações Regionais					
	ONU	TPI	BM	FMI	OMC	UE	OUA	UA	NAFTA	OTAN	ASEAN
Condução à Chefia	-1	0	0	-1	0	1	-1	-1	0	0	-1
Participação Política	-1	1	0	0	-1	1	-1	0	0	-1	0
Transparência	0	0	0	0	-1	0	-1	0	0	0	0
Argumentos públicos	0	1	1	-1	0	1	-1	-1	-1	-1	-1
Prevalência sobre membros	-1	0	-1	-1	1	1	0	0	0	0	-1
Monitoramento	-1	0	0	0	-1	1	-1	0	0	0	0
Independência	-1	1	-1	0	0	-1	-1	0	-1	0	-1
NOTA TOTAL	-5	3	-1	-3	-2	4	-6	-2	-2	-2	-4
RANKING	10º	2º	3º	8º	4º	1º	11º	7º	4º	4º	9º

Fonte: ZWEIFEL, 2006, p. 177, tradução nossa.