

**XXXV Encontro Anual da ANPOCS
Caxambu, MG, 24 a 28 de outubro de 2011**

GT 28 – Política Internacional

**Organizações internacionais globais:
*poliarquias, oligarquias competitivas
ou hegemônias inclusivas?***

Dawisson Belém Lopes

Departamento de Ciência Política

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Apresentação

A partir dos anos 1970, tornou-se lugar comum na disciplina acadêmica das Relações Internacionais a percepção do mundo amparada pela premissa da “anarquia sistêmica”, estivesse um autor associado a uma vertente realista (Waltz, 1979), liberal (Keohane, 1984), da escola inglesa (Bull, 1977) ou construtivista (Wendt, 1996).

A premissa da anarquia sistêmica (ou estrutural) consiste no reconhecimento de que, num ambiente em que os Estados soberanos encarnam a autoridade suprema nos limites dos seus respectivos territórios, não poderá jamais haver um “*primus inter pares*”, tampouco um tipo de Leviatã com autoridade formal superior àquela dos Estados. Trata-se exatamente de um corolário do princípio de soberania: não ser conduzido, mas conduzir. Por isso, se não há uma instância de poder acima ou além dos Estados, imperará (estruturalmente) a condição da *anarquia*. Competirá a cada Estado o monopólio jurisdicional e do recurso (legitimado *ex ante*) à força, dentro de suas fronteiras e nas interações regulares com os de mesmo estatuto.

Esse sistema internacional moderno (também dito “vestfaliano”), fortemente baseado no princípio da soberania territorial, sofreu reconfigurações ao longo do tempo. Embora ainda não se reconheça instância de poder acima dos Estados, hoje já é possível identificar focos de autoridade política que concorrem com os Estados, interferindo sensivelmente no rumo das relações internacionais.

Autores chegaram a empregar a expressão “governança sem governo” (Rosenau; Czempiel, 1992; Young, 1999) para descrever a fluidez da autoridade política no mundo contemporâneo. Por *governo*, faz-se referência às atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas; por *governança*, faz-se alusão às atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, de poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. A governança é – conforme esclarecem James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (1992) – um fenômeno mais amplo do que o governo, não estando a ele circunscrita.

Observando a fragmentação e a multiplicidade das relações de autoridade política no mundo contemporâneo, Rodney Hall e Thomas Biersteker (2002)

elaboraram o conceito de “autoridade privada”. Se a expressão autoridade política esteve vinculada, por todo o curso da modernidade, à gestão da coisa pública, os autores perceberam que, mais recentemente, alguns *loci* privados passaram a projetar autoridade e influenciar um número crescente de temáticas.

Agentes autoritativos provenientes do setor privado não são apenas importantes na economia internacional; eles se tornaram de uma importância crítica em assuntos que concernem a distintas áreas da governança sistêmica. Esses agentes têm-se envolvido com o estabelecimento de normas sociais, provisão de bem-estar, salvaguarda de contratos, manutenção da segurança, entre outros. Não por acaso, Hall e Biersteker (2002) concebem a emergência da autoridade privada como um sinal inequívoco da existência de governança global. Embora a “autoridade privada” quase nunca exceda, qualquer que seja o critério de mensuração, a autoridade do Estado nacional (na visão dos autores), ela se tem feito decisiva para a compreensão da dinâmica política das relações internacionais – a qual envolve, hoje, atores tão distintos quanto os Estados, os agentes de mercado, as organizações internacionais, os movimentos transnacionais, as máfias, os soldados mercenários etc.

A complexidade desse quadro de governança global *sem* o aparato de um governo mundial é agravada com o debate que tem sido promovido, mais recentemente, sobre a legitimidade política nas relações internacionais. Eis a questão que se impõe nas discussões: se há, de fato, traços de uma “governança sem governo” em escala global, de onde ela retiraria a sua autoridade legítima? Pois, objetivamente, o diagnóstico que se tem é de que, se a democracia se afirmou como regime político preferencial e fonte de legitimidade processual no *interior* dos Estados, ainda se registram sérias dificuldades, no âmbito do *sistema moderno de Estados*, para operar com a fórmula democrática.

Introdução ao Problema de Pesquisa

Dada a “anarquia sistêmica” – e a ausência tanto de uma *constituency* democrática quanto de um Leviatã globais –, põe-se a dificuldade teórica e empírica de “democratizar as relações internacionais”. No âmbito da presente investigação acadêmica, nossa pergunta de partida é a seguinte: afinal, considerada a inexistência de

uma *politeia* planetária, há como conceber interações políticas efetivamente mais *democráticas* em um sistema de Estados *territoriais e soberanos*?

O primeiro passo da fórmula que aqui adotaremos consiste em adaptar as ferramentas conceituais da teoria democrática convencional, aplicando a noção de “poliarquia” – originalmente pensada pelo cientista social Robert Dahl para os ambientes institucionais de política doméstica – ao estudo da política internacional. Segundo Dahl (2005), a *poliarquização* de uma sociedade – *i.e.*, o aumento dos níveis de participação política e de contestação pública – deverá ser percebida como apenas “um aspecto da democratização” (p. 17). A modéstia conceitual do autor coaduna-se com a opção consciente de tratar a *democracia* como um tipo ideal weberiano, inatingível em situações fáticas, quer doméstica, quer internacionalmente.

Assim, à medida que se desenvolve um sistema político que permita a oposição, a rivalidade ou a competição entre um governo e seus contendores, evolui o nível de poliarquia da sociedade política; da mesma maneira, sempre que se expandir o número de indivíduos e grupos de interesses com acesso aos mecanismos institucionais de participação na vida política da cidade, incrementada será a dosagem de poliarquia.

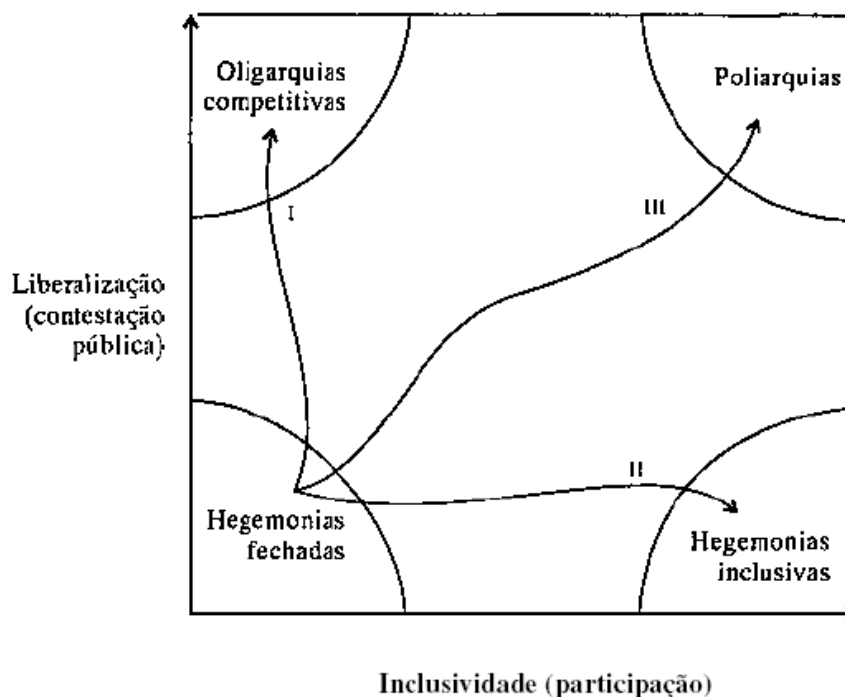
Fica sugerido, ademais, que criar e desenvolver um sistema amplo e plural de contestação pública não é exatamente equivalente à democratização plena da sociedade. Na providencial elucidação de Dahl,

“As poliarquias podem ser pensadas (...) como **regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados**, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (Dahl, 2005, p. 31, ênfase acrescentada).

A figura seguinte busca traduzir graficamente o leque das possibilidades “democráticas”¹ em chave de análise dahliana:

¹ É importante ter em conta que a poliarquia não é a única, tampouco a mais provável materialização empírica de um regime político dito “democrático”. Dahl (2005) bem ilustra duas outras possibilidades efetivas e frequentes: a das oligarquias competitivas (alta contestação; baixa participação) e a das hegemonias inclusivas (alta participação; baixa contestação).

Figura 1: Liberalização, inclusividade e democratização (Dahl, 2005, p. 30)



Como segundo passo para a viabiliza o deste projeto de pesquisa, consideraremos as organiza es internacionais (OI) multilaterais de voca o universal como arenas propícias para a gestão colegiada – tão aberta   contesta o pública e   participa o quanto   razoável esperar – dos problemas globais. Assumiremos quatro casos como sendo representativos da experiência política dos Estados na ordem internacional erigida após a 2^a Guerra Mundial – a saber: a tentativa da Organiza o das Na es Unidas (ONU) de retomar a proposta (fracassada com a Liga das Na es) de administrar um regime de manuten o da paz e da segurança internacionais; e a constru o de um amplo esquema de governança econ mica mundial a partir da Conferência de Bretton Woods (1944), o qual se traduziu no estabelecimento ulterior de três organiza es formais, quais sejam, Organiza o Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial.

Uma breve contextualiza o histórica   importante. A ONU contou, desde a origem, com a presença dos Estados Unidos da América, potência hegem nica do pós-2^a Guerra, em seu corpo de membros. O desenho institucional da entidade² beneficiava-

² Segundo a Carta de São Francisco (1945), a ONU conta com seis órgãos principais, a saber: Conselho de Tutela, Conselho de Segurança, Conselho Econ mico e Social, Assembleia Geral, Secretariado e Corte

se do aprendizado com a experiência histórica e, também por isso, a ONU tornou-se mais bem-sucedida, sobretudo no quesito de representação geográfica, do que a Liga das Nações (1920-1946). Dois fatores parecem fundamentais para explicá-lo. O primeiro deles foi a criação de um órgão – a Assembleia Geral – concebido para abrigar todos os Estados reconhecidos como tais pela comunidade internacional. Por meio do princípio da estrita igualdade jurídica, a todos os Estados membros da organização era prevista a prerrogativa da soberania territorial, sem restrição. Essa condição de igualdade perante os pares implicava o reconhecimento do princípio da não ingerência em assuntos domésticos de outros Estados, além da aplicação do sistema de “um Estado, um voto” nas questões debatidas no âmbito da Assembleia Geral. Essa talvez tenha sido a grande novidade institucional representada pelo advento da Organização de São Francisco.

O segundo elemento decisivo para a sobrevivência e o incremento da representação onusiana no mundo parece ser a composição do seu Conselho de Segurança – o órgão diretamente responsabilizado pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Em vez de restringir a sua composição a europeus (nos moldes da Liga das Nações pós-1933 e, antes ainda, da Santa Aliança, de 1815-25), esse novo Conselho conseguiu abranger, no sistema de representação permanente, América, Europa e Ásia, sem prescindir da presença de África e Oceania, em bases não permanentes. Para mais, a composição (*membership*) da ONU balizou-se pela Declaração de Moscou (1943), a qual previa uma organização internacional de caráter geral, quase-universal, que abrangesse as nações “amantes da paz” que no mundo houvesse (Belém Lopes, 2007).

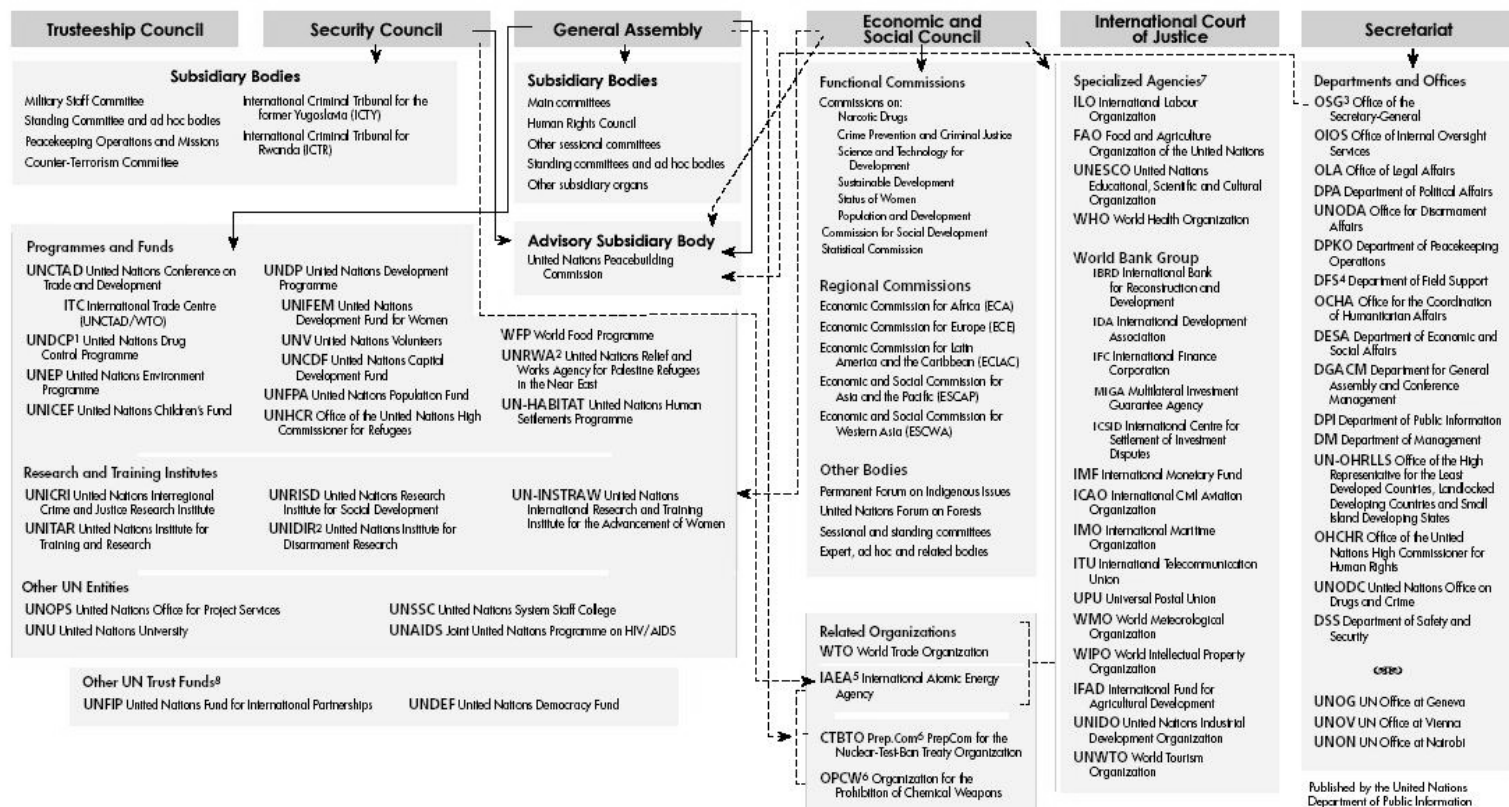
Nagendra Singh (2003) percebeu, para além dos avanços institucionais e do aumento vertiginoso do número de membros da ONU, uma tentativa, no texto da Carta de São Francisco, de purgar o etnocentrismo que marcou a existência da Liga das Nações. A Carta da ONU continha provisões que mitigavam esse traço, destacando-se as ideias de “descolonização dos povos” e de “independência política com integridade territorial dos Estados membros”. Essas mudanças nos textos legais e na prática política das Nações Unidas vinham da necessidade de ampliar a concepção de “comunidade

Internacional de Justiça. Não obstante, “sistema ONU” é conceito mais abrangente, que envolve outras 15 agências e dezenas de programas e fundos especiais (cf. FIGURA 2).

internacional” no pós-2ª Guerra, a fim de se lograr êxito na contemplação de mais Estados e regiões do planeta.

Figura 2: Organograma resumido da ONU, hoje

Principal Organs



Disponível em: http://www.un.org/aboutun/chart_en.pdf, acesso em 29/11/2010.

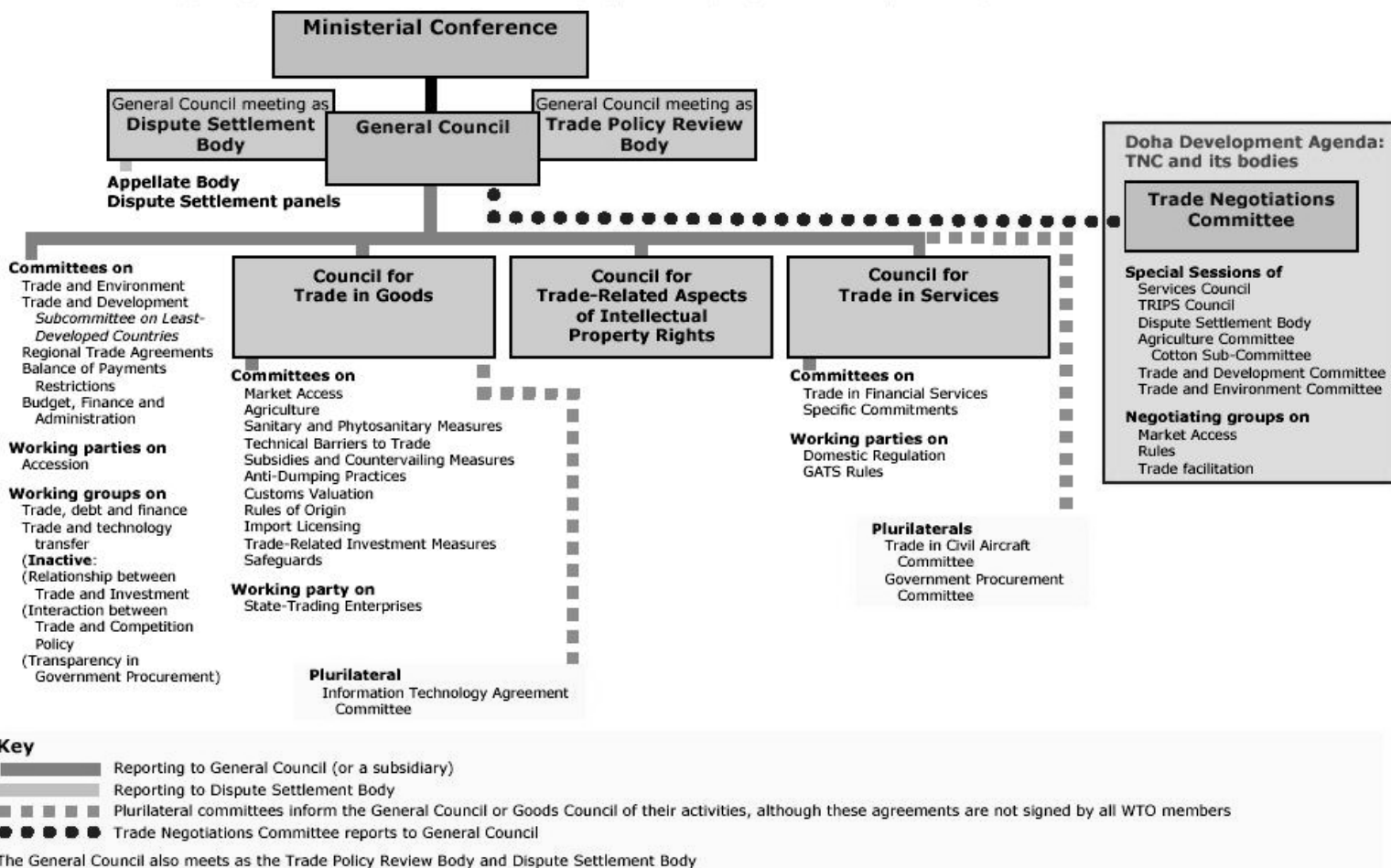
Já a gênese da OMC remonta à Conferência de Bretton Woods, em 1944, onde se aventou, pela primeira vez, a possibilidade de criação de uma instituição internacional formal voltada para a regulamentação/liberalização do comércio mundial. A natimorta proposta da Organização Internacional do Comércio (OIC) foi substituída, ainda em 1947, pela assinatura de um acordo geral sobre tarifas alfandegárias e comércio (GATT) por 23 Estados. O tratado entrou em vigor em 1948, contando com Estados Unidos e China³ como membros fundadores (Barton et al., 2006). O regime pró-livre comércio ganhou estatura e abrangência e, no ano de 1995, deu vez à Organização Mundial do Comércio (OMC), prolongamento formal do GATT.

³ China que se retiraria do regime em 1949, após a sua revolução comunista intestina, regressando somente em 2001, já sob a égide da OMC.

Figura 3: Organograma resumido da OMC, hoje

WTO structure

All WTO members may participate in all councils, committees, etc, except Appellate Body, Dispute Settlement panels, and plurilateral committees.



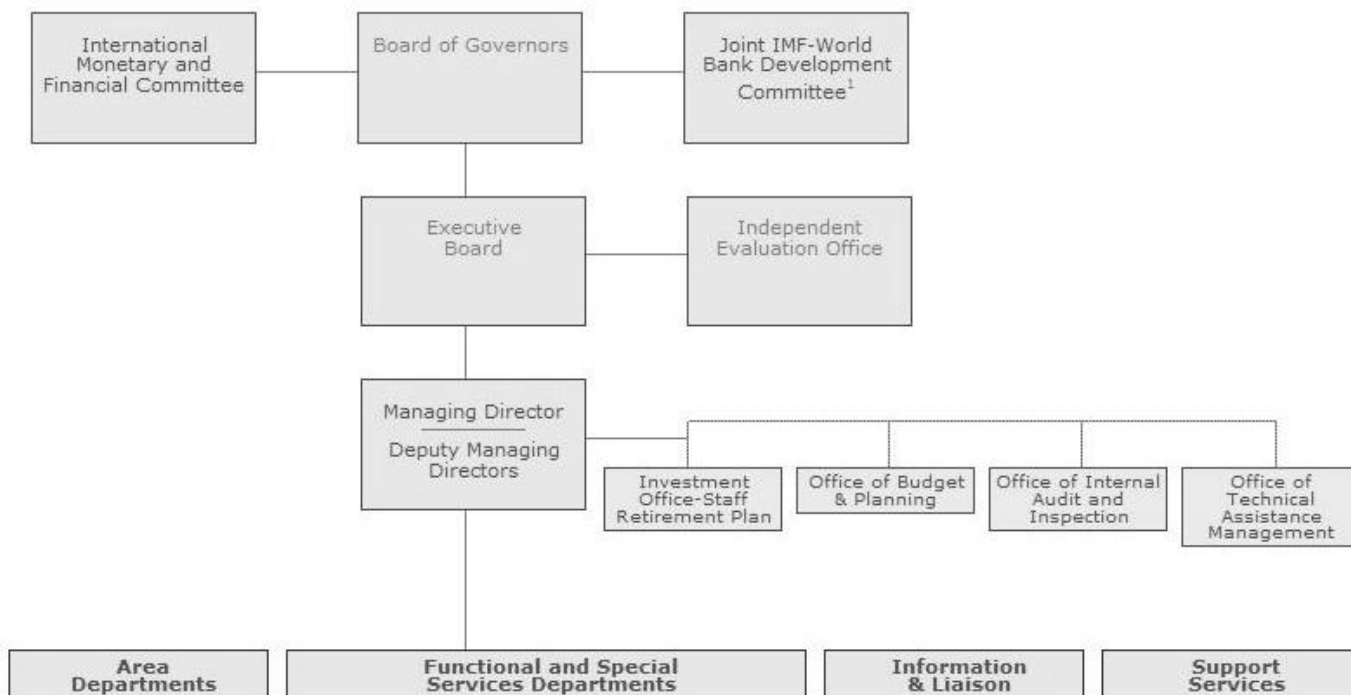
Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/organigram_e.pdf, acesso em 29/11/2010.

A criação de Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, eventualmente encampado pelo Banco Mundial⁴) consumou-se em 1945, com a entrada em funcionamento das duas burocracias. Tratava-se de órgãos interdependentes, com funções complementares entre si – superação de crises de balanço de pagamentos e catalisação do desenvolvimento infraestrutural de Estados –, os quais foram concebidos como remédios para os problemas de coordenação econômica internacional que redundaram na grave crise capitalista global dos anos 1930 (Woods, 2006). Fundados por 35 países, os dois bancos

⁴ A denominação Banco Mundial faz referência, hoje, ao compósito BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e AID (Associação Internacional de Desenvolvimento). A Associação foi criada posteriormente, no ano de 1960, e contava com 170 Estados membros ao fim do ano de 2010.

multilaterais – FMI e BIRD – adotaram por critério condicionar a membresia em um à aceitação dos termos praticados pelo outro (IMF, 2011; World Bank, 2011).

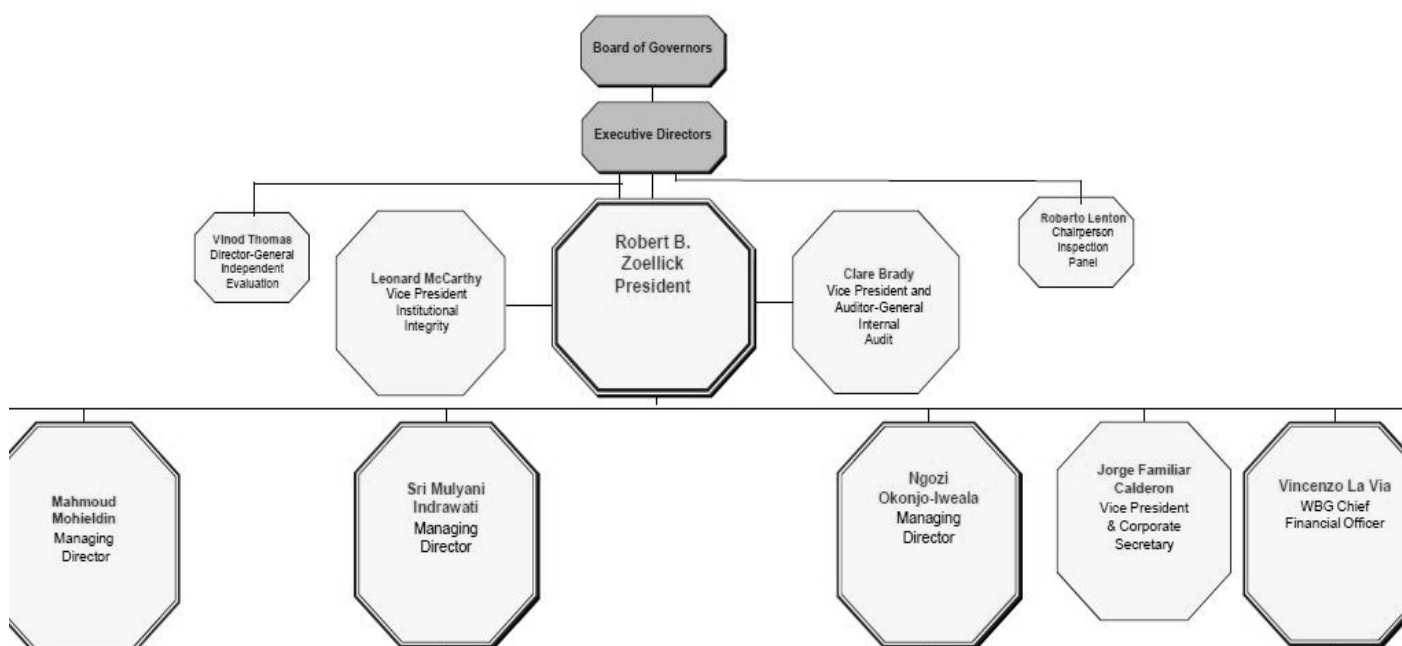
Figura 4: Organograma resumido do FMI, hoje



Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/obp/orgcht.htm>, acesso em 01/07/2011.

Segundo a hipótese bastante difundida de John G. Ruggie (1982), o GATT constituiu-se em um dos pilares do tripé institucional de Bretton Woods (também integrado por Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e Fundo Monetário Internacional), cujo objetivo implícito seria instilar conteúdo liberal nas relações econômicas internacionais da ordem pós-2ª Guerra. Os Estados Unidos, em parceria com os países europeus, patrocinaram a criação de organizações internacionais com a incumbência de liberalizar comércio e finanças e impedir graves crises de balanço de pagamentos nos grandes Estados devedores, estabelecendo, assim, as alavancas de uma poderosa máquina de governança econômica global. O chamado “liberalismo incrustado” (Ruggie, 1982) valia-se tanto de um elemento abstrato (a larga aceitação das “virtudes liberais” nos países ocidentais) quanto de estruturas institucionais de coerção (representadas, principalmente, pelo tripé de Bretton Woods).

Figura 5: Organograma resumido do Banco Mundial (BIRD e AID), hoje



Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/bank.pdf>, acesso em 01/07/2011.

No atual estágio das relações internacionais, a emergência de temas globais, que afetam potencialmente toda a superfície do planeta, passou a demandar um novo tipo de gestão pública – que os tradicionais Estados territoriais têm dificuldade de realizar a contento. São questões que requerem uma abordagem internacional e transfronteiriça, uma vez que as suas causas e os seus efeitos já não mais se adscvem a um ou outro Estado, região ou conjunto de Estados. Os temas globais constituem realidade com a qual poucos agentes internacionais se credenciam a lidar isoladamente. ONU, OMC, FMI e Banco Mundial, graças à vocação universalista e à representatividade em escala quase planetária, são, talvez, quatro das instituições formais que mais têm avançado – apesar dos não raros reveses – na gestão pública internacional em campos tão distintos e amplos como os direitos humanos, o meio ambiente, o comércio, a propriedade intelectual e as finanças. Daí provém parte substancial da autoridade por elas adquirida após a Guerra Fria, em tempo de globalização da economia e da política internacionais.

Hipótese Principal

À luz do que foi anteriormente exposto, nós enunciamos a hipótese principal do trabalho: existe um processo de poliarquização da política internacional em marcha, o qual tem como *loci* de manifestação as organizações internacionais multilaterais de vocação universal. Tal processo vem acarretando a inclusão de mais e novos atores (estatais e não estatais) nos procedimentos de tomada de decisão que acontecem no interior de burocracias internacionais (ONU, OMC, FMI e Banco Mundial, entre outras), bem como a maior abertura à contestação pública no atinente aos regimes internacionais de (a) manutenção da paz e da segurança internacionais e de (b) liberalização da economia internacional. Não obstante, a poliarquização das duas agendas acima mencionadas obedece a lógicas e cadências diferentes, o que decorre das diversas coalizões e correlações de força que se configuram no bojo desses importantes espaços institucionalizados de governança do sistema moderno de Estados.⁵

Objetivos

GERAL

- *Avaliar* os papéis desempenhados por diferentes organizações intergovernamentais de vocação global – Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial – no relativo ao processo de poliarquização da política internacional contemporânea, mensurando-os, quando couber.

ESPECÍFICOS

- *Comparar*, em série histórica (1945-2010), as transformações por que passaram as instituições internacionais em tela – ONU, GATT/OMC, FMI e Banco Mundial – no sentido de uma ampliação da participação e da contestação política por parte dos diferentes agentes da governança global.

⁵ Não se deve afastar de nosso horizonte de análise, todavia, a hipótese alternativa – e perfeitamente plausível – de que ONU, OMC, FMI e Banco Mundial se constituam, de fato, não em poliarquias, mas em oligarquias competitivas ou em hegemônias inclusivas, nos termos de Robert Dahl (2005).

- *Analisar* os potenciais e os limites impostos pelos desenhos institucionais de ONU, OMC, FMI e Banco Mundial no referente ao propósito de democratizar a governança das relações internacionais contemporâneas.
- *Identificar* as principais coalizões e correlações de força política que se estabelecem no interior de ONU, OMC, FMI e Banco Mundial, de modo a diagnosticar as tendências – se democratizantes ou se antidemocratizantes – para efeito de gestão da ordem global.
- *Comparar* dois diferentes regimes internacionais (manutenção de paz e segurança internacionais; liberalização da economia internacional) quanto à potencialidade/plausibilidade de uma gestão plural dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos atores estatais e não estatais.

Justificativa

O estudo acadêmico das organizações intergovernamentais (OI) tem proporcionado, direta ou indiretamente, indicações importantes para a compreensão dos mecanismos de poliarquização da política internacional contemporânea. Dentre as correntes teóricas que mais significativamente têm contribuído para o adensamento do debate, destacam-se a racionalista e a construtivista.

O argumento racionalista, exposto sem nuances, é de que as OI não passam de ferramentas institucionais à disposição dos seus criadores, os Estados. Elas seriam apropriadas conforme a conveniência dos soberanos, sem qualquer autonomia operacional. Dessa maneira, OI são tratadas pelos racionalistas como “epifenômenos” das relações internacionais – quer a ênfase do analista seja dada aos medidores de poder bélico dos Estados (como querem os realistas), quer a ênfase recaia sobre os aspectos econômicos e produtivos das relações internacionais (como preferem institucionalistas liberais ou marxistas) (Hasenclever, Rittberger e Mayer, 1997).

Kenneth Abbott e Duncan Snidal (1997) exemplificam esse tratamento teórico concedido às OI, ao argumentarem que Estados recorrem às organizações formais apenas quando elas são capazes de preencher, ao mesmo tempo, duas condições: a centralização burocrática de processos e a independência para o cumprimento de determinadas funções. Ou seja: os Estados elegerão racionalmente as OI como

plataformas (ou arenas) se elas corresponderem à via mais eficiente para promover a intervenção nas relações internacionais. Ao longo da história, tais construtos intergovernamentais formais ter-se-iam consolidado como opções preferenciais dos Estados modernos, como demonstram, de resto, a evolução e a multiplicação do número de OI no decorrer do século XX.⁶

Michael Barnett e Martha Finnemore (2004) também reivindicam centralidade para o papel das OI na política internacional contemporânea, embora o façam a partir de uma modulação teórica construtivista. Os autores afirmam que as OI são burocracias com grande capacidade de projeção de poder simbólico, imaterial. Essa autoridade política das OI é derivada, na maior parte das vezes, de um “*savoir faire*” específico e/ou de uma configuração institucional especial – como nos casos do Fundo Monetário Internacional e suas doutrinas de higidez fiscal; da ONU e seus conhecimentos acumulados sobre reconstrução de Estados; ou da Unesco e sua atestada expertise para estruturar programas de pesquisa e desenvolvimento no interior dos Estados recém-independentes. Tudo isso transformaria as OI, na expressão de Barnett e Finnemore, em verdadeiras “professoras de normas” do sistema de Estados, subvertendo, ao menos momentânea e pontualmente, a tradicional hierarquia estabelecida entre os soberanos e as suas crias, as organizações intergovernamentais.

Nesse âmbito de investigação, entendemos que as quatro entidades – ONU, OMC, FMI e Banco Mundial – constituem-se em ricos observatórios da fenomenologia política internacional contemporânea. Além de sua vocação universal (cada qual reúne, neste momento, mais de 150 Estados membros), elas respondem por dois dos mais abrangentes e relevantes regimes internacionais da ordem mundial criada ao fim da 2ª Grande Guerra – e ainda hoje vigente.

A ONU foi fundada por 51 Estados membros, em 24 de outubro de 1945, na famosa Conferência de São Francisco. Uma década depois, já havia atingido a marca dos 76 membros. O salto mais impressionante, porém, deu-se nas duas décadas seguintes: como saldo do processo de descolonização afro-asiática (que a própria organização ajudou a catalisar), as Nações Unidas viriam a contar com 144 membros no

⁶ Como registrou Harold Jacobson (1979), entre 1850 e 1914 o número de organizações intergovernamentais teria saltado de 5 para 49. Ao fim do século XX, estima-se que houvesse aproximadamente 300 organizações internacionais em franca atividade no mundo (Karns e Mingst, 2004).

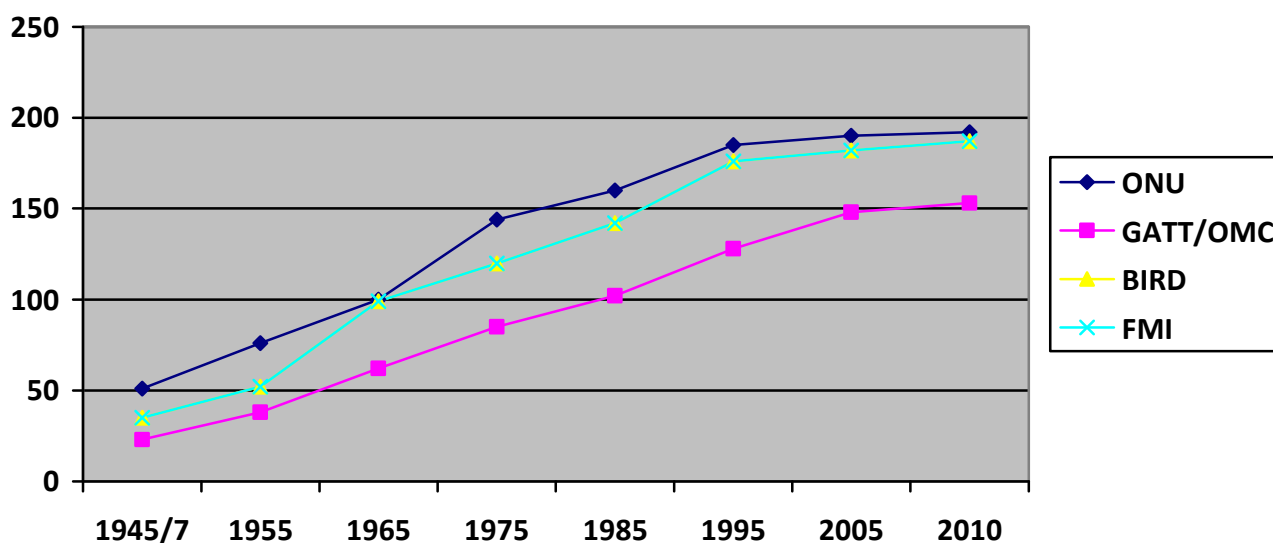
ano de 1975 – quase o dobro de participantes da organização em 1955. A expansão prosseguiu, a despeito das pressões (típicas da Guerra Fria) pela não admissão de certos Estados, e, aos cinquenta anos de vida, em 1995, a ONU continha 185 membros no seu quadro. Hoje, decorridas mais de seis décadas desde a sua fundação, a Organização das Nações Unidas pode reclamar para si o estatuto de organização com abrangência universal, totalizando 192 membros – um número quase quatro vezes maior do que o de fundadores, em 1945. Outro dado importante – que transcende o critério quantitativo – é que nunca um membro da ONU se retirou permanentemente da instituição. O caso solitário de saída temporária de um Estado membro deu-se com a Indonésia, que, após anunciar a retirada da organização em 20 de janeiro de 1965, regressou ao corpo de membros em 28 de setembro de 1966 (Belém Lopes, 2007; UN, 2010).

A OMC é a legítima herdeira do GATT, regime internacional que se formalizou em 30 de outubro de 1947, na cidade suíça de Genebra, na ocasião em que 23 países aderiram a um acordo geral sobre tarifas alfandegárias e comércio – o qual entrou em vigor no ano seguinte. A escalada do número de membros deste regime também foi rampante: ao fim da 3ª rodada de negociações, em 1951, a instituição contava com 38 adesões. Em 1967, ao cabo da Rodada Kennedy, 20 anos após a celebração do GATT, havia 62 Estados a participar das conversas para a liberalização do comércio internacional. Pouco mais de uma década depois, encerrada a rodada Tóquio (1979), contavam-se 102 membros formais do regime. A Rodada Uruguai, conhecida por sediar o ato de criação da OMC, tinha, ao seu término, 128 países membros. E hoje, já sob a égide e plena vigência da Organização Mundial do Comércio, registram-se 153 membros plenos e ativos, além de, aproximadamente, outras três dezenas de Estados a pleitear o ingresso na instituição (Hoekman e Mavroidis, 2007; WTO, 2010).

Fundados oficialmente em 27 de dezembro de 1945, como desdobramentos institucionais da Conferência de Bretton Woods (de 22 de julho de 1944), FMI e BIRD (a partir de 1960, o componente principal do Banco Mundial) detinham 35 membros no ato da criação. Em função da regra da membresia conjugada (não é possível ser Estado-parte apenas de um dos dois bancos), a quantidade de membros das duas OI evoluiu em paralelo, a despeito de ter havido, ao longo dos anos, um notório distanciamento, no relativo ao escopo e ao modo de atuação política, entre as instituições (Woods, 2006; Pereira, 2010). Por volta de 1965, como saldo da descolonização dos povos africanos e asiáticos, contavam-se 100 membros plenos em ambas. Ao fim da Guerra Fria, uma

nova enxurrada de ingressos, sobretudo de países do Leste Europeu, fez-se perceber, e o número de associados tangenciou 170. Hoje, 65 anos após a entrada em vigência, FMI e BIRD acumulam membresia de 187 Estados, para não mencionar aqueles que, embora não membros, também tomam parte de alguns de processos efetivos das instituições (IMF, 2011; World Bank, 2011; Vreeland, 2007).

Gráfico 1: Evolução comparada do número de membros de ONU, GATT/OMC, FMI e BIRD (1945-2010)



Fonte: UN (2010); WTO (2010); IMF (2011); World Bank (2011).

Nossa avaliação preliminar é de que a dinâmica política do mundo contemporâneo ajuda no alargamento da membresia (*membership*) de ONU, OMC, FMI e Banco Mundial.⁷ O que implica reconhecer que a possível evolução das relações internacionais para um cenário de governança global poliárquica (com a emergência de novas fontes de autoridade política) contribui para que tanto ONU e OMC quanto FMI e Banco Mundial venham a projetar internacionalmente os valores e as regras que emergem de um processo de produção normativa cujos centros são eles próprios.

⁷ Isso sem mencionar, evidentemente, as centenas – talvez milhares – de organizações não governamentais que, desde os anos 1990, obtiveram reconhecimento e, mais adiante, credenciamento formal para atuar no interior de ONU, OMC, FMI e Banco Mundial, tanto em eventos *ad hoc* quanto em bases regulares. Essa modalidade de “*membership*” deverá ser estudada com mais detalhamento no decorrer da pesquisa.

Podemos perceber ademais que, em relação à crescente relevância de ONU, OMC, FMI e Banco Mundial na política internacional contemporânea, o que está em jogo é menos a capacidade operacional de intervirem efetivamente em todas as questões relativas às agendas de segurança e economia internacionais, e mais a autoridade política de que as OI se encontram investidas para exercer as novas funções de governança global.

Para efeito de justificativa, por fim, cabe ainda alegar que o debate da *democratização das relações internacionais* é, decididamente, algo que se impõe nos dias correntes, não nos sendo facultada a opção de passar-lhe ao largo. Susan Marks (2001) expôs, com grande poder de síntese, as motivações para tal: por um lado, o compromisso com a democracia nunca foi tão disseminado pelo mundo; por outro lado, nunca antes foi tão aguda a consciência de suas limitações empíricas.⁸

Estado da Arte

O tema da governança global tem sido associado, com razoável frequência, ao papel jogado pelas organizações intergovernamentais (OI) multilaterais na constituição e na consolidação de “regimes temáticos” das relações internacionais. Por “regime”, reporto-me ao conjunto de normas, princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas de diferentes atores, em relação a agendas específicas (*issue-areas*) das relações internacionais (Krasner, 1983).

As reivindicações por uma governança global *mais democrática* – isto é, que possa dar azo a processos de tomada de decisão mais abertos e plurais acerca das grandes questões mundiais, com repercussões de escala planetária – chocam-se com as alegações de que, em termos práticos, a operacionalização dessa meta restringe-se às elites tecnocráticas das OI, com pouca ou nenhuma conexão com uma *constituency* eleitoral ou com um público genuinamente global (Keohane, Macedo e Moravcsik, 2009; Marks, 2001). Antes, argumenta-se ceticamente que as organizações internacionais incumbidas das tarefas de governança global consistem, na maior parte

⁸ Robert Dahl ilustrou o afirmado por Marks (2001), ainda que não tivesse a expressa intenção: “[m]esmo os ditadores mais repressivos se dizem favoráveis, hoje em dia, ao legítimo direito do povo de participar do governo, isto é, de participar da ‘administração’, ainda que não na contestação pública” (Dahl, 2005, p. 25).

das vezes, em sistemas burocráticos de barganha entre governantes, opacos e, fundamentalmente, antidemocráticos (Dahl, 1999; Dahrendorf, 1999).

Admite-se, no entanto, que a tensão entre a democratização das relações internacionais e a atuação das OI multilaterais seja percebida por outros ângulos. Magdalena Bexell, Jonas Tallberg e Anders Uhlin (2010), malgrado reconheçam as promessas não cumpridas do multilateralismo e os grandes obstáculos enfrentados para a concretização de uma governança global democrática, postulam a existência de uma intensa atividade transnacional contemporânea que, em alguns casos, chega a atingir o interior das organizações intergovernamentais (vide os casos da União Europeia, da Organização Internacional do Trabalho e da própria ONU), trazendo consigo potenciais democratizantes (por exemplo, a inclusão formal de atores não estatais em processos de consulta e de tomada de decisão). Já Robert Keohane, Stephen Macedo e Andrew Moravcsik (2009), por outro caminho, ponderam que instituições internacionais formais, tais como a Organização Mundial do Comércio e a União Europeia, contribuem para a promoção de uma concepção de “democracia constitucional” nas relações internacionais, ao resguardarem indivíduos e minorias em relação aos interesses de coalizões majoritárias ou de facções poderosas. Além disso, hipotetiza-se que o fomento à cooperação multilateral desencadeie a publicização de informações e argumentos – e, por via reflexa, a geração de (alguma) *accountability* – como costuma acontecer com os casos que são levados à apreciação do Conselho de Segurança da ONU e das cortes internacionais de justiça.

Assim, pensar as complexas relações entre democracia, governança global e o sistema moderno de Estados requer, em nossa opinião, uma tentativa prévia de classificação das abordagens, a fim de que não comparemos objetos excessivamente díspares entre si. Há, pelo menos, duas maneiras estabelecidas na literatura de pensar a democratização da governança mundial, as quais eu chamarei, a título de didatismo e clareza de argumentação, de (a) tradicionais e (b) cosmopolitas.⁹ Vamos a elas.

⁹ Susan Marks (2001) propõe uma divisão tripartite de abordagens do fenômeno da democratização da governança global, agrupando-as em: (a) projetos de governo mundial, (b) democracia pan-nacional e (c) democracia cosmopolita. Enquanto a primeira proposta refere-se, literalmente, à possibilidade de constituição de um Estado democrático global e a segunda, ao somatório (*pool*) de todos os regimes democráticos existentes no mundo, a terceira combina elementos de (a) e (b), associando a crescente democratização no nível doméstico dos Estados à emergência de instituições transnacionais e supranacionais com capacidade de democratizar a política internacional contemporânea.

Abordagens tradicionais do fenômeno da “democratização da governança mundial” focalizam primordialmente o aspecto da *pluralização dos atores estatais* com comprovada capacidade de participar dos arranjos multilaterais formais, elaborar e vocalizar as suas preferências (em condições de igualdade formal com os demais atores) e tomar decisões referentes às diversas agendas das relações internacionais. São derivadas de um diagnóstico de que os Estados – territoriais e soberanos – importam e, mais do que isso, ainda são necessários para conceber a possibilidade de uma governança global (mais ou menos) poliárquica.

A esse propósito, Guy Hermet (2002) entende que, ainda que submetido às tendências da globalização em uma coleção de novos temas contemporâneos, o Estado territorial permanece como o único ator capaz de dar um encaminhamento, ao menos provisório, aos confrontos que paralisam as agendas políticas mundiais, regionais e nacionais. Trata-se, por assim dizer, de uma referência incontornável na “gestão do espaço” (p. 44). Logo, qualquer medida para estabelecer a governança (democrática) do sistema internacional dependerá da capacidade efetiva de os Estados soberanos formularem colegiadamente e inscreverem nos procedimentos do direito internacional público os chamados *regimes internacionais*.

Darren Hawkins et al. (2006) repensam os processos decisórios ocorridos em organizações internacionais multilaterais a partir da noção de delegação e de teorias “agente-principal” provindas da democracia representativa. Dentro de tal chave analítica, dá-se a delegação quando “uma quantidade de autoridade política é concedida a um *agente* por um *principal*, empoderando-se aquele em nome deste” (Hawkins et al., 2006, p. 7). Segundo os referidos autores, a delegação no interior das OI funciona em moldes muito similares àqueles da política doméstica, mas com a notável diferença de que, em lugar dos indivíduos, são os Estados que atribuem poderes (sempre limitados por um mandato) às organizações internacionais. Dessa maneira, as OI são concebidas, evidentemente, como os agentes que podem implementar as decisões políticas dos Estados e perseguir estrategicamente os seus objetivos.

A abordagem tradicional da “democratização da governança mundial” demandará de seu adepto, por suposto, uma ênfase no conceito de *sistema de Estados*

(em relativo prejuízo de *sistema internacional*).¹⁰ Ela aproxima-se, em matéria de método, da concepção representativa/constitucional de democracia, segundo a qual um cidadão poderá influir em assuntos internacionais apenas *indiretamente*, por intermédio das eleições nacionais de que venha a participar. Como resume Susan Marks (2001), é como se a democracia somente pudesse materializar-se por meio do “*container do Estado-nação*” (p. 50). Além disso, observa-se maior atenção às formalidades da participação política internacional, a qual será protagonizada (e, recorrentemente, monopolizada) por Estados soberanos (Bexell, Tallberg e Uhlin, 2010).

Se Estados são o terminal das lealdades políticas por excelência, como imaginar uma instância legítima de poder que esteja acima e além dos soberanos? Para Robert Howse (2001), a operação mental é relativamente simples: faz-se uma analogia entre a delegação formal de autoridade que os Estados promovem em relação às organizações internacionais,¹¹ por um lado, e a atribuição de autoridade (real ou presumida) dos indivíduos em relação aos Estados, por outro. O multilateralismo interestatal é figurado, nessa imagem, como o artifício pelo qual se legitimam as relações no interior do sistema de Estados, à sombra da fórmula contratualista liberal na teoria política moderna.¹² Faz-se claro, todavia, que, invariavelmente, o argumento do “multilateralismo como extensão da democracia doméstica” resultará falacioso, pois uma parcela considerável dos membros de uma organização internacional global sempre será composta por Estados não democráticos. Adicionalmente, como já demonstrado de modo convincente pela literatura disponível,¹³ quanto maior o número de membros de um arranjo formal multilateral, maior será a tendência de se incorrer em práticas “minilaterais” (isto é, a

¹⁰ A advertência de Esther Barbé (2008) faz sentido neste ponto da argumentação: é conveniente apontar as diferenças entre os conceitos de “sistema internacional” e de “sistema de Estados” a fim de proceder mais exitosamente com a distinção ontológica entre as duas propostas de entendimento da “democratização da governança global”. Conforme sugere a autora, o “sistema de Estados” consiste nas redes de interações que se estabelecem entre os Estados soberanos (ou seja: as relações interestatais propriamente ditas), ao passo que o “sistema internacional” engloba também as interações entre Estados soberanos e atores não estatais, bem como as relações transnacionais, sendo mais abrangente no seu escopo.

¹¹ Cabe lembrar que uma organização internacional (ou intergovernamental) requer, para que venha a existir, o consentimento explícito de dois ou mais Estados, geralmente expresso sob a forma da assinatura (com ulterior ratificação) de um tratado internacional.

¹² *Grosso modo*, se os Estados são soberanos, eles adquirem prerrogativas de uso e de posse sobre o território. Comportam-se, afirma Nicholas Onuf (1998, p. 131), como se fossem “indivíduos portadores de direitos, em circunstâncias liberais”.

¹³ Este argumento está bem apresentado, sob a ótica liberal da teoria da ação coletiva de Mancur Olson, no artigo “Multilateralism with small and large numbers”, de autoria de Miles Kahler (1992).

formação de pequenos “clubes” de atores, com interesses próximos ou compatíveis entre si, no âmbito das grandes instituições internacionais).

Em uma direção praticamente inversa à dos tradicionalistas, as correntes cosmopolitas indicam a emergência da “democracia transnacional” (Zweifel, 2006) no mundo contemporâneo e a incorporação (formal ou informal) de atores não estatais – quais sejam: governos locais, organizações não governamentais, redes de *advocacy*, movimentos sociais, associações partidárias, corporações transnacionais, entidades filantrópicas etc. – aos processos decisórios globais (Alger, 2010; Bexell, Tallberg e Uhlin, 2010; Keohane, Macedo e Moravcsik, 2009). Trata-se, pois, de reconhecer o traço inescapavelmente transnacional que a democracia adquiriu no bojo de um processo amplo e abrangente de globalização das relações sociais e humanas (Marks, 2001; Held, 2004).

As interpretações cosmopolitas sobre a democratização (em curso) da governança global tomam como modelo as formatações institucionais que permitem um exercício mais *direto* da democracia por parte dos “cidadãos globais” (os alegados *stakeholders* do processo político), mesclando ingredientes de representação, participação e deliberação (Bexell, Tallberg e Uhlin, 2010). A suposta vantagem embutida no método está na inclusão promovida, uma vez que a participação de atores transnacionais (para além e aquém do Estado) expande e melhora o acesso ao poder público de estratos significativos da população mundial que, muito provavelmente, restariam marginalizados pelos canais representativos costumeiros (Marks, 2001). Perceba-se, porém, que o argumento não está livre de controvérsia. Conforme Margaret Keck (2004) chamou a atenção, o ativismo da sociedade civil transnacional que se faz presente nas organizações internacionais representa *posições*, e não *populações*; *ideias*, e não *constituencies*. Assim, a inclusão promovida pode gerar, colateralmente, graves problemas de seletividade na representação do *demos*.

Se levarmos em conta o pressuposto moral da autonomia do indivíduo para a realização da autodeterminação política, enfrentaremos séria dificuldade para defender, simultaneamente, democracia e razão de Estado. Motivo: a lógica democrática contraria frontalmente a lógica aristocrática da razão de Estado. Em face da dificuldade teórica e do problema moral postos, autores como David Held, Peter Singer e Jürgen Habermas tentaram imaginar possibilidades de inclusão e de conciliação entre o tradicional

método democrático de tomada de decisão (que supõe representação e/ou participação de todo e cada cidadão) e a desejável eficácia das políticas externas e internacionais dos Estados.

Como primeiro passo, Held (2004) propôs uma reforma no atual modelo de governança global que se estabeleceu ao longo dos anos 1990. “A possibilidade de uma politeia social-democrática global” – analisa – “está ligada a um quadro expandido de Estados e agências vinculados pelos princípios do imperativo da lei, da democracia e dos direitos humanos” (p. 108). Ao rechaçar a proposta de uma evolução gradativa, dentro da institucionalidade já vigente, Held sugeriu a criação de uma rede ampla e interligada de fóruns públicos, cobrindo cidades, Estados, regiões, enfim, a ordem transnacional. Nos domínios locais, dar-se-iam os processos participativos do *demos*, e nos domínios menos imediatos, ocorreria a mediação por mecanismos representativos. Nesse contexto, pode-se vislumbrar a formação de uma assembleia mundial, abarcando todos os Estados e agências. O foco dessa assembleia seria o exame das questões que ocupassem o centro das preocupações globais (questões de saúde e doença, suprimento e distribuição alimentar, instabilidades financeiras, dívidas externas, aquecimento da biosfera, desarmamento, riscos nucleares, químicos e bacteriológicos etc.).

Em discordância, Ali Kazancigil (2002) diagnostica, a respeito desta visão (que rotula de “kantiana”) da democracia global, que “ela exige que todos os Estados e nações compartilhem visões semelhantes de mundo, princípios e sistemas políticos, uma condição a qual provavelmente nunca será atendida em nível mundial” (p. 61). O autor denuncia a inviabilidade de uma análise calcada no conceito de “*constituency* democrática” de escala global, por se tratar de “uma perspectiva distante, quase utópica” (Kazancigil, 2002, p. 62). Ele admite, na hipótese mais otimista, vestígios de governança democrática regional no mundo de hoje (nomeadamente, em uma parte da União Europeia), atingindo um número bastante limitado de atores estatais.

A exemplo das ideias de Max Weber sobre as sociedades tradicionais, Singer (2004) afirma que, se o grupo diante do qual temos de justificar nosso comportamento é a tribo ou a nação, nossa moralidade tende a ser tribal ou nacionalista. Se, no entanto, a revolução nas comunicações criou um público global, podemos sentir a necessidade de justificar nosso comportamento perante o mundo inteiro. Tal mudança, para o autor, cria a base material para uma nova ética que alcance todos os habitantes do planeta. Onde

se pode derivar que os indivíduos devidamente adaptados à nova dimensão global das decisões políticas serão capazes de pensar a inserção social para além do bairro, da cidade ou do país. Requer-se contemporaneamente a virtude de pensar “o político” para além das fronteiras territoriais do Estado.

A respeito das possibilidades de processamento democrático das questões internacionais do Estado, Habermas (1998) expõe que uma comunidade política deve, se se entende como democrática, poder distinguir os que dela são membros e os que não o são. O conceito autorreferencial de “autodeterminação coletiva” aponta o espaço lógico que ocupam os cidadãos reunidos como membros de uma comunidade política particular (*vis-à-vis* outras comunidades políticas, agrupadas sob outros Estados). Essa comunidade política particular configura-se democrática na medida em que se mostra capaz de elaborar a própria norma de conduta para as interações que promoverá com as demais comunidades políticas ao redor do mundo. A solidariedade forjada pela população no interior de um Estado está fundada em uma identidade coletiva particular, escorada em referências históricas e pessoas morais. É isso o que conforma a nação e estabelece o seu potencial de autogestão.

Argumento similar é oferecido por Howse (2001), para quem ainda permanece dúvida a adequação do emprego do termo “*demos*” para fazer referência a questões pertinentes ao domínio do sistema moderno de Estados. O autor elucida: “como não existe *demos* transnacional, a sociedade civil transnacional continuará a derivar a sua legitimidade da capacidade de representação de interesses, de valores e de *stakeholders* que tenham alguma saliência doméstica” (Howse, 2001, p. 362).

A rigor, as duas abordagens – a tradicional e a cosmopolita – interessam-me enormemente, tanto por suas virtudes quanto por seus vícios. Não pretendo aqui propor uma reflexão sobre o tema da democratização da governança mundial que esteja necessariamente vinculada ao “*container* do Estado-nação” (Marks, 2001); tampouco devo me orientar pela ideia de “governança global *contra* o Estado” (Hermet, 2001). Não se trata de perseguir os extremos bem demarcados deste debate, mas de avançar uma proposta alternativa para o entendimento do problema. A ênfase deste projeto de pesquisa recairá sobre a perspectiva de poliarquização da política internacional – com base nos critérios de isonomia formal entre os atores, possibilidade de formulação e vocalização de preferências, e capacidade de influir nos processos decisórios mundiais –

, observável e aferível no interior de quatro espaços altamente institucionalizados do sistema moderno de Estados – a saber, ONU, OMC, FMI e Banco Mundial. Talvez seja razoável a afirmação de que, entre os tradicionais e os cosmopolitas, este projeto de investigação tenda aos primeiros, mas sem descartar em nenhum momento as potencialidades institucionais de manifestação da dita “democracia transnacional”.

Thomas Zweifel (2006) promoveu um exercício pioneiro de comparação entre os níveis de “democraticidade” de diferentes instituições internacionais formais. Para aferir o grau de “democracia transnacional” de cada uma,¹⁴ o autor recorreu sistematicamente à medição de sete indicadores, quais sejam: mecanismos de condução à chefia/direção (*appointment*); participação política; transparência; disponibilidade de argumentos públicos (*reason-giving*); capacidade de a instituição prevalecer sobre os seus membros (*overrule*); monitoramento; e independência. Os resultados provaram-se desalentadores: das onze entidades avaliadas, apenas duas (União Europeia e Tribunal Penal Internacional) ostentaram níveis positivos de “democracia transnacional”. Todas as demais – ONU, OMC, FMI e Banco Mundial inclusive – foram consideradas deficitárias na classificação.

O confronto direto entre ONU e OMC, relativamente aos indicadores de “democracia transnacional”, é favorável à segunda, de acordo com Zweifel (2006). A Organização das Nações Unidas, *tomada a partir do seu Conselho de Segurança*, é absolvida apenas nos critérios de transparência e capacidade de ofertar argumentos públicos. No universo dos casos estudados, ela tem rendimento superior apenas ao da extinta Organização da Unidade Africana. Já a Organização Mundial do Comércio – em que pesem as dificuldades relativas a monitoramento dos membros, transparência nas ações e inclusividade de atores – obtém boas notas nos quesitos de *appointment* (o diretor geral da instituição é apontado por consenso entre os Estados membros), *reason-giving* e independência, e uma menção honrosa no relativo à capacidade de prevalecer sobre os seus membros (*overrule*). É a quarta do *ranking* proposto, ficando atrás apenas de União Europeia, Tribunal Penal Internacional e Banco Mundial.

FMI e Banco Mundial, quando emparelhados, alcançam classificações distintas. Pelos critérios empregados, o Banco Mundial mostra-se ligeiramente mais afeito a

¹⁴ ONU, Tribunal Penal Internacional, Banco Mundial, FMI, OMC, União Europeia, Organização da Unidade Africana, União Africana, Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), OTAN e ASEAN.

processos democratizantes do que o Fundo – a julgar, sobretudo, pela capacidade de compartilhar com *stakeholders* de suas políticas as razões subjacentes às decisões tomadas. De maneira geral, FMI e Banco Mundial são neutros ou deficitários em relação à maioria dos indicadores. Ambos recebem nota “-1” na avaliação do critério “prevalência sobre os membros” (*overrule*), o que induz à conclusão de que, quando os Estados firmam posições, pouco podem fazer as burocracias dos dois bancos para resistir.

Negativamente, chama-nos a atenção a ausência de um mecanismo de ponderação entre os critérios da “democracia transnacional” de Zweifel (2006). Não houve uma hierarquização entre os indicadores no cálculo dos índices; eles simplesmente assumiram, de modo um tanto impressionista, valores no intervalo entre “-1” (ausência de democracia), “0” (presença mitigada ou disfuncional de democracia) e “+1” (presença de democracia). Acreditamos, não obstante, que a unilinearidade dos indicadores poderá resultar artificiosa e distorcer as conclusões alcançadas, já que existem determinados elementos para o funcionamento de uma democracia que se mostram, teórica e empiricamente, mais fundamentais do que outros. Além, poder-se-á alegar, em defesa das Nações Unidas, que, ao privilegiar o Conselho de Segurança (ONU-CS) na aferição,¹⁵ o autor descartou todo o potencial político da Assembleia Geral (ONU-AG), recorrendo à proverbial técnica de “jogar fora a água do banho e também a criança”...

Mais importantes do que os índices e o *ranking* construídos por Zweifel (2006) são, na verdade, as reflexões que eles podem suscitar sobre o tema. A começar pela concepção institucional de democracia que o autor evoca para a sua análise. Não se trata precisamente de uma ontologia *transnacional*, conforme prometido, uma vez que o autor resgata como parâmetros os diversos institutos da democracia doméstica – tal como nós a reconhecemos. Parece-nos de resto inapropriado esperar que tribunais e organizações internacionais possam reproduzir, à maneira dos Estados contemporâneos, experiências democráticas na acepção convencional do termo – dada a inexistência de uma *politeia* ou de um *demos* global. Mas o maior problema, a nosso ver, não está no

¹⁵ Indicativamente, o Conselho de Segurança da ONU é palco, hoje, de um processo de intensa contestação política por parte de alguns Estados – nomeadamente, Brasil, Alemanha, Japão e Índia (o chamado “G4”) –, os quais consideram o foro como anacrônico e pouco representativo do atual concerto de forças entre as nações; e pleiteiam uma reforma na composição do órgão da ONU que lhes venha favorecer. Para uma avaliação bastante lúcida sobre as perspectivas de reforma do Conselho de Segurança da ONU, ver Fonseca Jr. (2008).

explícito “estadismo metodológico” do estudo,¹⁶ e sim na comparação que se quer promover entre objetos tão distintos quanto uma corte de justiça, dois bancos multilaterais, duas organizações internacionais de vocação global e seis organizações internacionais de vocação regional (com níveis de institucionalização e de ambição bastante discrepantes entre si; vide os casos extremos de União Europeia e NAFTA). O amplo empreendimento comparativista, ainda que louvável *per se*, não consegue atingir plenamente os seus objetivos heurísticos.

Assim, insistiremos na necessidade de avaliar, sob o prisma da *poliarquização da política internacional*, quatro organizações internacionais de vocação universal (ONU, OMC, FMI e Banco Mundial), fundadas ao fim da II Guerra Mundial e representativas de dois dos mais importantes regimes internacionais da atualidade (manutenção da paz e liberalização da economia internacional). A comparação focalizada nas quatro instituições (e nos dois regimes internacionais) nos permitirá compreender como os Estados soberanos formulam e reformulam os caminhos institucionais para uma gestão mais plural e aberta – e, num sentido bastante específico, mais “democratizada” – da governança global que se estabelece na atualidade, em condições de “anarquia estrutural”.

Metodologia

A presente pesquisa consiste, basicamente, na análise comparada de mecanismos intergovernamentais de gestão da política internacional, quais sejam, ONU, OMC, FMI e Banco Mundial. Cabe recordarmos aqui a hipótese de trabalho: a de que existe um processo de *poliarquização da política internacional* em marcha, o qual tem como espaços institucionais de manifestação as organizações internacionais multilaterais de vocação universal. Tal processo implica a inclusão de mais e novos atores (estatais e não estatais) nos procedimentos de tomada de decisão que acontecem no interior dessas burocracias internacionais, bem como a maior abertura à contestação pública no tocante aos regimes internacionais de (a) manutenção da paz e da segurança internacionais e de

¹⁶ Em artigo previamente publicado (Belém Lopes e Gama, 2009), questionamos o recurso ao arcabouço teórico weberiano da ciência política, e o problema que isso acarretava para uma avaliação condizente do papel das organizações internacionais – que ora são “premiadas”, ora são “culpadas”, como se fossem sempre concebidas à sombra da experiência do Estado moderno. Esse imperativo hipotético costuma viciar as análises. Aferir o desempenho das OI é tarefa que, desde a origem, sofreu os efeitos dessa analogia com o Estado (“estadismo metodológico”).

(b) liberalização da economia internacional. Todavia, a poliarquização das duas agendas acima mencionadas obedece a lógicas e cadências diferentes, o que decorre das diversas coalizões e correlações de força que se configuram no bojo de tais instrumentos de governança do sistema moderno de Estados.

Métodos e técnicas a serem empregados na pesquisa

Ancorada no método qualitativo, esta investigação conjuga distintas técnicas de pesquisa, quais sejam: análise bibliográfica e documental, entrevistas e análise histórico-institucional. Convém fazermos as seguintes especificações:

- A análise da produção bibliográfica é central tanto para permitir um mapeamento prévio do objeto de estudo como para o aprimoramento do modelo analítico a ser empregado, que combina teoria democrática, teoria das relações internacionais e sociologia das organizações.
- Os documentos produzidos no âmbito de ONU, OMC, FMI e Banco Mundial (legislação, resoluções, declarações, organogramas, fluxogramas e outros) são elucidativos para a criação/orientação das rotinas de debate político e tomada de decisão no interior das organizações em voga.
- As entrevistas – a serem realizadas com burocratas, diplomatas, políticos, especialistas governamentais e acadêmicos, bem como com representantes e negociadores dos grupos de interesse domésticos e dos atores da sociedade civil transnacional com atuação no interior das OI – a partir de um roteiro previamente estruturado de questões, foram concebidas para jogar luz sobre as dinâmicas políticas intraorganizacionais que extrapolam a dimensão formal-institucional.
- A análise histórico-institucional, com o levantamento e a catalogação sistemática dos processos de criação e de institucionalização de mecanismos de debate e dos procedimentos de tomada de decisão, contribui para avaliar a relevância do desenho institucional neste movimento de poliarquização da política internacional.

Entendemos ainda que o emprego da abordagem comparativa no tratamento do problema em tela nos permitirá classificar melhor fenômenos diretamente associados ou correlatos à democratização da governança global, assim como testar hipóteses e ganhar

poder de predição sobre eventos internacionais contemporâneos. Por outro lado, permaneceremos atentos a riscos que, embora evidentes, deverão ser controlados, tais como o da não representatividade dos casos estudados e o da extrema diferenciação entre eles (o que impossibilitaria qualquer aproximação significativa entre os dois). Como argumentam Rod Hague e Martin Harrop (2004), é importante antes se certificar de que exista algum grau de “equivalência funcional” entre os objetos comparados – o que, em se tratando de burocracias internacionais como ONU, OMC, FMI e Banco Mundial, aparenta ser uma suposição razoável.

Entre as principais técnicas de comparação à disposição do analista, recorreremos à modalidade chamada de “focalizada”, ou seja, à comparação qualitativa centrada em poucos casos que sejam tipicamente representativos de categorias mais amplas. A ênfase dessa modalidade recai tanto sobre os casos a estudar (idiografia) quanto sobre o momento da comparação propriamente dita (nomologia). A seleção dos casos focalizados é feita de tal maneira que seja possível introduzir (de modo controlado) *variação* às variáveis dependentes, superando-se um limite inerente à modalidade do estudo de caso individual (Hague e Harrop, 2004).

Operacionalização da hipótese principal

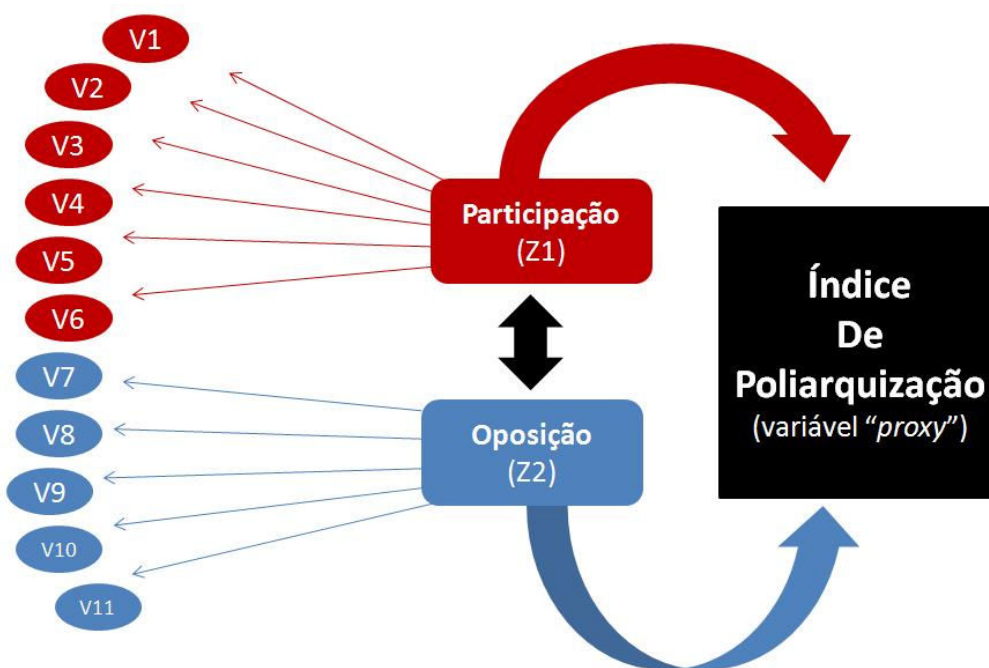
Para efeito de operacionalização e teste da hipótese principal deste trabalho, buscaremos desenvolver um “índice de poliarquização” para as organizações internacionais globais em análise (ONU-AG, ONU-CS, GATT/OMC, FMI e Banco Mundial-BIRD), o qual trará como componentes os seguintes indicadores: 1) critério de acesso de Estados e atores não estatais à organização internacional; 2) número total de membros formais e de atores não estatais acreditados pela organização internacional; 3) direito de enunciar preferências em espaço público; 4) direito a voto; 5) paridade do voto; 6) adoção de regra da maioria simples para questões substantivas; 7) possibilidade de contestação à coalizão dominante sem retaliação formal; 8) possibilidade de coalizão de atores menos dotados de recursos (“capacidades”) prevalecer sobre mais dotados; 9) efetiva dispersão do padrão de votação; 10) incorporação de atores não estatais aos processos deliberativos¹⁷ da organização; 11) incorporação de atores não estatais aos

¹⁷ Por processos deliberativos entenderemos as dinâmicas democráticas promovidas para a *informação* dos processos decisórios, as quais são anteriores ao momento de tomada de decisão propriamente dito. Trata-se, em outras palavras, das práticas de discussão, debate ou argumentação que antecedem procedimentos de “agregação de preferências” no interior das organizações políticas (vide Rocha, 2010).

processos decisórios da organização. O intervalo temporal da análise compreenderá o período de 1945 ($t=0$) a 2010 ($t=1$).

A construção do índice levará em consideração as duas dimensões (ou eixos) fundamentais do fenômeno da democracia poliárquica em Robert Dahl (2005), quais sejam, *participação* (Z1) e *oposição* (Z2). As seis primeiras variáveis acima listadas buscarão refletir a capacidade de inclusão (com igualdade formal) dos atores nos arranjos institucionais, ao passo que as cinco últimas referir-se-ão à possibilidade da contestação política no interior dos organismos intergovernamentais globais. O índice bidimensional pretende dar conta daquilo que o autor tratou, em seus escritos originais, como aspecto de um processo mais amplo de liberalização da política (a doméstica, e não a internacional).¹⁸

Figura 6: Esquema da operacionalização das variáveis e construção do índice



¹⁸ As variáveis arroladas no parágrafo anterior consistem, evidentemente, em apropriação adaptativa das oito condições para a poliarquia de Robert Dahl (primeiramente elaboradas e expostas no *Prefácio à Teoria Democrática*, obra de 1956). São elas: 1) liberdade de criar e associar-se a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direitos de líderes políticos de competir por apoio; 6) existência de fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e limpas; e 8) instituições que tornem as políticas governamentais dependentes de votos e outras manifestações de preferências.

Parece importante registrar que não se deve afastar de nosso horizonte de análise a hipótese alternativa – perfeitamente plausível – de que ONU, OMC, FMI e Banco Mundial se constituam, de fato, não em poliarquias, mas em oligarquias competitivas ou em hegemonias inclusivas, para remeter novamente aos termos de Dahl (rever FIGURA 1, à pág. 6 deste projeto).

Referências

- ABBOTT, K. e Snidal, D. (1997), “Why states act through formal international organizations?”, **Journal of Conflict Resolution**, 42.
- ALGER, C. (2010), “Expanding Governmental Diversity in Global Governance”, **Global Governance** 16, pp. 59-79.
- AUVACHEZ, E. (2009), “Supranational citizenship building and the United Nations”, **Global Governance** 15, pp. 43-57.
- BARBÉ, E. (2008), **Relaciones Internacionales**. Madri, Tecnos.
- BARNETT, M. e Finnemore, M. (2004), **Rules for the World**. Cornell University Press.
- BARRAL, W. (org.) (2007), **Solução de Controvérsias na Organização Mundial do Comércio**. Brasília, Funag.
- BARTON, J. et al. (2006), **The Evolution of the Trade Regime**. Princeton University Press.
- BELÉM LOPES, D. (2007), “A ONU tem autoridade?”, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1.
- BELÉM LOPES, D. e Casarões, G. (2010), “Can International Organizations Be Democratic? Rethinking Robert Dahl’s Skeptical Argument”. Trabalho apresentado no 60º Encontro Anual da Associação de Estudos Políticos do Reino Unido (UK PSA). Edimburgo, Escócia, março/abril de 2010.
- BELÉM LOPES, D. e Gama, C. (2009), “‘Bem me queres, mal me queres’: ambivalência discursiva na avaliação canônica do desempenho da ONU”, **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33.
- BEXELL, M., Tallberg, J. e Uhlin, A. (2010), “Democracy in Global Governance”, **Global Governance**, n. 16, pp. 81-101.
- BULL, H. (1977), **The Anarchical Society**. Londres, Macmillan.
- DAHL, R. (1999), “Can international organizations be democratic? A skeptic's view” in Shapiro, I. and Hacker-Cordón, C. (eds.), **Democracy's Edges**. Cambridge, CUP.
- DAHL, R. (2005), **Poliarquia**. São Paulo, Edusp.
- DAHRENDORF, R. (1999), “The Third Way and liberty”, **Foreign Affairs** 78, n. 5 (September/October), pp. 13-17.
- FONSECA JR., G. (2008), **O Interesse e a Regra**. São Paulo, Ed. Paz e Terra.
- HABERMAS, J. (1998), **La Constelación Posnacional**. Barcelona, Paidós.
- HAGUE, R. e Harrop, M. (2004), **Comparative Government and Politics**. New York, Palgrave.
- HALL, R. e Biersteker, T. (2002), **The Emergence of Private Authority**. Cambridge, CUP.
- HASENCLEVER, Rittberger, V. e Mayer, A. (1997), **Theories of International Regimes**. Cambridge, CUP.

- HAWKINS, D. et al. (org.)(2006), **Delegation and Agency in International Organizations**. Cambridge, CUP.
- HELD, D. (2004), **Global Covenant**. Oxford, Polity Press.
- HERMET, G. (2001), “A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs” in Milani, C. et al. (org.), **Democracia e Governança Mundial**. Porto Alegre, Editora da Universidade (UFRGS).
- HOEKMAN, B. e Mavroidis, P. (2007), **The World Trade Organization**. Londres, Routledge.
- HOWSE, R. (2001), “The legitimacy of the World Trade Organization” in Coicaud, J.-M. e Heiskanen, V. (org.), **op. cit.**
- IMF (2011), *Website* do Fundo Monetário Internacional. Disponível em www.imf.org, acesso em 30.06.2011.
- JACOBSON, H. (1979), **Networks of Interdependence**. New York, Alfred Knopf.
- KAHLER, M. (1992), “Multilateralism with small and large numbers”, **International Organization**, 46 (3).
- KARNS, M. e Mingst, K. (2004), **International Organizations**. Londres, Rienner.
- KAZANCIGIL, A. (2001), “A regulação social e a governança democrática da globalização” in Milani, C. et al. (org.), **op. cit.**
- KECK, M. (2004), “Governance Regimes and the Politics of Discursive Representation” in Piper, N. e Uhlin, A. (org.), **Transnational Activism in Asia**. Londres, Routledge.
- KENNEDY, P. (2007), **The Parliament of Man**. New York, Random House.
- KEOHANE, R. (1984), **After Hegemony**. Princeton, Princeton University Press.
- KEOHANE, R., Macedo, S. e Moravcsik, A. (2009), “Democracy-Enhancing Multilateralism”, **International Organization**, n. 63, pp. 1-31.
- KRASNER, S. (org.) (1983), **International Regimes**. Stanford, Stanford University.
- MARKS, S. (2001), “Democracy and international governance” in Coicaud, J.-M. e Heiskanen, V. (org.), **The Legitimacy of International Organizations**. Tóquio, UNU.
- O'BRIEN, R. et al.(2000), **Contesting Global Governance**. Cambridge, CUP.
- ONUF, N. (1998), **The republican legacy in international thought**. Cambridge, CUP.
- PEREIRA, J. F. (2010), **O Banco Mundial como Ator Político, Intelectual e Financeiro**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- PETERSON, M. J. (2009), **The UN General Assembly**. Londres, Routledge.
- REIS, F. W. (2010), “Democracia, política externa e relevância”, **Política Externa**. São Paulo, Ed. Paz e Terra, set/out/nov 2010.
- ROCHA, M. M. (2010), “Representação, deliberação e estudos legislativos”, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 25, n. 74, pp. 121-137.
- ROSENAU, J. e Czempiel, E.-O. (1992), **Governança sem Governo**. Brasília, Editora UnB.
- RUGGIE, J. (1982), “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, **International Organization**, 36 (2).
- SINGER, P. (2004), **Um Só Mundo**. São Paulo, Martins Fontes.
- SINGH, N. (2003), “The UN and the Development of International Law” in Kingsbury, B. e Roberts, A. (org.), **United Nations, Divided World**. Oxford, Oxford University Press.
- UN (2010), *Website* da Organização das Nações Unidas. Disponível em www.un.org, acesso em 02.12.2010.
- VREELAND, J. R. (2007), **The International Monetary Fund**. London and New York, Routledge.
- WALTZ, K. (1979), **Theory of International Politics**. New York, McGraw Hill.

- WENDT, A. (1996), **Social Theory of International Relations**. Cambridge, CUP.
- WOODS, N. (2006), **The Globalizers: The IMF, the World Bank, and their Borrowers**. Ithaca and London, Cornell University Press.
- WORLD BANK (2011), *Website* do Banco Mundial. Disponível em www.worldbank.org, acesso em 30.06.2011.
- WTO (2010), *Website* da Organização Mundial do Comércio. Disponível em www.wto.org, acesso em 02.12.2010.
- YOUNG, O. (1999), **Governance in World Affairs**. Cornell University Press.
- ZWEIFEL, T. (2006), **International Organizations and Democracy**. Londres, Lynne Rienner Publishers.