

# Ordem econômica internacional, governança e democracia\*

---

Ana Junqueira Pessoa\*\*

---

## RESUMO

O sistema internacional passa por um processo de transformação intenso, cujas características principais são a interdependência dos diversos atores e a pluralidade dos centros de decisão. Há, como consequência, um questionamento dos mecanismos de tomada de decisão e do controle sobre o seu resultado. A sociedade civil global tem demonstrado, especificamente através dos movimentos antiglobalização, sua insatisfação com a estrutura atual de regulação da economia internacional. Esses movimentos apontam uma lacuna democrática nessa estrutura e pleiteiam a participação no processo por meio de uma governança global democrática. Tal discussão, apenas iniciada, pode, se bem conduzida, alterar significativamente a condução da política internacional.

**Palavras-chave:** Sistema internacional; Interdependência; Sociedade civil global.

## DESLOCAMENTO DOS CENTROS DE PODER E INTERDEPENDÊNCIA NO SISTEMA INTERNACIONAL

**A**nova dinâmica dos poderes no sistema internacional levanta sérias questões acerca da forma de regulação e controle nessa arena. As instituições internacionais estão sofrendo o questionamento da legitimidade de suas ações. Esse fenômeno possui causas e consequências profundas, que podem mar-

---

\* Este texto é uma versão resumida do trabalho de conclusão de curso "Ordem Econômica Internacional, Governança e Democracia", finalizado no primeiro semestre de 2001 e desenvolvido para a obtenção do grau de bacharel no curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, sob a orientação do Prof. Onofre dos Santos Filho.

\*\* Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

car uma mudança na estrutura de tomada de decisões nas Relações Internacionais. A esfera econômica, dada a sua centralidade atual nas questões internacionais, é o *locus* de manifestação da pressão por participação da sociedade civil global, como demonstram os movimentos antiglobalização. Esses movimentos, de caráter ainda recente, indicam que a sociedade encontra-se insatisfeita com as políticas das organizações internacionais, reclamando que seus interesses não estão sendo devidamente representados no processo decisório sobre os rumos da economia global. Assim, os movimentos questionam a democracia na esfera decisória. E, a partir de sua demanda por participação, colocam em pauta a discussão de uma nova possibilidade para a resolução das questões de interesse mundial – a governança global.

Em um ritmo acelerado, a globalização mudou a configuração da economia internacional em pouco mais de dez anos. A dimensão da interdependência entre as economias nacionais e a dificuldade das instituições internacionais e dos demais atores do sistema de administrá-la ficaram latentes no final do século XX.<sup>1</sup> As economias nacionais tornaram-se, em diferentes graus, uma função da economia internacional. Esta, portanto, assumiu um papel central na política internacional, provocando um deslocamento dos centros de autoridade (Rosenau, 2000). Anteriormente, a estrutura de poder do sistema internacional calcava-se exclusivamente na estrutura de poder entre os Estados. A partir dos anos 80, com a série de transformações que o Estado começou a sofrer (o que se convencionou chamar “a crise do Estado”) e com a emergência de novos atores no sistema internacional consolidou-se uma interdependência complexa entre os membros do sistema, constituindo “uma rede cujo comando ninguém detém” (Colliot-Thélène, 1999, p. 14)

Os dois principais fatores para essa mudança no sistema – a “crise do Estado” e a emergência de novos atores – estão intimamente ligados. O primeiro fator diz respeito, principalmente, à crise de um modelo de gestão política – o Estado de Bem-Estar Social. Na década de 80, com o fim da Guerra Fria e a hegemonia do pensamento neoliberal, sofrendo pressões políticas internas, o Estado começ

---

<sup>1</sup> As conseqüências indesejadas desse processo começaram a dar sinais em crises financeiras de países como a Inglaterra e o México. Essas crises eram tidas como fenômenos localizados e específicos. Somente em 1997, quando a crise financeira que começou na Tailândia se espalhou pelo Sudeste Asiático, com repercussões na Rússia e no Brasil, e impacto negativo em toda a economia internacional, é que se discutiu o caráter sistêmico da instabilidade provocada pela interdependência. A repercussão no sistema internacional atingiu dimensões assustadoras, forçando países como os EUA a, contrariando seus interesses, reduzirem sua taxa de juros a fim de conter a instabilidade. Comprova-se, desse modo, o imperativo da economia internacional perante a política doméstica.

a perder sua capacidade de intervir eficazmente na economia de modo a assegurar benefícios sociais a seus cidadãos. A partir de então, inicia-se um processo de transferência de uma série de competências econômicas, jurídicas e militares a outras instâncias não estatais, internas e internacionais. Internamente, o Estado privatizou serviços e empresas. Externamente, os organismos internacionais assumiram papéis tradicionalmente exclusivos dos Estados, como o estabelecimento de regras para o comércio exterior ou intervenções em países em conflito para a manutenção da paz.

A criação desses organismos internacionais tornou-se um instrumento para potencializar objetivos buscados pelos Estados, que só poderiam “ser exercidos efetivamente por meio de um grau de *pooling*<sup>2</sup> da soberania” (Brown, 1997, p. 127). Ao mesmo tempo, porém, esses organismos passaram a restringir a soberania estatal, na medida em que regulamentam e limitam a possibilidade de ação. Os organismos, então, passam a exercer um papel de atores independentes dos Estados, agindo no sistema segundo uma lógica particular. Paralelamente, outros atores assumem seu papel no sistema, especialmente a partir da última metade do século XX. O surgimento de poderes “ao lado” do poder estatal, como “instâncias de decisão regionais ou locais, consórcios econômicos transnacionais, instituições supranacionais políticas ou econômicas (...), organizações não governamentais (ONGs) etc.” (Colliot-Thélène, 1999, p. 12) representa um desafio para a regulação do sistema internacional. Os atores, ainda que agindo de forma independente e a partir de lógicas distintas, encontram-se altamente inter-relacionados, constituindo redes de interdependência em um grau de complexidade nunca alcançado no meio global.

Essas redes fazem com que a ação de um ator influencie necessariamente os demais, em graus e formas distintos. A busca da consecução de objetivos próprios e o custo de “não-adesão” são os motivos que impulsionam os atores a se inter-relacionarem com os demais nessa rede. A política internacional, então, passa a englobar mais variáveis e a normatização das relações multilaterais assume maior importância, uma vez que as decisões internas de um ator podem afetar significativamente os demais. Mudanças nas taxas de juros norte-americanas ou da região do euro, por exemplo, afetam a política monetária dos demais países,

---

<sup>2</sup> O sentido da palavra *pool* é de difícil tradução para o português. Indica um arranjo estrutural em que se articulam diferentes atores com o objetivo de ganhos comuns. Aplicada à soberania, pode ser definida como cessão de poder soberano pelo Estado em prol de outros atores, a fim de realizar objetivos comuns.

especialmente os emergentes. O estabelecimento de regras comuns a todos, nesse ambiente, é de importância decisiva para o sistema, na medida em que lhe confira certa estabilidade e previsibilidade. A crescente relevância da regulação sistêmica é acentuada pela necessidade, trazida pela interdependência, de tratar globalmente certos temas que fogem à capacidade estatal e são de interesse de todos os atores, como proteção ao meio ambiente, políticas de migração e regulação de mercados financeiros.

Dentre esses temas globais, a dimensão econômica das relações internacionais é, sem dúvida, o que alcançou maior destaque a partir do fim da Guerra Fria. O consenso em torno da liberalização econômica e o conseqüente aumento dos fluxos comerciais e financeiros internacionais provocaram um “entrelaçamento” das economias nacionais, de tal forma que o isolamento de um ator significa necessariamente seu enfraquecimento. A economia passa, então, a se estruturar globalmente, sem que haja, no entanto, uma estrutura global de controle. Em meio a um ambiente de interdependência, em que o poder de decisão encontra-se difuso entre os diversos atores do sistema, aqueles identificados como referência para a ação dos demais e, portanto, “líderes” do processo passam a ser as organizações internacionais que regulam a economia global – o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio.

## **AS ORGANIZAÇÕES ESTRUTURANTES DA ECONOMIA INTERNACIONAL**

A política dessas três instituições é decisiva para a condução da economia, na medida em que elas foram e são os principais instrumentos para a implantação dos princípios neoliberais de abertura e desregulamentação econômica que caracterizam a globalização hoje. O papel dessas organizações torna-se cada vez mais decisivo na política internacional, uma vez que concentram em si diversas funções: fórum de discussões, elaboração de normas, implementação de políticas, controle de comportamentos de seus membros e solução de controvérsias. Dessa forma, conferem estabilidade ao sistema. Foram concebidas a partir da conferência de Bretton Woods (realizada em 1944, em New Hampshire, EUA), num contexto em que os Estados enfrentavam o desafio de construir uma paz duradoura e remodelar a sociedade capitalista, de modo a produzir uma ordem econômica internacional cujas regras permitissem a liberdade de ação para as forças de mercado e previsibilidade para os investimentos.

O acordo de Bretton Woods modificou o sistema econômico internacio-

nal<sup>3</sup> ao propor o padrão dólar-ouro e definir o setor econômico e financeiro da ONU – Organização das Nações Unidas –, criando o FMI – Fundo Monetário Internacional – e o Bird – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento –, que viria a se tornar o Banco Mundial. Paralelamente, tiveram início as negociações do Gatt – Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que dariam origem à OMC – Organização Mundial do Comércio. As três organizações foram criadas para regular as esferas financeira e de desenvolvimento econômico e comercial, respectivamente. A matriz ideológica, baseada no liberalismo, propunha o livre comércio e o livre movimento de capitais entre os países como forma de promover o desenvolvimento global sustentado.

O FMI foi “estabelecido para promover a cooperação monetária internacional, a estabilidade e a ordem no comércio; para promover o crescimento econômico e altos níveis de emprego; e para prover assistência financeira temporária para os países, de modo a facilitar o ajuste na balança de pagamentos”.<sup>4</sup> O Banco Mundial, por sua vez, está mais relacionado a questões de desenvolvimento econômico. Quando concebido, sua função principal era a de reconstruir a Europa destruída pela Segunda Guerra. A Europa refeita, o banco continuou lidando com situações de reconstrução, como as provocadas por desastres naturais, emergências humanitárias e conflitos. Em seguida, os problemas de desenvolvimento econômico dos países emergentes fizeram com que seu enfoque passasse a ser as questões macroeconômicas desses países, principalmente a construção de infraestrutura como base para o crescimento econômico.

Por fim, o último pilar institucional de Bretton Woods seria a Organização Internacional do Comércio (ITO), que teria por função a construção de um sistema de comércio mundial com regras definidas, priorizando a redução das barreiras comerciais entre os países. A oposição norte-americana, porém, inviabilizou a criação da ITO e levou à constituição do Gatt, que veio a tornar-se a base do sistema de comércio internacional. Em 49 anos de existência, o Gatt teve oito rodadas de negociações multilaterais. A última, a Rodada Uruguai, foi realizada entre 1986 e 1994 e deu origem à Organização Mundial do Comércio. A OMC é “a única organização internacional que lida com as normas globais do comércio entre as

<sup>3</sup> A expressão “sistema econômico internacional” refere-se ao conjunto de regras e convenções que governam as relações econômicas entre os países.

<sup>4</sup> Purposes of the IMF. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/about.htm>>. Acesso em: nov/00, tradução nossa.

nações”.<sup>5</sup> Sua função é, de acordo com sua definição, “assegurar que o fluxo de comércio seja tão facilitado, previsível e livre quanto possível”.<sup>6</sup> A OMC possui vários papéis na definição da política comercial global: administra os acordos comerciais; constitui um fórum para negociações comerciais; ordena as disputas; revisa as políticas comerciais nacionais; provê assistência a países em desenvolvimento em questões de política comercial.

Ainda que as aspirações desses organismos sejam justificáveis, suas políticas vêm sendo contestadas cada vez mais intensamente pela sociedade civil global.<sup>7</sup> Esta, por meio de movimentos sociais como os movimentos antiglobalização, demonstra sua insatisfação com os resultados das políticas dos organismos internacionais, exigindo deles prestação de contas, transparência em suas ações e abertura à discussão de políticas.

## A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL GLOBAL

A emergência da sociedade civil global como ator de peso no cenário mundial deve ser entendida num processo mais amplo de reposicionamento da sociedade civil<sup>8</sup> no espaço público. A partir da crise do Estado de Bem-Estar, esse não é mais capaz de garantir à sociedade os direitos que ela havia conquistado. Assim, o centro da sociedade civil – associações de cidadãos com propósitos civis, culturais, humanitários, técnicos, educacionais ou sociais, de caráter não lucrativo –

---

<sup>5</sup> The multilateral trading system – past, present and future. Disponível em: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/inbrief\\_e/inbr01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr01_e.htm). Acesso em: nov./00, tradução nossa.

<sup>6</sup> *Op. cit.*

<sup>7</sup> Segundo a concepção de Luis Dallas, a sociedade civil global seria definida como “os indivíduos ou grupos de indivíduos, institucionalizados através de organizações não governamentais (ONGs) ou não institucionalizados, que ao verem insatisfeitas suas reclamações ou ao não serem contemplados pela sociedade política nos marcos institucionais governamentais estatais ou internacionais, decidem alcançá-los por seus próprios meios ou pressionar as instituições para que se orientem no sentido de satisfazer suas necessidades e demandas”. (Dallas, Luis <<http://members.nbc.com/luisdallas/capit15.htm>>, acesso em nov./00, tradução nossa).

<sup>8</sup> O conceito de sociedade civil utilizado neste trabalho baseia-se na definição de Philippe Schmitter (1995), apresentada por Laurence Whitehead (1999). Segundo ele, a sociedade civil é “um conjunto ou sistema de grupos intermediários auto-organizados que: (a) são relativamente independentes tanto das autoridades públicas quanto das unidades privadas de produção e reprodução, isto é, firmas e famílias; (b) são capazes de deliberar sobre e realizar ações coletivas na defesa/promoção de seus interesses ou paixões; (c) não tentam substituir nem os agentes estatais nem os (re)produtores privados ou aceitar responsabilidades de governar a comunidade política como um todo; (d) não aceitam agir sob regras preestabelecidas de natureza “civil” ou legal” (Whitehead, 1999, p. 19).

assume um papel mais ativo em diversos âmbitos: na provisão de bens e serviços sociais, na fiscalização de ações governamentais, em movimentos formadores de opinião (como os ecológicos) etc.

O legítimo representante do povo, num sistema democrático, é o governo por ele eleito. As organizações da sociedade civil não exercem essa função. Seu papel é o de forçar a prestação de contas pelos governos, além de levantar causas que lhes pareçam pertinentes e que não venham sendo tratadas com a atenção devida. À medida que as sociedades civis nacionais percebem que certos temas só serão propriamente tratados em âmbito mundial, há uma articulação entre elas, com a formação de redes de compartilhamento de significados e um “senso de comunidade”<sup>9</sup> que dá base à formação da sociedade civil global, ainda em fase de consolidação.

A capacidade de ação da sociedade civil como ator global decorre das novas características do sistema, com uma agenda mais complexa e menos hierarquizada. Sua capacidade de influência é função da pressão que ela exerce sobre os organismos estatais e internacionais. Sua atuação acontece através de ONGs, de caráter institucionalizado e permanente, e de movimentos sociais globais<sup>10</sup> não institucionalizados, que atuam em momentos decisivos, geralmente sob a forma de protestos localizados e esporádicos. Foram esses movimentos que alcançaram grande repercussão, desde o protesto antiglobalização de Seattle, e deram destaque a uma demanda latente da sociedade civil por coordenação e equação dos conflitos de interesses na arena internacional, especificamente na estrutura da economia internacional.

O propósito dos protestos antiglobalização, mesmo para aqueles que discordam de seus meios, atinge amplo consenso. A Comissão sobre Governança Global,<sup>11</sup> em documento elaborado para a “Assembléia do Milênio” da ONU, afir-

<sup>9</sup> Esse “senso de comunidade” ainda é muito discutível. Em alguns aspectos parece estar consolidado, como na defesa dos direitos humanos, mas, em outros, como questões de imigração, é ainda muito frágil.

<sup>10</sup> Os movimentos sociais são constituídos por “numerosos atores operando no domínio da sociedade civil. São grupos de pessoas com um interesse comum que se unem na busca de uma transformação social mais profunda. Seus poderes baseiam-se na mobilização popular para influenciar os detentores do poder político e econômico” (Scott, 1990, p. 15 *apud* O’Brien, 2000, p. 12, tradução nossa).

<sup>11</sup> A Comissão sobre Governança Global é constituída por 28 líderes, co-presidida pelo ex-primeiro-ministro sueco e pelo ex-secretário geral da Commonwealth. Comprometida com o debate sobre cooperação internacional e governança mundial, a comissão vem trabalhando em parceria com a ONU. Em 1995, publicou um relatório chamado “Nossa vizinhança global” (Our global neighbourhood), com o objetivo de contribuir para a reforma da ONU, em discussão. Em 1999, publicou “O ano do milênio e o processo de reforma” (The milenium year and the reform process), com o mesmo objetivo. A comissão possui credibilidade internacional graças a seu alerta para a necessidade de reforma na arquitetura da economia global.

ma que a globalização econômica criou diversas oportunidades de desenvolvimento, mas, pela ausência de uma estrutura de governança, provocou a instabilidade da economia mundial, aumentou a vulnerabilidade dos países aos choques externos e ampliou a distância entre os países muito ricos e os muito pobres. A instabilidade sistêmica foi amplamente percebida a partir da crise financeira que teve início na Ásia, em 1997. A realização de algumas melhorias na supervisão financeira não alterou, de fato, as estruturas de regulação da economia, que permaneceram as mesmas, ainda que comprovadamente inadequadas. Contra essa estrutura se levanta hoje a sociedade civil global, em movimentos que aglutinam diversas esferas com interesses distintos e, até mesmo, conflitantes. Reúnem-se ecologistas, sindicalistas, pequenos produtores, consumidores, anarquistas, ativistas de direitos humanos, grupos religiosos, entre outros, a partir de um senso de identidade comum e da necessidade de coordenação de ações, forma de ampliar a força política do movimento (O'Brien, 2000).

## OS MOVIMENTOS ANTIGLOBALIZAÇÃO

A partir da reunião da OMC, em Seattle, o movimento tem-se organizado geralmente em torno das reuniões das organizações reguladoras da economia. As exigências vão desde a proposição de alternativas para o desenvolvimento econômico, ou a necessidade de se incluírem questões sociais e ambientais nas políticas das organizações, até a contestação da legitimidade dessas entidades e a proposta de sua extinção. O ponto comum entre essas tendências é a contestação da legitimidade da elite econômica para decidir o destino do planeta sem a participação popular. Esse questionamento vem encontrando eco na opinião pública e sendo classificado como um dos grandes movimentos populares, ao lado, por exemplo, do movimento de maio de 1968 ou dos protestos anti-soviéticos na Europa Oriental da década de 80. Entre esses novos movimentos antiglobalização, os de maior destaque foram os que tiveram lugar em Seattle (EUA), Praga (República Tcheca) e Davos (Suíça). E, numa esfera distinta de atuação, em Porto Alegre (Brasil).

Em Seattle, entre os dias 30 de novembro e 3 de dezembro, a Organização Mundial do Comércio deu início à Rodada do Milênio,<sup>12</sup> com o objetivo de discu-

---

<sup>12</sup> A principal fonte de pesquisa sobre a Rodada do Milênio foram as matérias publicadas na época pelo *Jornal do Brasil*. Disponíveis em: <<http://www.jb.com.br/omc/spextra.html>>. Acesso em: maio/01.



tir a agenda da próxima rodada de negociações sobre comércio global. Na reunião estiveram presentes cerca de 3.000 delegados de 135 países. A reunião terminou sem um acordo. A desconfiança em torno da organização, explicitada em manifestações de rua, contribuiu decisivamente para esse resultado. Os cerca de 40.000 manifestantes foram muito atuantes e demonstraram de maneira surpreendente seu descontentamento com os rumos da economia e com a exclusão da sociedade civil do processo. Os ativistas anti-OMC, por meio de cartazes, marchas e teatro de rua chamaram a atenção para diversos temas: a defesa de questões ambientais e direitos humanos, o perdão das dívidas externas de países pobres altamente endividados, uma reavaliação do impacto da Rodada Uruguaí do Gatt, até interesses de grupos específicos, como sindicatos trabalhistas e agricultores. Em Seattle, muitas ações tiveram um caráter violento,<sup>13</sup> o que se repetiu nas demais manifestações antiglobalização.

O movimento de Seattle teve uma repercussão grande e pode ser considerado como o marco inicial dos movimentos antiglobalização. No ano seguinte, em setembro de 2000, durante a reunião anual do Banco Mundial e FMI, realizada em Praga, na República Tcheca, os ativistas voltaram a protestar, forçando o término do encontro um dia antes do previsto. Os protestos de Praga contaram com 12 mil ativistas, número bastante inferior a Seattle, mas com um “barulho” similar. Dessa vez, o conteúdo dos protestos foi mais claramente político e houve uma representação maior da diversidade mundial, pela articulação de militantes de países e tradições de luta diversificadas. Durante o encontro de Praga, houve reuniões paralelas do FMI e do Banco Mundial com cerca de 350 ONGs.

O impacto do protesto em Praga foi sentido em diversos países. Várias cidades da Europa e da América Latina viram militantes de diversas tendências fazer eco ao que ocorria na capital tcheca e investir contra o que viam como símbolos do capital e da globalização. Esse caráter mundial do processo de contestação à forma atual da globalização foi ainda mais sentido durante o Fórum Econômico de Davos. Movimentos sociais opositores organizaram um fórum social paralelo, que se propunha a debater o “outro” lado da globalização. Esse foi um marco no movimento geral da sociedade civil de contestação dos rumos da economia.

<sup>13</sup> A violência é um recurso recorrente dos movimentos sociais que, rejeitando a ordem institucionalizada, manifestam-se de maneira violenta como forma de demonstrar seu desacordo e indignação e chamar a atenção para a causa. O jornalista Marcelo Rezende (2000) fez um comentário interessante a esse respeito: “Queimar McDonald’s não vai tirar o Terceiro Mundo da pobreza. Mas o que tirará?”.

O Fórum Econômico Mundial é realizado há 30 anos em Davos, na Suíça, e dele participam governantes, líderes de conglomerados econômico-financeiros, acadêmicos, funcionários de organizações multilaterais e outros membros da chamada elite global. Discutem-se e elaboram-se “orientações que acabam virando decisões e políticas em temas vitais como o comércio internacional, as relações financeiras, o meio ambiente” (Grzybowski, 2000). O Fórum de Davos é considerado o pai ideológico do neoliberalismo e da globalização. A 31ª edição do fórum, de 27 de janeiro a 1º de fevereiro de 2001, contou com cerca de dois mil participantes e foi marcada por um forte esquema policial de repressão a qualquer tipo de manifestação antiglobalização. Esse esquema acabou por bloquear a tentativa de contestação do fórum por meio de manifestações locais. Porém, havia uma outra frente de contestação, de caráter mais propositivo, o “Fórum Social Mundial”, realizado no mesmo período em Porto Alegre, Brasil.

O Fórum Social<sup>14</sup> pretendia contrapor-se ao Fórum Econômico de Davos, e foi a primeira experiência articulada de debates entre a sociedade civil global. Sua realização foi uma conseqüência natural da busca de institucionalização do movimento, passando da fase de protestos e contestações para a de proposição de alternativas. A Attac – Associação pela Taxação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos – criada na França, em 1998, foi uma das principais articuladoras para a realização do Fórum.<sup>15</sup> A proposta era fomentar um debate aberto à “participação de todas as organizações que vinham se articulando nos protestos de massa” (Whitaker, 2000, p.1). Segundo as palavras dos organizadores,

O Fórum não tem caráter deliberativo (...). Ele será o início de um processo de reflexão conjunta, em nível mundial, em torno de quatro eixos (...): a produção de riquezas e a reprodução social; o acesso às riquezas e a sustentabilidade; a afirmação da sociedade civil e dos espaços públicos; o poder político e a ética na nova sociedade. (...) O que se pretende é abrir espaço – a cada ano um novo aprofundamento – numa reflexão também “globalizada”, para a busca de alternativas ao modelo que está aí nos dominando. (Whitaker, 2000, p. 2)

O manifesto do Fórum postula objetivamente a busca pela democratização do processo decisório, a favor da democracia participativa e não apenas repre-

---

<sup>14</sup> O texto baseia-se fundamentalmente nos artigos e documentos do *site* do Fórum Social Mundial. Disponível em: <[www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)>. Acesso em maio/01.

<sup>15</sup> A Attac já havia sido uma das principais mobilizadoras da opinião pública contra a proposta do Acordo Multilateral de Investimentos feita pela OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – no início de 1998, acusado de proteger o direito dos investidores em detrimento dos direitos dos países subdesenvolvidos.

sentativa. A principal faceta dessa democratização seria a prestação de contas pelas organizações internacionais e governos nacionais sobre suas ações e decisões. Dessa forma, com transparência nas informações, a sociedade civil global pode posicionar-se de maneira mais consciente em relação às questões tratadas. Obviamente, devido à sua composição heterogênea, não há uma posição única que abarque toda a sociedade civil global. Consciente disso, o fórum assume o caráter de proposição de alternativas, sem a pretensão de exprimir uma opinião consensual dos participantes. Em consonância com sua petição, a estrutura do fórum é baseada na democracia participativa. É aberto a todas as vozes antiglobalização, que participam das discussões em pé de igualdade.<sup>16</sup> O evento caracteriza-se pela não-hierarquia e, portanto, pela horizontalização das posições.

A repercussão do Fórum Social Mundial foi maior do que a esperada. O Fórum de Davos reconheceu a importância dos problemas apontados,<sup>17</sup> chegando a mencionar a entrada numa segunda fase da globalização, que sucederia à primeira, marcada pela euforia e pelo culto ao mercado. Esse reconhecimento é fundamental para que se caminhe em direção às demandas dos movimentos sociais globais que contestam os rumos da economia internacional e de ONGs<sup>18</sup> que atuam no mesmo sentido: participação no processo decisório, prestação de contas à sociedade civil e transparência nas ações das organizações.

Os problemas convergem, portanto, para um ponto: não está havendo correspondência entre os interesses da sociedade civil global e aqueles dos organismos, pressuposto básico em um sistema democrático. Esse lapso indica uma lacuna democrática na regulação do sistema.

## A REGULAÇÃO DO SISTEMA ECONÔMICO INTERNACIONAL E A DEMOCRACIA

A questão da democracia no sistema internacional deve ser analisada com muita cautela, uma vez que as discussões em torno da democracia desenvolvem-

<sup>16</sup> Carta de princípios do Fórum Social Mundial. Disponível em: <[www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)>. Acesso em: maio/01.

<sup>17</sup> <<http://www.estado.estado.com.br/editorias/2001/01/25/eco505.html>>.

<sup>18</sup> Uma organização que se tem destacado em sua militância nessa área é o Center of Concern ([www.coc.org](http://www.coc.org)), que lançou um projeto em 1994 intitulado "Rethinking Bretton Woods Project". Um projeto similar foi lançado em 1995 por cerca de 25 ONGs britânicas com o objetivo de propor reformas. Na Holanda, a ONG "BothENDS" começou, na mesma época, um projeto acerca das instituições financeiras multilaterais. No Canadá formou-se a "Coalizão para a Democracia da Economia Global" e, nos EUA, uma rede intitulada "US Network for Economic Justice" ([www.50years.org](http://www.50years.org)), que reivindica também maior democracia nessas instituições.

se, em geral, tendo por referencial o Estado-Nação. Ora, a transposição do conceito para o sistema internacional constitui um processo delicado, uma vez que o plano internacional não conta com uma instância supranacional de governo. São as organizações internacionais que assumem o papel de implantar as decisões tomadas por seus Estados-membros. É importante, porém, termos em mente as particularidades desses organismos no debate sobre a democratização do processo decisório.

Além disso, o termo “democracia”, por mais que seja discutido, não é suficientemente preciso, englobando diversas acepções. Foi utilizado para legitimar diferentes formas de governo, como a célebre “democracia do proletariado”. Seu uso indiscriminado provocou a imprecisão do limite entre um sistema democrático e um não democrático, o que traz conseqüências de difícil solução, como a que diz respeito ao grau de delegação de poder, elemento central em uma democracia. É por meio dele que se torna possível a participação dos cidadãos nas decisões, via representação. Quanto maior a comunidade e a complexidade da questão, maior será a delegação e, quanto maior esta, menor o controle da comunidade sobre a decisão final. É difícil determinar um grau preciso de representatividade e delegação de poderes que mantenha um controle suficiente dos cidadãos sobre os resultados. Com isso, corre-se o risco de qualificar como democrático um sistema que não reflita os interesses de seus cidadãos.

Dahl (1999), tratando da democracia no sistema internacional, salienta dois aspectos centrais: a democracia como sistema de controle popular e como garantidora de direitos, enfatizando o primeiro. Segundo ele,

Quando consideramos democracia (...), nós a interpretamos como o governo do povo ou, mais precisamente, do demos, com um governo estatal responsável perante o demos, uma autoridade soberana que decide questões políticas importantes diretamente através de assembleias populares ou indiretamente por representantes eleitos. (Dahl, 1999, p. 20, tradução nossa)

Assim, o povo, soberano, utiliza o mecanismo de delegação de poderes para viabilizar a consecução e implantação de um poder democrático. Se o grau de delegação de poderes e representação já não é bem definido no plano estatal, a questão é ainda mais complexa no plano internacional. A necessidade irrevogável de tratar os temas relevantes na esfera internacional requer uma delegação de poderes cada vez mais ampla, o que leva à diminuição da “capacidade do cidadão em participar efetivamente no governo” (Dahl, 1999, p. 22). Essa relativa perda de controle sobre o resultado final é agravada pela dificuldade da representação

dos interesses dos cidadãos. Em tese, o representante de um Estado junto a uma organização internacional deveria perseguir os interesses da nação, não de setores sociais específicos que o apóiam. No entanto, as sociedades nacionais são compostas por grupos conflitantes que cobram do Estado a defesa de seus interesses. O Estado, em crise, pressionado por essa demanda crescente, aparece como incapaz de atender aos distintos interesses ou de articular um interesse nacional comum, em torno do qual aglutinem-se os demais.

A amplitude da delegação de poderes e a fragilidade da representação dos interesses das sociedades nacionais levam-nas a concluir que a supressão da lacuna democrática na regulação da esfera econômica internacional não passa, como à primeira vista poderia parecer, pela democratização do processo de tomada de decisões no interior dessas organizações, isto é, entre seus Estados-membros. Retornando à definição de Dahl, um sistema é democrático quando a soberania pertence ao povo, que decide, direta ou indiretamente, por meio de seus representantes, as questões políticas. O governo deve se reportar ao povo e perante ele ser responsável pelos resultados de suas políticas. Segundo nossa análise, seria esse o ponto de equilíbrio entre a ampliação da delegação de poderes (consequência do tamanho da comunidade e da complexidade das questões) e a manutenção do controle popular sobre os resultados. Se o governo presta conta de suas políticas aos cidadãos, estes são capazes de avaliar até que ponto as questões estão sendo conduzidas segundo sua vontade, ou seja, até que ponto os representantes eleitos de fato os representam como cidadãos. Esse é um ponto central na análise da democracia na regulação da economia mundial.

A estrutura de uma democracia, exposta esquematicamente por David Held (1991) para o plano estatal, ajuda a clarificar a questão. O autor situa os cidadãos eleitores como habitantes de um território delimitado que elegem seus representantes e deles exigem responsabilidade (*accountability*)<sup>19</sup> por suas ações (decisões, políticas, programas). Segundo ele, o pressuposto de sustentação desse modelo é a “relação ‘simétrica’ e ‘congruente’ entre os responsáveis pelas decisões políticas e os que, na outra ponta, ‘recebem’ essas decisões” (Held, 1991, p. 146). Esse pressuposto vem sendo contestado tanto pela direita quanto pela esquerda.

A direita atribui a distância entre Estado e cidadãos ao intervencionismo estatal, que torna o Estado “inchado” pela burocracia e submetido às pressões de grupos de interesse (*lobby*). A solução passaria pela liberalização dos mercados e

<sup>19</sup> A palavra *accountability*, normalmente traduzida como responsabilidade, engloba também o sentido de resposta a uma demanda e caracteriza uma relação de confiança entre as partes.

por uma maior abertura para que os cidadãos regulem suas próprias atividades. A esquerda, por sua vez, acredita que a solução encontra-se no aprimoramento dos mecanismos de responsabilidade democrática dos representantes diante dos seus eleitores, com o objetivo último de tornar o processo político mais transparente e inteligível.

A proposta da direita é altamente controversa, na medida em que seu receituário é justamente uma das principais causas da alienação do poder estatal em benefício de “uma rede cujo comando ninguém detém” (Colliot-Thélène, 1999, p. 14) e que por isso se apresenta alienada da vontade soberana dos povos. A solução, portanto, para a democratização do processo decisório internacional, estaria mais próxima da proposta da esquerda: aumento da responsabilidade (*accountability*) do processo político, o que vem sendo defendido pelas ONGs e movimentos sociais que lutam pela democratização da regulação da economia global.

Há que se considerar também que as organizações internacionais não constituem a única esfera de decisão. Coexistem centros de poder no meio internacional, caracterizados por Held (1991) como um sistema híbrido de autoridade múltipla, com a persistência do sistema de Estados soberanos e o desenvolvimento de estruturas plurais de autoridade. Held concebe um sistema de “soberania dividida”, análogo ao *pooling* de soberania proposto por Chris Brown, cujo maior desafio seria sustentar a tolerância em relação às diferentes crenças e ideologias, “princípio constitutivo do moderno sistema de Estados” (Held, 1991, p. 181). Essa tolerância gera a abertura para a participação no processo político, base da democracia (Linz, 1998).

Dessa concepção de abertura à participação emerge uma outra questão central para a discussão da democracia no plano internacional: a definição da comunidade política. A tradição da teoria democrática, como apresentada no modelo de Held (1991), tem por pressuposto a delimitação dos cidadãos alvos das políticas em um território. A transposição desse conceito para a esfera internacional exige que repensemos a definição de “alvos” das políticas. Em um mundo interdependente, a execução de uma política de caráter nacional, como a política monetária, afeta todo o sistema. Não é possível, portanto, uma delimitação simplista dos cidadãos atingidos. E, como afirma Held, “as fronteiras territoriais constituem os limites de inclusão ou exclusão dos indivíduos da participação em decisões que afetam suas vidas (...); mas os resultados dessas decisões freqüentemente estendem-se para além-fronteiras” (Held, 1991, p. 154). Assim, mesmo que em determinado Estado-Nação os nacionais estejam representados no processo decisório e o governo preste contas de suas políticas, os nacionais de outros Estados-

Nação, indiretamente afetados por essas políticas, não estão representados no processo decisório nem têm a quem cobrar responsabilidade. Comentando a questão, um analista político bem-humorado disse que, já que os EUA mandam no mundo, todos os cidadãos do planeta deveriam ter direito a votar no presidente norte-americano (Dahrendorf, 2000).

Além disso, o modelo estatal traz implícita a sobreposição da comunidade política e da comunidade nacional, isto é, delimitada em um território, com certo grau de homogeneidade, compartilhando a mesma cultura. No meio internacional, a sociedade civil global ocupa esse papel de comunidade política, porém com particularidades. Sua característica principal é a heterogeneidade cultural, econômica e social. Seu ponto de união, que lhe confere capacidade de atuação política conjunta, é a articulação em torno de temas globais, como o caso da democratização do processo decisório relativo à economia global.

Essa articulação global é ainda incipiente e, portanto, torna-se difícil dimensionar sua capacidade de mudança. Tradicionalmente, as questões globais encontravam-se afastadas da vida, da experiência e do conhecimento médio do cidadão comum – o que tornava a política externa dos países mais facilmente controlável pelas elites políticas, com poucas demandas (*inputs*) dos cidadãos e pouca responsabilidade (*accountability*) perante os mesmos (Dahl, 1999). Atualmente, porém, há uma ativação da opinião pública quando a questão tratada pela política externa atinge os interesses de grande parte dos cidadãos. O tema global é internalizado, como parece ser o caso da regulação da economia internacional. A forte liberalização na economia global, com os efeitos desestabilizadores dela advindos, trouxe às comunidades nacionais a necessidade de repensar esse modelo e, tendo em vista que ele só pode ser abordado globalmente, vem-se formando, nos últimos anos, um movimento mais amplo da sociedade civil global discutindo a regulação econômica.

O que a sociedade global demanda, portanto, diante de um sistema internacional híbrido, é a formação de redes de cooperação entre os diversos atores a partir de parâmetros de participação, inclusão, prestação de contas, transparência e responsabilidade pelas ações (*accountability*). Essas redes de cooperação, fundadas em critérios democráticos, remetem-nos à idéia de uma “governança democrática”. Há ainda diversos desafios para que essa governança se torne efetiva, principalmente relativos ao controle sobre os governantes e à legitimidade.

O primeiro desafio, de controle e responsabilidade dos governantes, assume particularidades no âmbito internacional. No nível estatal, a democracia representativa assegura o equilíbrio entre o exercício do poder soberano (autorida-

de) e a proteção dos direitos individuais (liberdade) por meio do reconhecimento da igualdade política dos cidadãos e por seu direito ao voto. Essa igualdade política é inalcançável em médio prazo na sociedade dos Estados.<sup>20</sup> As diferenças entre os países, em termos de população, poderio econômico e militar, tornam inviável o sistema de representação tradicional “um homem, um voto”. O FMI e o Banco Mundial, conferindo poderes de voto distintos às grandes potências econômicas, não estão criando a desigualdade, mas institucionalizando-a. Sem a igualdade política dos atores, o controle sobre as instâncias decisórias – as organizações internacionais – precisa, portanto, passar por outros meios. Como alerta Held, ainda que organizações como o FMI prestem contas aos Estados-membros, “a natureza da sua responsabilidade, se é que ela existe, perante os cidadãos comuns dos Estados-nação na qual elas operam ou perante os vários grupos afetados por elas além das fronteiras de um dado Estado, permanece uma questão aguda e urgente” (Held, 1991, p. 182).

Há ainda o desafio da legitimidade do processo decisório. Nas democracias ocidentais, essa legitimidade é baseada no “princípio do consenso”, expresso no princípio do governo da maioria. Como exposto acima, não é viável, na esfera internacional, esse “governo da maioria”. A maioria da população da Terra encontra-se nos países subdesenvolvidos, mas a maioria dos recursos econômicos e, portanto, do poder político, concentra-se nos países desenvolvidos. Qual seria a possibilidade de articular um consenso entre os atores do sistema, conferindo legitimidade às decisões por eles tomadas?

A solução vislumbrada por Held (1991) teria por base o “princípio da autonomia democrática”, que postula a participação no processo deliberativo como chave para a democratização. Em suas palavras,

A idéia de que as pessoas devem ser livres e iguais na “determinação” das condições da sua própria existência significa que elas devem ser capazes de participar de um processo de deliberação, aberto a todos, em bases livres e iguais, a respeito de questões públicas importantes. Uma decisão legítima, nesse quadro, não deriva da “vontade de todos”, mas da “deliberação de todos”. O processo de deliberação, por isso mesmo, é compatível com os procedimentos e mecanismos do governo da maioria. (Held, 1991, p. 187)

---

<sup>20</sup> A referência aqui exclusiva à sociedade dos Estados se justifica porque, se essa igualdade não parece possível entre eles, muito menos plausível seria entre todos os atores do sistema, muitos dos quais nem são reconhecidos enquanto tais.



É por essa deliberação ampla que estão lutando ONGs e os movimentos sociais globais junto às organizações internacionais reguladoras da economia mundial. Essa participação no processo decisório é exatamente o que propõe o conceito de governança global. Held, sem mencionar o conceito, acaba por apresentá-lo, ao definir a

necessidade de articular comunidades políticas territorialmente delimitadas com agências, associações e organizações-chave do sistema internacional, de tal maneira que este último torne-se parte de um processo democrático, ao mesmo tempo em que aquelas agências, associações e organizações adotem em seu *modus operandi* uma estrutura de regras e princípios compatível com os da autonomia democrática. (Held, 1991, p. 191)

Essa reflexão leva a concluir que a solução para o problema da democracia na regulação da economia global é a governança democrática, isto é, o estabelecimento de redes de atores abertas à participação e deliberação, cujas decisões poderiam ser implantadas pelas organizações internacionais, uma vez que a estrutura institucional e a experiência destas são decisivas. Para tanto, faz-se necessário que as organizações internacionais estejam abertas ao diálogo com todos os atores do sistema. A relação atual dessas instituições com a sociedade civil global<sup>21</sup> indica um processo de abertura, porém com limites definidos.

É nesse quadro geral que a questão da governança se coloca de forma pertinente. Se não está para ser criado um governo mundial, e num futuro próximo essa possibilidade não se apresenta, faz-se necessário pensar a forma como vêm sendo tomadas as decisões no âmbito internacional. A idéia de governança global é uma tentativa de equacionar as relações de poder entre os diversos atores e estruturar o processo de tomada de decisão.

## UMA NOVA LÓGICA DE INTERAÇÃO – A PROPOSTA DE GOVERNANÇA GLOBAL

É necessário, portanto, esclarecer melhor o conceito de governança, que se tem apresentado tão fluido nas abordagens atuais. Segundo a Comissão sobre Governança Global,

<sup>21</sup> Esta análise restringe-se à relação com a sociedade civil por ser, dentre os atores, o que tem se manifestado de forma mais veemente pela abertura à participação.

governança é a soma das várias formas que os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus assuntos comuns. É um processo contínuo através do qual interesses conflitantes ou diversos são acomodados e ações cooperativas são tomadas. Ela inclui instituições formais e regimes que levam ao cumprimento de regras, bem como arranjos informais que pessoas e instituições concordam em ou percebem ser de seu interesse.<sup>22</sup>

Como esclarece Rosenau (2000), o conceito de governança difere do de governo:

Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, *governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de 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. Em outras palavras, *governança* é um fenômeno mais amplo do que *governo*; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. (Rosenau, 2000, p. 15-16)

O conceito de governança foi recuperado em meados dos anos 80 para atender a uma necessidade de reordenação do sistema internacional. O fim da Guerra Fria e o processo de globalização impactaram significativamente o comportamento dos atores e transformaram a ordem global, entendida como a “série de entendimentos rotineiros por meio dos quais flui a política mundial, de um momento para outro” (Rosenau, 2000, p. 16-17). A transição, porém, para uma “nova ordem” ainda não foi completada. Como a ordem está intrinsecamente relacionada à governança, o momento de adequação que vivemos (Rosenau, 2000) é uma oportunidade única para delinear uma ordem a partir de uma nova forma de equacionamento dos conflitos e dos papéis dos atores globais. Como a economia é central na política internacional, a construção dessa ordem global passa prioritariamente pela construção da ordem econômica internacional.

Esse processo de construção extrapola a ação estatal, englobando todos os demais atores e impelindo a comunidade mundial a assumir sua responsabilidade coletiva. Não há, no entanto, um modelo estrutural a ser seguido, uma vez que

---

<sup>22</sup> **Our global neighbourhood.** The report of the Commission on Global Governance. Disponível em: <<http://www.cgg.ch/CHAP1.html>>. Acesso em: maio/01, tradução nossa.

a governança é vista como um processo dinâmico e complexo de tomada de decisão interativa. Há, porém, certas características a serem observadas. Para que haja de fato uma estrutura de decisão global efetiva, “é necessária a construção de parcerias – redes de instituições e processos – que capacitem os atores globais a compartilhar informação, conhecimento e capacidades, e desenvolver políticas conjuntas e práticas em temas de interesse comum”.<sup>23</sup> Essa construção de redes de parceria começa a ser desenvolvida. No que diz respeito às organizações internacionais estudadas, pode-se perceber uma crescente abertura à participação da sociedade civil, porém com limites bem definidos. A seguir apresentamos as linhas gerais de cada organismo em seu relacionamento com a sociedade civil global.

### RELACIONAMENTO ENTRE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E ONGs – CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA

As instituições regulatórias – FMI, Banco Mundial e OMC – apenas recentemente abriram-se à interação com a sociedade civil global, refletindo o surgimento de um novo modelo para o funcionamento das organizações, concebidas num contexto em que os atores eram unicamente estatais. A perspectiva estado-cêntrica é ainda dominante, porém vem perdendo força a partir dos anos 80. Ela concebe as instituições como esferas dominadas pelos Estados, nas quais as questões são tratadas sob uma ótica “de cima para baixo”, isto é, de imposição de políticas. A partir dos anos 90, como decorrência de uma crescente pressão da sociedade civil por responsabilidade e transparência, iniciou-se um processo de pluralização das estruturas de governo das organizações internacionais chamado “multilateralismo complexo”.<sup>24</sup> Esse modelo emergente é uma tentativa de “reconstituir as sociedades civis e as autoridades políticas em uma escala global, construindo um sistema de governança global de baixo para cima” (Cox, 1997: XXVII, *apud* O’Brien, 2000, p. 3, tradução nossa). Ele não atribui ao Estado a exclusividade de representação dos interesses de seus cidadãos e, portanto, abre espaço para a participação de grupos sociais. Da mesma forma, reconhece as diferentes premissas das partes e busca uma base comum para a cooperação.

<sup>23</sup> *Op. cit.* p. 3.

<sup>24</sup> O conceito de multilateralismo complexo e suas implicações para as organizações foram baseados na obra **Contesting global governance**. Segundo os autores, o multilateralismo seria uma forma institucional de coordenar as relações entre os atores internacionais a partir de alguns princípios gerais.

As organizações internacionais estudadas possuem posições diferentes no que se refere a esse novo modelo de relacionamento com a sociedade civil. O FMI, que sempre manteve um distanciamento em relação à sociedade civil, é ainda acusado de arrogante pela maneira como “dita” medidas a serem seguidas pelos países e condiciona a concessão de empréstimos ou “pacotes de ajuda”. Até recentemente, o discurso do fundo era de atribuir aos Estados as decisões últimas na economia doméstica e internacional. Partindo dessa concepção, o FMI costuma ser seletivo na definição dos movimentos sociais com os quais irá relacionar-se. Seus contatos se dão geralmente de forma esparsa e não institucionalizada. O não direcionamento das demandas leva a sociedade civil a atuar em diversas frentes, a fim de “penetrar” na estrutura da instituição. O objetivo do FMI em seu relacionamento com a sociedade civil, mais do que abrir suas políticas para revisão, é educar o público de forma a conquistar respaldo para suas ações. O Centro FMI, criado para esse fim, busca aumentar a consciência do público sobre o papel atual do fundo a partir da organização de exposições e fóruns. Não funciona, a princípio, como interlocutor das demandas das ONGs.

Já o Banco Mundial é o que se relaciona de forma mais aberta com a sociedade civil. A própria função e história do banco o ligam à implementação de projetos, o que levou a um envolvimento maior com as comunidades locais, beneficiadas ou prejudicadas pelos projetos por ele financiados. Assim, sempre foi mais sensível às críticas feitas pela sociedade. A partir da década de 80, com o aumento dos protestos da sociedade civil contra as políticas do banco, este começou a colocar como prioritárias as questões sociais e ambientais. Nos anos 90, em grande parte devido à forte desigualdade entre os países, e também por pressão da comunidade internacional, o banco passou a focar seu trabalho na redução da pobreza, seu grande objetivo atual.<sup>25</sup> A partir de 1981, passou a integrar a ação das ONGs em três níveis: a) colaboração operacional, através da inclusão destas na definição e execução dos projetos financiados pelo banco; b) trabalho econômico e setorial, relativo a pesquisas e análises feitas pelo banco; c) diálogo político mais amplo, favorecendo a troca de informações entre os atores. Além disso, o banco facilita a parceria da sociedade com os governos nacionais, por meio de suporte material, técnico e de treinamento. O relacionamento com as ONGs passa pelos departamentos regionais, integrando-se ao processo político do banco. Há também a unidade ONGs/sociedade civil, cujos temas abordados vão de saúde a corrupção, passando pela governança global.

---

<sup>25</sup> <<http://www.worldbank.org/html/extdr/about/history.htm>>.

Por sua vez, a OMC, desde sua criação, em 1994, já postulou alguns princípios gerais<sup>26</sup> para sua relação com a sociedade civil. Estes “reconhecem o papel que as ONGs podem desenvolver para aumentar a consciência do público em relação às atividades da OMC” (Doc. WT/L/162)<sup>27</sup> e estabelecem uma maior abertura, transparência e contatos com as ONGs, principalmente por meio da disponibilização de documentos e pela ampliação da comunicação, ainda que realizada em uma base *ad hoc* e através de mecanismos informais. A partir de então, foi permitida a participação de ONGs como observadores nas reuniões ministeriais, criado o Departamento de Relações Exteriores e organizados simpósios e *workshops* entre técnicos da OMC e representantes de ONGs para a discussão de assuntos específicos. No entanto, como o mesmo documento estabelece, estão bem definidos os limites dessa parceria, explicitada a impossibilidade de as ONGs participarem diretamente do trabalho da OMC ou de suas reuniões. O documento sugere que os governos nacionais considerem a posição das ONGs na elaboração de sua posição política na organização.

O quadro a seguir resume os principais aspectos da relação das organizações estudadas com a sociedade civil global.

A abertura à participação, mesmo no caso do Banco Mundial, aparece ainda como insuficiente sob a perspectiva da sociedade civil global. Isso porque há um conflito latente entre as duas esferas. As organizações internacionais estão fundadas na concepção de sistema estadocêntrico, em que há espaço para a imposição de políticas, e pregam o neoliberalismo, que, a princípio, não promove uma melhor distribuição da riqueza.<sup>28</sup> E é contra a ampliação da desigualdade econômica que a sociedade civil vem se levantando, principalmente por meio da busca de espaço para deliberar e ter voz na definição da ordem econômica internacional. A relação, portanto, entre as instituições econômicas internacionais e a sociedade civil tem-se dado, a maior parte das vezes, de modo conflituoso. O conflito gira em torno tanto da forma das instituições – estrutura, processo decisório – quanto do conteúdo de suas políticas – defesa do neoliberalismo, negligência de temas sociais e ambientais (O’Brien, 2000). Por vezes, esses dois tipos de conflito aparecem mesclados; a demanda pela abertura do processo decisório de uma organização só é articulada após uma reação negativa ao conteúdo de uma política im-

<sup>26</sup> Acordo de Marrakesh, Artigo V.

<sup>27</sup> Disponível em: <[http://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/guide\\_e.htm](http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/guide_e.htm)>. Acesso em: Maio/01.

<sup>28</sup> As próprias organizações estudadas reconhecem o aumento da distância entre os países mais ricos e os mais pobres, como efeito indesejado da liberalização dos mercados.

## A relação das organizações com a sociedade civil

Item	Banco Mundial	FMI	OMC
Experiência de abertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A partir do início da década de 80.</li> <li>• Relativamente ampla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A partir do final dos anos 80.</li> <li>• Seletiva e esparsa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A partir da metade dos anos 90.</li> <li>• Ainda incerta</li> </ul>
Forma de abertura à sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboração operacional</li> <li>• Trabalho econômico e setorial</li> <li>• Diálogo político</li> <li>• Unidade ONGs/ Sociedade Civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Relações Exteriores</li> <li>• Departamentos do Fundo</li> <li>• Missões nacionais</li> <li>• Representantes locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Relações Exteriores</li> <li>• <i>Workshops</i></li> </ul>
Materiais disponíveis no site (principais links)*	Primeira página: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ONGs &amp; Sociedade Civil</li> <li>• Visão geral</li> <li>• Perguntas comuns</li> <li>• Trabalhando conosco</li> <li>• Principais temas</li> <li>• Políticas</li> <li>• Contatos e links</li> <li>• Página das ONGs</li> <li>• Aprofundando</li> <li>• Temas especiais</li> <li>• Notícias e eventos</li> <li>• Discussões/consultas online</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há link específico para sociedade civil. Os dois mais próximos são:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• IMF Civic Program</li> <li>• IMF Center</li> </ul> </li> </ul>	Primeira página: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidade/fóruns</li> <li>• Sala de ONGs</li> <li>• Informação sobre OMC e ONGs</li> <li>• Documentos de ONGs</li> <li>• Atividades da OMC relacionadas a ONGs</li> </ul>

Fonte: O'Brien, 2000, p. 213 & sites das organizações.

\* O material encontrado nos sites reflete a postura das organizações em relação à sociedade civil. A abertura à participação é demonstrada por meio dos links temáticos e para contatos.

plantada por ela. Assim, a exigência de maior participação no processo decisório está na pauta de discussão da agenda global.

Como vimos, a demanda por uma governança democrática no sistema econômico global apresenta-se com urgência na agenda política internacional. Seus contornos ainda não são nítidos, porém já está posta a reivindicação central: deliberação aberta à participação, como mecanismo de controle do resultado final. Para tanto, são essenciais dois elementos: transparência e responsabilidade. Mesmo que essa seja atualmente a bandeira da sociedade civil em seu conflito com os organismos internacionais, seu caráter de criação de significado e, portanto, refe-

rência para a ação, é global. O que esses movimentos trouxeram de mais importante foi o questionamento do processo de globalização, até então visto como inevitável, “um processo sem volta”. Ao assumir sua voz no meio internacional, a sociedade civil global abriu um outro espaço para a ação e mostrou sua insatisfação e desacordo com a condução da economia, que, a princípio, não é um fim em si mesma, mas um instrumento para o bem-estar dos homens.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração atual do sistema internacional apresenta um importante desafio. Grande parte do poder decisório e diversas competências, anteriormente restritos ao Estado, foram transferidos ao sistema. Este é composto por vários atores, todos incapazes de assegurar sua predominância sobre os demais e, portanto, constituindo centros de decisão com relativa autonomia, porém profundamente interdependentes. Nesse ambiente complexo, em que inexistente governo supranacional, equacionar os mecanismos de poder e definir políticas são tarefas árduas. A esfera regulatória, composta pelas organizações internacionais, é a principal referência para a ação e, portanto, a pressão por governança é aí mais presente. Essa pressão começou a adquirir força à medida que a sociedade civil global percebeu a contradição entre “o fato de as estruturas de poder e temas mais relevantes estarem firmemente fixados em um contexto global, mas a participação, a representação e a legitimidade estarem fixos no nível estatal” (Connolly, Walker, *apud* O’Brien, 2000, p. 22, tradução nossa).

A esfera econômica das relações internacionais, com seu papel cada vez mais central, é atualmente a principal arena da demanda por governança. A economia global foi assumindo uma importância cada vez maior na agenda política porque seu peso de influência nas políticas nacionais é hoje maior do que nunca. A sociedade civil começa a se conscientizar de que decisões sobre as quais não tem nenhum controle estão afetando diretamente seus interesses. A percepção dessa lacuna democrática faz com que a sociedade civil se articule em movimentos sociais globais e em redes de ONGs, com o objetivo de influir na formulação das políticas que regulam a economia global.

Tal processo, ainda recente, não se encontra totalmente estruturado e direcionado, mas exige que as demandas dele oriundas sejam atendidas. As principais demandas feitas ao FMI, OMC e BM são por transparência, responsabilidade e participação. Evidencia-se, portanto, uma crise na regulação do sistema econômi-

co internacional. A própria estrutura desse sistema inviabiliza um controle democrático tal como realizado no plano estatal, isto é, pela eleição de representantes e cobrança de sua responsabilidade. Confirma-se, com isso, a sugestão de que a democracia liberal é um modelo para o Estado-Nação (Dahrendorf, 2000). A concentração de poder na esfera internacional leva a uma revisão desse modelo e a um questionamento sobre os meios de decisão. O caminho que os movimentos sociais globais estão apontando é o de uma democracia participativa, em que a deliberação de todos sobre questões comuns confere legitimidade à decisão e constitui a única forma de controle e responsabilidade. Pensar a governança global a partir de um novo parâmetro de democracia implica repensar as instituições que coordenam o processo.

As organizações internacionais atuais, ainda que estejam se abrindo à sociedade civil, não respondem satisfatoriamente à demanda por participação, mostrando-se ainda incapazes de estruturar a nova arquitetura de uma governança democrática global. Por serem instâncias decisórias cujas ações derivam da posição dos Estados, há uma hierarquia de poder claramente definida. As organizações ouvem a sociedade, mas, em última análise, a decisão final parte de suas tecnocracias e do voto dos Estados-membros. É esse fechamento que favorece as reações violentas da sociedade civil, principalmente em sua versão de movimentos. Por isso, este talvez não seja o espaço onde o debate democrático será realizado, mas se transformará em ação. Há uma maior facilidade para se criar um espaço público global de discussão, isto é, uma esfera “neutra”, aberta à participação dos diversos atores, a partir de fóruns não deliberativos, como o de Davos e Porto Alegre.<sup>29</sup>

O Fórum Econômico de Davos é um bom exemplo de meio de criar esse espaço para discussão; no caso, para o debate entre os que definem as políticas neoliberais. Do fórum participam diretores de multinacionais, líderes políticos, burocratas de organizações internacionais e, entre eles, há um debate aberto, a partir do qual são definidos o ritmo e os princípios da liberalização da economia global. Versando sobre outros temas, o Fórum Social Mundial é também um espaço aberto ao debate de diversas organizações da sociedade civil, pautado na horizontalidade. Estes podem ser modelos interessantes para o debate global entre os atores internacionais. A interlocução do Fórum de Davos com o de Porto

---

<sup>29</sup> Citamos apenas os dois fóruns porque nosso estudo restringiu-se a eles. Porém, fóruns como os do G-8, que também criam um entendimento comum a respeito dos itens da agenda global, podem ser utilizados para a formação desse espaço público de discussão.



Alegre já pode ser considerada um passo no sentido de construir um espaço global. Sendo duas instâncias de caráter não deliberativo, o diálogo pode ser construído com base na igualdade entre as partes.

O ponto comum que daria base ao diálogo seria o consenso relativo ao mercado. Com a exceção de alguns grupos específicos da sociedade civil, nenhum dos atores envolvidos está propondo o fim do mercado. Essa base comum pode favorecer a realização do diálogo entre os atores na construção de um espaço público. Porém, pode ser que essa construção passe por outras esferas ou não se realize, o que levaria a um acirramento dos enfrentamentos. Davos, por exemplo, ainda que tenha aberto em seu discurso algum espaço para a sociedade civil, na prática isolou completamente o espaço das reuniões e impediu qualquer manifestação civil no local do encontro.

A construção do espaço público é, portanto, possível. A forma, porém, desse espaço, os mecanismos para a participação e, portanto, para a implementação da governança democrática ainda não estão definidos. É fato que as organizações já estão sendo forçadas a reagir. A maneira pela qual se dará essa reação e a posição dos demais atores no processo serão decisivas para a estruturação das relações internacionais em um futuro próximo.

#### ABSTRACT

The international system in undergoing an intense transformation process, whose main characteristics are the various actors' interdependence and a plurality of decision centres. Consequently, mechanisms of decision-making and of control over their results are questioned. Global civil society has proved dissatisfied with the present framework of international economy regulation, mainly through anti-globalisation movements, which point out a democratic flaw in that framework and claim for participation in the process via democratic global governance. That discussion is barely starting, and once well conducted, can alter significantly international politics.

**Keywords:** International system; Interdependence; Global civil society.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BROWN, Chris. International political economy. In: *Understanding international relations*. St. Martin's Press: New York, 1997. p. 145-161.
- BROWN, Chris. Global governance. In: *Understanding international relations*. St. Martin's Press: New York, 1997. p. 125-144.
- COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. O conceito de política posto à prova pela mundialização. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, 12 de junho, 1999. p. 7-20.

- DAHL, Robert A. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In: SHAPIRO, Ian & HACKER-CORDÓN, Casiano. (Ed.) **Democracy's edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 19-36.
- DAHRENDORF, Ralf. Después de la democracia, qué? *Jornal El País*. 2 de fevereiro de 2000. Não se encontra mais disponível online. Acesso em: fev./00.
- DALLAS, Luis. **A sociedade civil internacional**. Disponível em: <<http://members.nbci.com/luisdallas/capit15.htm>>. Acesso em: nov./00.
- GRZYBOWSKI, Cândido. **Os não convidados para a festa de Davos**. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br/paginas/davos.htm>>. Acesso em: nov./00.
- HELD, David. A democracia, o estado-nação e o sistema global. *Revista Lua Nova*, n. 23, março, 1991, p. 145-194.
- LINZ, Juan J. Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias. In: ÁGUILA, Rafael e VALLESPÍN, Fernando (Org.). **La democracia en sus textos**. Madrid: Ciencias Sociales Alianza Editorial, 1998, p. 225-230.
- NYE, J.; KEOHANE, R. Transnational relations and world politics. In: LUARD, Evan (Org.). **Basic texts in international relations: the evolution of ideas about international society**. London: Macmillan Press Ltd., 1992.
- O'BRIEN, Robert (Ed.) et al. **Contesting global governance: multilateral economic institutions and global social movements**. Cambridge Studies in International Relations, 71. Cambridge: Cambridge University Press, maio de 2000, p. 1-23, 159-234.
- REZENDE, Marcelo. Que todos desfrutem do mesmo capitalismo. *Jornal Gazeta Mercantil*. São Paulo, 15, 16 e 17 de dezembro de 2000. Caderno de Fim de Semana, p.1.
- ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: **Governança sem governo**. Brasília: UnB, 2000, p. 11-46.
- WHITAKER, Francisco. Fórum social mundial: origens e objetivos. *Correio da cidadania*, 22/1/2000. Disponível em: <<http://www.forumsocialmundial.org.br/institucional.php3?id=20010426001>>. Acesso em: maio/01.
- WHITEHEAD, Laurence. Jogando boliche no Bronx: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 14. n. 14. São Paulo, outubro de 1999, p. 15-41.
- YOUNG, Oran. Governance without government. In: **Governance in world affairs**. Ithaca: Cornell University Press, 1999, p. 1-23.
- Comission on global governance. <<http://www.cgg.ch>>. Acesso em: maio/01.
- Fundo Monetário Internacional. <<http://www.imf.org>>. Acesso em: maio/01.
- Banco Mundial. <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: maio/01.
- Organização Mundial do Comércio. <<http://www.wto.org>>. Acesso em: maio/01.
- Fórum Social Mundial. <<http://www.forumsocialmundial.org.br>>. Acesso em: maio/01.
- Notícias do Estado de S. Paulo, disponíveis em: <<http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2001/jan/28/150.htm>>.
- Notícias do Jornal do Brasil, disponíveis em: <<http://www.jb.com.br/omc/spextra.html>>. Acesso em maio/01.
-