

# GOVERNANÇA MUNDIAL, ESTADO E DEMOCRACIA: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE ALGUNS ESTUDOS DE CASO

Carlos S. Arturi\*

## Introdução

O cenário internacional desde o término da Guerra Fria nunca se encontrou tão distante da constituição de uma nova ordem mundial equilibrada e multipolar. Ao contrário, permanecem no início do século XXI a contundência das hierarquias de poder, a disputa acirrada entre as nações, bem como relações estratégicas e militares que aprofundam os conflitos internacionais. Com efeito, o desmantelamento da União Soviética em 1991, dissolvendo as categorias e estruturas típicas da bipolaridade do pós-Segunda Guerra Mundial, inaugura uma época de transição da ordem mundial ainda indefinida e repleta de crises. Por sua vez, a globalização econômica e o surgimento de novos atores na cena internacional (ONGs, blocos regionais econômicos, grandes empresas transnacionais) implicaram também o questionamento das prerrogativas dos Estados nacionais, da qualidade da democracia no mundo ocidental e da necessidade da criação de um espaço público mundial e democrático, que inclua atores não-estatais. Procurando dar conta das transformações espaço-temporais e institucionais da contemporaneidade das relações internacionais, conceitos como os de “sociedade civil mundial” e “governança global” surgem em análises que tentam formular novos referenciais teóricos, freqüentemente com viés normativo, para compreender um espaço político e atores verdadeiramente mundiais.

O avanço da democracia em escala internacional, a disseminação de experiências de gestão mais participativas e a constituição de fóruns de debate para a construção de alternativas para a ordem mundial, processos verificados nos últimos anos, não nos permitem, contudo, ignorar os problemas e os desafios que constroem a instauração de uma eventual governança democrática mundial.<sup>1</sup> Com efeito, a constituição de um espaço público mundial e democrático defronta-se com uma série de problemas: a insuficiência de fóruns de encontro e debate entre os diversos atores mundiais; a crise do intergovernamentalismo e do multilateralismo, acentuada depois dos ataques de 11 de setembro de 2001; a heterogeneidade de propostas e de atores que integram a chamada corrente alternativa e contestatória; a tendência de algumas ONGs de articularem-se diretamente com instituições internacionais e grandes empresas em detrimento de órgãos estatais, sobretudo nos países mais pobres; a falta

---

\* Doutor em Ciência Política pelo *Institut d'Etudes Politiques*, Paris. Professor do Departamento de Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS (carlos.arturi@ufrgs.br).

de legitimidade de muitas associações; a inclinação à utilização da violência por alguns grupos de contestadores da ordem mundial atual (Arturi e Oliveira, 2002). O desafio de incrementar uma “governança democrática” nos países periféricos deve ser ainda confrontado com os problemas adicionais provocados pela multiplicação de atores, que se caracterizam pela heterogeneidade, dotação desigual de recursos, freqüente envolvimento em programas e políticas de desenvolvimento e que abarcam desde organizações locais até organizações internacionais.

A necessidade de uma governança mundial encontra sua origem, para muitos autores, na percepção de efeitos deletérios da globalização econômica atual, tais como o aumento da concentração da riqueza nos países ricos em detrimento dos países mais pobres, no agravamento das desigualdades sociais no interior de quase todas as sociedades nacionais e na inexistência de instrumentos e instituições de controle democrático do processo de mundialização. A partir desse horizonte prescritivo e hipotético de uma regulação democrática da política internacional, este trabalho investiga as condições e os obstáculos para a constituição de uma “governança mundial democrática”. Trata-se, aqui, de um exercício teórico-especulativo que permite identificar e problematizar algumas questões originadas pelos problemas decorrentes da aceleração do processo de globalização, baseado quase que exclusivamente numa lógica mercantil, e pela atual conjuntura mundial marcada por vários conflitos bélicos.<sup>2</sup> Nessa perspectiva, verifica-se, no meio acadêmico e no seio de algumas instituições internacionais, intensa reflexão sobre as possibilidades, experiências e obstáculos para a construção de uma governança mundial caracterizada por processos democráticos e participativos.

O presente trabalho analisa várias experiências concretas de políticas e programas que articulam atores locais, nacionais e internacionais – governamentais e não-governamentais. Essas experiências foram objeto de debate no seminário “Democracia e Governança Mundial”, realizado no primeiro Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em janeiro de 2001.<sup>3</sup> O evento reuniu uma dúzia de pesquisadores e de especialistas de vários países, todos com largo envolvimento em programas e políticas de governança e autores de reflexões críticas sobre essas experiências. Este artigo procura analisar, à luz dos trabalhos do seminário,<sup>4</sup> os problemas que desafiam a possibilidade de uma governança mundial democrática, bem como identificar algumas questões teóricas e metodológicas postas às ciências sociais pela globalização e pelas diversas experiências de governança em prática no mundo.

As principais questões que orientaram aquele estudo foram: como reforçar a capacidade das democracias para participar da globalização em proveito de seus cidadãos? Que instâncias de regulação internacional seriam necessárias para tal? Que meios são necessários para instaurar uma “governança mundial” fundada em princípios democráticos? Que papel estaria reservado para os atores não-governamentais? Nesse sentido, como pode ser vislumbrada a participação dos movimentos associativos, das comunidades de bairros, das ONGs em geral, dos sindicatos, das empresas na constituição de um novo espaço público em torno de uma “governança mundial” mais democrática? Tendo em vista esses questionamentos de caráter normativo, a primeira parte do artigo, de cunho mais teórico, trata das relações entre governança, democracia e poder político no espaço público mundial. A segunda analisa alguns casos de

articulações entre diferentes atores envolvidos em políticas e programas de governança que vinculam vários níveis de poder, do local ao internacional.

## I. Governança e democracia na política internacional

O fim da Guerra Fria, a globalização econômica e o surgimento de novos atores na cena internacional (ONGs, blocos regionais econômicos, mega-empresas transnacionais) levaram ao questionamento das prerrogativas dos Estados nacionais, da qualidade da democracia no mundo ocidental e da necessidade da criação de um espaço público mundial e democrático. Ironicamente, no entanto, “a idade de ouro dos movimentos transnacionais se situou, na verdade, entre a queda do Muro de Berlim e o 11 de Setembro (...). Mas o 11 de Setembro projetou novamente à ribalta a violência legítima no interior como no exterior das fronteiras, e o Estado retomou as rédeas da besta. [...] É um período de fluxo e incerteza que favorece os grandes aparelhos de Estado” (Kemp, 2003:26-27). As tentativas de contenção policial das manifestações antiglobalização inserem-se nesse ambiente “schmittiano” da guerra contra o terrorismo.<sup>5</sup> Assim, ao contrário das primeiras expectativas, assiste-se atualmente à constituição de uma governança securitária internacional, em vez de uma propriamente democrática, na qual a ênfase é a defesa e a segurança, e não a democracia ou o desenvolvimento. Apesar desses constrangimentos, um dos principais estímulos para o debate sobre governança tem sido a busca de uma mundialização “positiva”, alicerçada em espaços públicos democráticos, e não apenas baseada em mera reação à globalização econômica.

A governança é aqui entendida como um conjunto de processos, instituições e práticas por meio das quais os cidadãos e os diferentes grupos sociais – locais, nacionais e internacionais – articulam seus interesses e posições, formando um complexo sistema de elaboração de políticas e de tomada de decisões mais vasto que a arena estatal.<sup>6</sup> Ora, essa noção de governança é polissêmica e quase sempre marcada por forte conteúdo normativo e prescritivo. Frequentemente adjetivada como “boa” ou “democrática”, muitas vezes a governança seria considerada perfeitamente complementar à regulação pelo mercado global. Em conseqüência, há um grande potencial de mistificação e um grande risco de manipulação ligados ao uso da noção de governança (Milani e Solinís, 2002). Como ressalta Kazancigil, a referência feita às questões essenciais da gestão, sem menção ao papel direto do Estado, tornou a governança um conceito conveniente à utilização dos “*experts*” economistas e tecnocratas financeiros mundiais, pois a:

governança se adapta muito bem às condições da cena internacional, na qual não há nenhuma autoridade central e na qual os investidores, isto é, os Estados soberanos, as corporações multinacionais, as organizações internacionais e, mais recentemente, as ONGs geram políticas sobre questões específicas e regimes regulatórios. [...] sem dúvida [a governança] é participativa, mas, por envolver somente estes investidores interessados na questão em consideração, não substitui as instituições democráticas, as quais representam a totalidade dos cidadãos e tratam dos interesses multissetoriais comuns da sociedade como um todo (Kazancigil, 2002:54).

Para Kazancigil, negando que a globalização não possua regras próprias, existem normas que governam, de uma certa maneira e em uma direção determinada, a globalização econômica, mas que se evadem de certos constrangimentos normativos das democracias e de preocupações sociais, limitando-se às esferas comerciais e financeiras.. Essas regras seriam o resultado de regimes internacionais desenvolvidos no seio de instituições, tais como o G-7, o FMI, a OMC, o Banco Mundial, a União Européia e a OCDE, que são fortemente influenciadas por alguns Estados apenas: os Estados Unidos, o Reino Unido, a Alemanha, a França e o Japão. Com efeito, a origem da expressão “governança” encontra-se no mundo empresarial, designando a articulação cada vez mais complexa entre empresas de grandes grupos econômicos e destes entre si, sendo posteriormente incorporada ao jargão das instituições intergovernamentais e internacionais, como FMI e Banco Mundial, já sob a denominação de “boa governança”, para referir-se ao conjunto de relações entre estas entidades e os governos e ONGs locais no intuito de obter uma eficiente execução de programas de ajustamento preconizada “de cima para baixo” aos países em desenvolvimento.<sup>7</sup>

O qualificativo democrático exige que uma governança mundial seja desenvolvida com distribuição de poder entre os que governam e aqueles que são governados, com processos de negociação entre os envolvidos e com descentralização acompanhada por um fluxo de informações para o centro (Beausang, 2001:42). Esta aceção suscita questões teóricas de fundo, aqui apenas indicadas à luz dos trabalhos comentados, que referem-se a problemas de ordem política com reflexos concretos imediatos, tais como: é necessária a constituição de uma sociedade civil mundial para a existência de uma governança mundial? Uma governança mundial *democrática* pressupõe a mundialização da democracia como regime político das nações?<sup>8</sup> Respostas positivas a estas questões devem ser nuançadas, pois muitas vezes não consideram a desigualdade de poder entre os diversos atores do sistema internacional – Estados ricos e pobres, grandes e pequenas empresas, ONGs internacionais e locais, blocos econômicos díspares, entre outros – e os problemas de legitimidade e de representatividade de muitas dessas entidades, como é o caso de ONGs que são consideradas “representantes” de determinadas comunidades e setores sociais. Nesse sentido, Beausang aduz que “a sociedade civil não pode ser considerada o único pilar da democracia; Estados e partidos políticos programáticos são indispensáveis na canalização das demandas para a governança” (*idem*:19).

É imperativa, portanto, a análise dos desafios e perspectivas postos pela adoção crescente dos princípios e instituições da democracia representativa, decorrente de dinâmicas políticas internas e/ou pressão externa, mesmo nas regiões e culturas não-ocidentais, bem como pela expansão de práticas democráticas participativas pelos Estados no mundo. Com efeito, a análise das adaptações e evolução das instituições típicas dos regimes democráticos ocidentais quando adotadas pelos países emergentes pode auxiliar em muito a compreensão dos desafios para a instauração de uma governança democrática mundial e também das limitações dessas instituições nos próprios países originários.<sup>9</sup>

Guy Hermet (2002) aborda frontalmente esse problema ao alertar que os imperativos da “boa governança” mundial, defendida e promovida por instituições

internacionais e algumas ONGs, não devem ser implantados em detrimento das prerrogativas dos Estados, sobretudo daqueles que apenas recentemente, e de maneira ainda precária, democratizaram seus regimes políticos. Assiste-se, freqüentemente, à defesa do estabelecimento de relações diretas e preferenciais entre instituições internacionais, especialmente aquelas voltadas aos programas de ajuda pública ao desenvolvimento, e as ONGs, reservando um papel secundário às instituições governamentais sob a argumentação de que os Estados dos países emergentes ou pobres carecem de condições para levar a cabo com eficácia políticas públicas. Opondo-se a esta justificativa, Hermet argumenta que os programas de desenvolvimento das instituições financeiras internacionais e regionais, bem como aqueles das Nações Unidas, devem procurar reforçar o papel do Estado para cumprir suas funções, respeitando as tradições culturais locais. Caso contrário, corre-se o risco de provocar a fragmentação das experiências participativas, bem como a arrogância e o paternalismo de instituições internacionais e de ONGs que se autoproclamam representantes da população. Em situações em que os emergentes Estados democráticos são desacreditados em sua capacidade e legitimidade, já precárias, tanto a “boa governança” como a consolidação da democracia correm sérios riscos.

Também na perspectiva de fortalecimento das instituições estatais para atingir uma “boa governança democrática”, Razafy-Andriamihaingo (2002) contribui com uma análise comparativa sobre as condições e obstáculos para a promoção da democracia nos países francófilos e na Ásia. Essa tarefa – que exigiria, segundo o autor, a instauração de instituições judiciárias independentes, imparciais, acessíveis e eficazes – encontra seus maiores obstáculos nas resistências cultural e política para a universalização dos direitos do homem. Apesar destas dificuldades, sobretudo na Ásia e na China, o autor identificou um progresso considerável na promoção do Estado de Direito na comunidade dos países francófilos, creditado aos esforços de organismos intergovernamentais voltados para a universalização dos direitos humanos, como é o caso da *Agence Intergouvernementale de la Francophonie*. Em sua opinião, portanto, a contribuição de instituições intergovernamentais é fundamental na promoção tanto da democracia como do desenvolvimento.

Todavia, Dorcella Bazahica (2001) apresenta uma reflexão sobre as adaptações que as instituições representativas dos regimes democráticos devem sofrer para se enraizar e serem úteis às sociedades de outras áreas culturais não-ocidentais, sob pena de serem ineficazes ou até mesmo contraproducentes. No caso, a autora examinou as tensões políticas ligadas à divisão da população do Burundi em duas etnias principais – os Tutsis e os Hutus – a qual é agravada pela regra tradicional da democracia representativa “um homem, um voto”, pois, como uma das etnias é majoritária, ela poderia eternizar-se no poder. Assim, segundo a autora, deveria ser instaurado um regime democrático adaptado à realidade sociocultural local, que possa garantir a sobrevivência política e a possibilidade de alternância no poder para todas as etnias do país. Para tanto, seria necessário privilegiar o consenso em detrimento da concorrência entre os grupos, entre outras medidas. Já o trabalho de Sarah Ben Néfissa (2002) aborda os resultados de uma reforma política democrática pontual – o fato de que, em 2000, pela primeira vez, as eleições legislativas no Egito se desenrolaram sob o controle da justiça, diminuindo significativamente as fraudes eleitorais nas salas de

votação, que até então eram controladas pelos representantes locais do poder (sobretudo líderes religiosos e famílias tradicionais), que ela qualifica de “notáveis locais”. Essa alteração provavelmente terá um grande impacto no sistema político do país.

Com efeito, tanto a ausência de poder executivo municipal no Egito como a centralização administrativa do país reforçavam as relações clientelistas entre deputados e notáveis locais. Assim, em termos prospectivos, a principal consequência do controle judiciário sobre as eleições poderia ser doravante o estabelecimento de uma relação direta entre os candidatos e os eleitores, dispensando os “grandes eleitores informais” que controlavam e manipulavam as eleições. Como consequência, viria a se constituir a categoria, até então inexistente, de “eleitor individual”, o que implicará certamente uma importante redefinição da vida política no Egito, embora a autora alerte que poderão também surgir novos “notáveis”.

## 2. Estado, organizações intergovernamentais e sociedade civil

As articulações e tensões entre o Estado, as instituições internacionais e os atores da sociedade civil constituem outro tema central quando se debate a governança. Trata-se de alianças e relações de poder entre essas entidades, sob a influência da globalização econômica e das reformas liberalizantes, “que reduzem a capacidade dos regimes democráticos nacionais para enfrentar os efeitos domésticos de decisões que são tomadas em nível global” (Kazancigil, 2002:56). Assim, privilegia-se, na análise que segue, as inter-relações do nível local e nacional dos processos estudados com a dimensão global da governança e da democracia.

Um trabalho recente investiga as relações entre instituições intergovernamentais, governos e ONGs, especificamente no que se refere a políticas de luta contra o tráfico de drogas ilícitas de caráter multilateral (Aureano, 2002). Para Guillermo Aureano, que analisa a Sessão Extraordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas dedicada ao Problema Mundial das Drogas, em 1998, a participação de ONGs que discordam da política oficial internacional de combate as drogas, baseada na proibição e na repressão, têm sido tolhida e praticamente ignorada pelas instituições multilaterais e internacionais. Estas preferem relacionar-se com outras ONGs favoráveis às políticas adotadas pelas agências da Organização das Nações Unidas (ONU) (sobretudo o Programa *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention/UNODCCP*, em Viena). Naquele evento, a única atividade de proposições alternativas à política internacional antidrogas vigente que obteve sucesso e visibilidade pública partiu de uma ONG – o Lindesmith Center – que ignorou o fórum oficial e trabalhou diretamente com a mídia. Aureano examina também a posição e a influência da política externa do Canadá a fim de promover uma abertura e uma discussão crítica das políticas antidrogas de caráter multilateral. Seu sucesso parcial reforça a centralidade dos Estados, sobretudo dos mais poderosos, em promover políticas que possam resultar numa governança mais democrática.

Algumas importantes questões concernentes à discussão sobre “capital social” e sobre os avanços e limites na participação de atores governamentais e não-governamentais na implementação de políticas públicas são também examinadas por Maria da Graça Bulhões (2002) ao estudar uma das mais importantes políticas de

emprego do Brasil, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador/PLANFOR, tal como foi executado no Rio Grande do Sul. Com efeito, este programa está orientado para funcionar descentralizadamente com participação, integração e parceria entre Estado e sociedade civil. Ele é implementado pelo Ministério do Trabalho, mas composto pelos Planos de Qualificação de todas as unidades da federação e executados pelos respectivos governos estaduais, com aprovação das Comissões Estaduais de Emprego, compostas de forma paritária por representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores. O programa busca inserir em seu planejamento e gestão os poderes municipais e criar Comissões Municipais de Emprego, também tripartites e paritárias. As comissões dos municípios devem, por sua vez, articular atores estatais e não-estatais. Esse plano complexo avançou desde 1996 no que concerne aos objetivos ligados à descentralização e à participação, mas apresentou limites definidos no que diz respeito à atuação e articulação dos atores, ressentindo-se da ausência de uma instância estatal que permitisse a formação especializadas de agentes públicos capazes de planejar, articular e implementar uma política dessa envergadura, subsidiando as comissões municipais e os atores da sociedade civil. A presença estatal mostra-se mais uma vez essencial para que as políticas de descentralização não se transformem em fragmentação de esforços e na reprodução de desigualdades entre as diferentes localidades e regiões.

A discussão atual sobre a governança urbana procura saber se ela serve sobretudo para garantir a eficiência econômica ou a regulação de conflitos, numa época em que as cidades tornaram-se centros de desenvolvimento econômico e social, mas também o lugar de exclusão e carências de todos tipos, agravados pela globalização. Annik Osmont (2002) bem demonstra o impacto desestabilizador sobre as comunidades de base e os poderes locais ocasionado pelos processos de concentração urbana e de metropolização, que foram intensificados pela globalização econômica. Com efeito, as principais instituições financeiras internacionais e grandes empresas transnacionais consideram o desenvolvimento urbano como um aspecto do desenvolvimento econômico e passaram a impor diversas políticas e estratégias de intervenção sobre as cidades na procura da máxima eficiência econômica. Assim, os governos nacionais e sobretudo locais se viram ultrapassados por instituições e atores internacionais e multilaterais, inclusive ONGs, muito mais poderosos. Esse quadro torna decisivo o papel dos especialistas como agentes de mediação e de negociação entre as mais diversas instituições que atuam na governança urbana. A autora identifica também a ingenuidade daqueles que consideram que a descentralização e a participação podem por si só resolver os problemas locais, pois a democracia não pode ser imposta. Assim, seria necessário levar em conta as particularidades de cada caso, o que os programas impostos “de cima para baixo” não conseguem incorporar, e considerar que as cidades são também o espaço de constituição de contrapoderes e de democracia.

Com o mesmo objetivo de estudar as dificuldades para o desenvolvimento de políticas urbanas, David Westendorff (2002) examina as relações de parceria entre autoridades locais e organizações da sociedade civil a partir do estudo de alguns casos envolvendo grandes cidades de países em desenvolvimento e emergentes. Os efeitos negativos das políticas neoliberais produziram efeitos desestabilizadores sobre as redes associativas integradoras das populações mais carentes, sem uma preocupação,

ademais, com a construção de uma governança democrática. Segundo o autor, as organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGDs) podem exercer o papel de fortalecer as entidades e governos locais e servir como intermediárias entre estas instituições e os governos centrais e outros órgãos internacionais. Bunker Roy (2002), por sua vez, expõe uma experiência de desenvolvimento local rural no Rajastão (Índia), conhecida no mundo da cooperação internacional como o “Colégio dos pés descalços” (*Barefoot College*). Trata-se de uma prática de desenvolvimento endógeno que visa a desmistificar o conhecimento em prol das populações menos favorecidas numa das províncias mais pobres da federação indiana, que, nos últimos cinco anos, vem expandindo-se por outras treze províncias. Além dos benefícios de projetos de educação e de desenvolvimento tecnológico alternativo, o autor analisa o potencial de transformação estrutural dos resultados de tais projetos junto a populações mais emancipadas e conscientes de seu papel político, sobretudo no que concerne à democratização das relações de poder num país profundamente marcado pelas desigualdades relacionadas com o sistema tradicional de castas.

A expansão da democracia local e as tensões entre a democracia representativa e a participativa são temas centrais na discussão atual sobre governança democrática mundial. Quando se faz referência ao êxito de uma experiência participativa local, o exemplo do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre freqüentemente é evocado, o que o torna um objeto de estudo muito interessante para o debate sobre governança democrática. Todavia, ao abordar sucintamente esta experiência faz-se necessária uma análise prévia das vicissitudes do processo político recente Brasil e do estado do Rio Grande do Sul, em particular, que permita qualificar as questões que atualmente pautam o debate sobre democracia, governança e espaço público na era da mundialização. O processo de democratização no Brasil nas duas últimas décadas ilustra os avanços, limites e desafios do novo regime para consolidar-se, o que também condiciona as oportunidades de existência de uma governança democrática no País. De fato, a longa e gradual transição política brasileira (1974-1990) foi largamente controlada pelos antigos dirigentes autoritários, que garantiram não só sua sobrevivência política, como também a permanência no poder de boa parte de seus líderes civis.<sup>10</sup> O Estado, por sua vez, continua prisioneiro de interesses privados e clientelistas e as iniciativas de reforma do Estado realizadas na última década não melhoraram este quadro.

O fim do Estado autoritário e o início da democracia no Brasil ocorreram concomitantemente com o advento de uma sociedade muito mais complexa do que aquela que sofrera o golpe de Estado em 1964. Esta sociedade preponderantemente urbana, industrializada e diversificada, na qual convivem desde comunidades pré-industriais até setores cosmopolitas pós-modernos, constituiu-se em boa parte durante o regime autoritário, que implantou uma política econômica desenvolvimentista e modernizante, embora socialmente excludente. Assim, quando se desenvolve a transição “pelo alto”, sobretudo na primeira metade dos anos 1980, o regime autoritário não podia mais gerir e controlar uma sociedade muito complexa, cuja economia já se encontrava em recessão e cujos setores sociais organizados, em sua maioria, apoiavam a oposição democrática. Embora o novo regime democrático, resultado de uma transição conservadora, também não tenha sido capaz de construir políticas que incluíssem a maioria dos brasileiros nos benefícios de uma das dez maiores economias do mundo, há mais de uma década



assiste-se ao florescimento de associações e organizações da sociedade civil de todo tipo, uma das condições que levam a apontar os importantes avanços na sedimentação de liberdades civis e direitos políticos na história recente do País.

Um dos constrangimentos mais importantes para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento de uma governança democrática no País origina-se, entretanto, no seio mesmo da antiga oposição ao regime autoritário. O longo período de autoritarismo militar (1964-1985) é um importante fator explicativo da confusão entre Estado, regime e governo em boa parte das organizações de oposição na época. Isto se deve ao fato de que qualquer oposição aos governos militares era considerada pelos detentores do poder como um desafio ao seu regime e um atentado contra o Estado e a nação. Assim, muitos dos movimentos de oposição, sobretudo aqueles ligados à Igreja, desenvolveram um profundo sentimento antipolítico e uma exaltação das organizações de base da sociedade civil, deslegitimando a esfera da atividade político-institucional e, por conseqüência, o regime democrático representativo. Esse preconceito contra o Estado e o regime democrático “formal” é o mesmo que encontramos em discursos e concepções de governança “sem governo” de instituições financeiras internacionais, cujos projetos de desenvolvimento são criticados pelas próprias organizações de base.<sup>11</sup> Ora, num país e numa região cuja tradição republicana é rarefeita e onde a sociedade civil encontra-se incipientemente organizada, o preconceito antipolítico reforça e beneficia os setores sociais mais poderosos, bem como o corporativismo e a autolegitimação dos grupos mais organizados, tanto à direita quanto à esquerda do espectro político. Neste artigo, partimos do princípio de que a institucionalização, por intermédio do Estado, de práticas políticas iniciadas pela sociedade civil é condição *sine qua non* para a transformação social a longo prazo.

As experiências políticas recentes realizadas no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre podem efetivamente contribuir para iluminar melhor estas questões sobre democracia, governança e participação, pois nestes casos houve uma significativa experiência de alternância no poder. Com efeito, uma aliança de partidos de esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, encontra-se desde 1989 no comando da prefeitura de Porto Alegre. A ascensão da esquerda ao poder originou desafios práticos no que concerne às relações entre democracia e participação e entre Estado e sociedade civil, os quais não se configuraram da mesma maneira para os governos nacionais, liberais e conservadores, que se sucederam após o final da década de 1980. Conseguirá a esquerda construir uma alternativa à democracia “liberal” e um espaço público legitimado? Estariam sendo criadas as condições necessárias para construir uma governança democrática em Porto Alegre? Muitos daqueles que respondem afirmativamente a estas questões utilizam como seu principal argumento a criação da já internacionalmente conhecida experiência do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre para definir as prioridades do orçamento mediante a participação direta da população. O OP já foi adaptado e implementado em muitas outras cidades do Brasil e do mundo por administrações de várias colorações políticas. Tornou-se, assim, uma espécie de símbolo de participação política e panacéia universal para democratizar o planejamento e gestão de políticas públicas. Todavia, esta importante experiência participativa também possui seus limites e pode provocar efeitos políticos deletérios para a própria governança democrática.

De fato, esse processo de construção participativa do orçamento da capital do Rio Grande do Sul, implantado desde 1990, foi reconhecido como um símbolo da nova governança democrática e tornou-se objeto de muitos estudos acadêmicos e de polêmicas político-partidárias que, além de destacarem seus méritos, começam também a apontar seus limites. Entre estes, destacam-se os seguintes problemas: a contradição potencial entre a racionalidade de uma política geral para a cidade contraposta à lógica local/setorial do processo de decisões do Orçamento Participativo; a tendência dos setores mais organizados da população a fazerem valer suas posições em detrimento daqueles menos organizados e mais excluídos; a possível cooptação de lideranças locais que se inserem diretamente no OP, enfraquecendo o outrora pujante movimento de associações de bairros, independente dos governos; o esvaziamento das prerrogativas e funções da Câmara de Vereadores e, portanto, da representação político-partidária; e, finalmente, os riscos de instrumentalização política do OP pelo governo. Verifica-se, assim, que a experiência do OP na cidade de Porto Alegre e no Estado do Rio Grande do Sul dão origem a questões de fundo teórico e a problemas políticos práticos acerca da governança democrática que devem ser objeto de conhecimento científico e de discussão pública. Um artigo de Marcia Ribeiro Dias (2002), que sintetiza sua tese de doutorado sobre o debate político em Porto Alegre acerca da institucionalização formal do OP e do impacto desse mecanismo sobre as funções e prerrogativas da Câmara de Vereadores, aborda alguns desses problemas, tendo como pano de fundo as tensões entre os princípios e práticas das instituições representativas e aqueles da democracia participativa.

### **Observações finais**

A existência de uma sociedade civil mundial é freqüentemente citada como essencial para o desenvolvimento de um espaço público mundial animado por uma governança democrática (Lipschutz, 1996). De fato, seria dificilmente imaginável uma governança mundial que não estivesse referida ao conjunto de organizações e movimentos de alcance internacional que hoje compartilham com as instituições estatais e intergovernamentais a política mundial. Todavia, os trabalhos e as discussões realizadas no seminário “Democracia e Governança Mundial” e parte da literatura atual sobre o tema alertam que a tentativa de reforço das sociedades civis nacionais e das organizações não-governamentais no cenário internacional não deve ocorrer em detrimento dos Estados nacionais e das instituições governamentais, indispensáveis para a manutenção do caráter público, democrático e universalista das políticas adotadas. Pensar a governança democrática mundial não significa prescindir do Estado como ator político e institucional essencial.

Verifica-se igualmente uma profunda mudança na conceituação de governança, em contraposição à noção até então dominante, equiparada à boa gestão sobre o processo de tomada de decisões e à eficácia na gestão de políticas (“boa governança”). Debate-se a necessidade de dar um conteúdo mais substantivo à noção de governança e de vinculá-la ao desenvolvimento social e à participação democrática de todos aqueles envolvidos nas decisões. Assim, a inclusão dos princípios da democracia, do respeito aos direitos humanos e às culturas locais, da participação dos atores da sociedade civil no processo

de negociações, da distribuição do poder e da descentralização da gestão, revelam-se dimensões essenciais de uma governança democrática. As chances de instauração de uma governança mundial deste tipo também dependem diretamente da existência da democracia e de mecanismos de gestão eficientes no interior dos Estados nacionais. Isso não significa, contudo, que o regime democrático ocidental possa ser implantado sem considerar as tradições culturais e políticas dos países envolvidos, bem como a estrutura estatal existente. O conceito mesmo de governança deve estar impregnado de historicidade e referido a contextos sociais e culturais específicos.

Pensar a governança mundial e implementar políticas democratizantes exige análise crítica e rigorosa sobre a variedade de atores políticos e sociais, os operadores econômicos e os movimentos sociais, todos implicados nos diferentes esforços atuais de regulação mundial. Pressupõe, igualmente, o reconhecimento da diversidade de contextos locais e nacionais nos quais se desenvolvem os modelos democráticos. Sobretudo, é necessário do ponto de vista teórico e prático superar “o debate maniqueísta [que] tende a reduzir o econômico ao mercantil, e o político ao Estado, sem conceber a pluralidade nos modos de participação na vida política (por exemplo, a vida associativa) e econômica (por exemplo, a economia solidária e ecologicamente responsável)” (Milani e Solinís, 2002:276). Por sua vez, a contestação internacional antiglobalização pode afetar de maneira negativa as possibilidades de uma governança mundial de várias maneiras. Em primeiro lugar, muitos desses movimentos desenvolvem uma crítica acerba quanto à democracia representativa e ao Estado, que, como argumentamos, são centrais para democratização de uma regulação social mundial; em segundo lugar, quando algumas organizações antiglobalização apelam para a violência política, como foi o caso em Gênova, em 2001, ocorre uma deslegitimação do conjunto dos movimentos, que são essenciais para uma governança democrática mundial; finalmente, percebe-se, após o 11 de setembro de 2001, o início de articulações interestatais para vigiar, controlar e, eventualmente, reprimir tais movimentos, constituindo uma espécie de governança “securitária”, que pode se revelar um entrave para democratização do espaço público mundial.<sup>12</sup>

Em suma, o rápido exame realizado neste trabalho sobre o debate atual a respeito da governança mundial democrática mostrou que para instaurá-la é necessário a precedência do político sobre o econômico na construção do espaço público mundial, a sinergia entre democracia e governança eficaz, bem como o estabelecimento de relações estreitas entre organizações da sociedade civil e instituições estatais e internacionais. Hoje, além desses enormes desafios, a governança mundial, para se efetivar, deve superar os obstáculos provenientes da deterioração da cooperação política internacional após o ataque de 11 de setembro de 2001, pois o unilateralismo da política externa norte-americana em sua componente militar, que se reforça em detrimento de uma diplomacia cooperativa, restringiram o papel de articulação de interesses e de legitimação multilateral da ação política efetuado por certas instituições internacionais, a começar pela ONU, o que afeta negativamente o ambiente e os espaços institucionais necessários para sua concretização.

## Notas

- 1 Ver Rosenau (1997).
- 2 Este artigo está baseado, em parte, na “Introdução”, redigida pelo autor e por Renato de Oliveira, para o livro organizado por Milani; C. ARTURI, C. e SOLINÍS, G. (2002), e no artigo “Desafios para a instauração de uma governança democrática mundial na atual conjuntura internacional” (Arturi, 2003).
- 3 O seminário foi patrocinado pelo programa *Management of Social Transformations* (MOST) da UNESCO, em colaboração com o Departamento de Ciência Política da UFRGS e com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS)
- 4 Os trabalhos foram publicados na coletânea *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI ?*, da qual o autor foi um dos co-organizadores (Milani, Arturi e Solinis, 2002). A edição francesa foi publicada em em 2004, pela Editora Khartala.
- 5 Neste sentido, destaca-se o processo de ultrasecuritização estatal, em escala mundial, que sofreu um recrudescimento após os atentados do 11 de setembro de 2001. A partir deste evento, verificou-se a multiplicação de medidas jurídicas, bem como policiais e operacionais – já em experimentação – que implicam o risco de criminalização dos movimentos sociais. Na União Européia, onde o movimento antiglobalização tem uma de suas principais bases, as redes policiais e os serviços de inteligência expandem-se, impondo uma visão da contestação social como problema de segurança, o que erode os limites entre segurança interna e segurança externa (Apap, 2004; Anderson e Apap, 2002).
- 6 Cf. Relatório “Our Global Neighbourhood”, do PNUD (1996).
- 7 Para um inventário de seis acepções de “governança”, ver Rhodes (1996).
- 8 Discussões aprofundadas destas questões encontram-se em Francesca Beausang (2001) e Milani e Solinis (2002).
- 9 Nesse sentido, ver o artigo de Jaime Preciado Coronado sobre a governabilidade democrática no México pós-priista, onde o autor examina os enormes desafios que enfrenta o México para construir um sistema democrático após as últimas eleições presidenciais, o qual permitiria, pela primeira vez em muitas décadas, a alternância no poder. De fato, o autor considera o caso mexicano como um laboratório privilegiado para examinar-se o alcance da governabilidade democrática e seu artigo identifica e avalia as principais medidas adotadas pela presidência Fox para tentar alcançá-la, sobretudo as que concernem à recomposição das relações entre atores políticos, grupos intermediários, ONGs e agentes estatais (Coronado, 2002).
- 10 Para uma análise mais detalhada do processo de transição no Brasil, ver Arturi (2001).
- 11 Para uma discussão deste tema, ver Rosenau (1997).
- 12 A esse respeito, ver Montes (2001) e Jacquet (2002).

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, M. e APAP, J. (2002), *Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged European Union*. Bruxelas, CEPS.
- ARTURI, Carlos S. (2001), “O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: o Caso Brasileiro”. *Revista de Sociologia e Política*, nº 17, pp. 11-31.
- \_\_\_\_\_. (2003), “Os Desafios para a Instauração de uma Governança Mundial Democrática na Atual Conjuntura Internacional”, in *Indicadores Econômicos FEE* (Fundação de Economia e Estatística/Governo do Estado do Rio Grande do Sul), vol. 31, nº. 1, pp. 75-93.
- \_\_\_\_\_. e OLIVEIRA, Renato de (2002), Introdução, in MILANI, C., ARTURI, C. e SOLINÍS, G. (orgs.). *Democracia e Governança Mundial: Que Regulações para o Século XXI?* Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO.
- AUREANO, Guillermo (2002), “Relações entre as ONGs, as OIGs e o Estado no Caso da Luta Anti-Drogas”, in Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 63-89.

- BAZAHICA, Dorcella (2001), “Democracia, Cultura e Etnias”, trabalho apresentado no *I Fórum Social Mundial*, Porto Alegre, Janeiro.
- BAUSANG, Francesca (2001), “Democratising Global Governance: What’s After the World Social Forum? *Paper do Programa Most da UNESCO*, mimeo, Paris.
- BULHÕES, Maria da Graça P. (2002), “Plano Nacional de Formação do Trabalhador no Rio Grande do Sul: os Avanços e Limites na Participação de Atores Governamentais e Não-Governamentais”, in Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 137-165.
- CORONADO, Jaime P. (2002), “A ‘governabilidade’ na recomposição das relações de atores políticos, grupos intermediários, ONGs e agentes econômicos no México”, in Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 93-120.
- DIAS, Marcia R. (2002). “Entre a representação e a participação política: o debate sobre a institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre”, in Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 204-230.
- HERMET, Guy. (2002), “A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs”, in Milani, C., Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 33-46.
- JACQUET, Pierre. (2002), “La Gouvernance Mondiale à l’Epreuve des Contestations”. *RAMSES*, Paris, pp. 73-89.
- KAZANCIGIL, Ali (2002), “A Regulação Social e a Governança Democrática da Mundialização, in Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (org.), pp. 47-62.
- LIPSCHUTZ, Ronnie (1996), *Global Civil Society and Global Environmental Governance*. New York, State University of New York Press.
- MILANI, C.; ARTURI, C. e SOLINÍS, G. (orgs.). (2002), *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO.
- MILANI, Carlos e SOLINÍS, Gérman (2002), “Pensar a Democracia na Governança Mundial: Algumas Pistas para o Futuro”, in Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 266-292.
- MONTÉS, Jérôme. (2001), “Mouvements Anti-Mondialisation: la Crise de la Démocratie Représentative”, *Études Internationales*, vol. 32, n° 4, dezembro, pp. 773 – 781.
- NÉFISSA, Sarah (2002), “Processo de Democratização no Egito, Eleições Legislativas de 2000 e Relações de Força entre as Diferentes Tendências”, in Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 121-136.
- OSMONT, Annik (2002), “Modelo de Urbanização para a Cidade, Totalidade Funcional do Desenvolvimento Econômico e Social”, in Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 169-186.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), “Our Global Neighbourhood”, (1996).
- RAZAFY-ANDRIAMIHAINGO, Jean-Pierre (2001), “Perspectives Comparatives sur le Rôle du Juridique et de l’Institutionnel dans l’Amélioration de la Qualité de Démocratie”. Trabalho apresentado no *I Fórum Social Mundial*, Porto Alegre, Janeiro.
- RHODES, R. A. W. (1996), “The New Governance; Governing Without Government”. *Political Studies*, vol. 4, n° 4, pp. 652-667.
- ROSENAU, J. (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press.
- ROY, Bunker (2002), “O Colégio dos Pés Descalços: A Prática de Um Conceito”, in MILANI, C., ARTURI, C. e SOLINÍS, G. (org.), pp. 231-264.
- WESTENDORFF, David (2002), “Gestão Local: Parcerias para a Organização e a Política Urbanas”, in Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 187-202.

## Resumo

O trabalho tem como objetivo principal discutir os problemas teóricos e os desafios práticos postos à instauração de uma governança mundial democrática, a partir da análise de algumas experiências que articulam agências estatais, instituições internacionais e organizações não-governamentais. A constituição de um espaço público mundial e democrático defronta-se com uma série de problemas: caráter normativo do debate teórico sobre o tema; tendência de algumas ONGs de articularem-se diretamente com instituições internacionais e grandes empresas em detrimento de órgãos estatais; falta de legitimidade de muitas associações e ONGs; imposição de normas, práticas e instituições ocidentais sem a consideração das especificidades culturais e históricas das comunidades envolvidas, entre outros dilemas que constituem o objeto deste trabalho.

## Abstract

The main objective of this article is to discuss the theoretical problems and the practical challenges to the creation of a democratic world governance, starting with the analysis of some experiences that articulate state agencies, international institutions and non-government organizations (NGOs). The constitution of a democratic world space is nowadays confronted by a series of problems: the normative character of the theoretical debate about the subject, the tendency of some NGOs to articulate themselves directly with international institutions and large companies to the detriment of state agencies, the lack of legitimacy of many associations and NGOs, the imposition of Western norms, practices and institutions without the consideration of the involved communities' cultural and historical specificities. These are some of the present dilemmas that are discussed in this work.