

Governança global

por José Eli da Veiga

Valor Econômico, 29.7.2014

A cooperação internacional agora se revela difícilíssima, justamente quando é mais necessária.

Governança global é o jargão que se legitimou depois da Guerra Fria para designar a maneira pela qual o mundo se articula graças à cooperação. Além da emergência de mais complexa ordem de desalinhamento multipolar, a expressão reflete simultâneo aumento da participação e influência de agentes da sociedade civil - principalmente do empresariado e do terceiro setor - em processos que criam e gerenciam acordos e organizações internacionais.

Cabe perguntar, então, em que pé está essa governança quase um quarto de século após o crepúsculo da ordem bipolar. Respostas diferentes, mesmo que compatíveis, foram recentemente lançadas por duas das principais autoridades no tema: Robert O. Keohane (Princeton) e David Held (Durham, RU).

Para Keohane, há um duplo desapego do padrão de governança assentado nos estruturantes regimes ocidentais nascidos em Bretton Woods e no deslanche das Nações Unidas. Por um lado foi aumentando o multilateralismo "de contestação" e, por outro, emergindo dois novos tipos ou "modos" mais pluralistas de governança, que incipientemente complementam o padrão fundacional: o "orquestrado" e o "experimentalista".

O multilateralismo contestatório começou nos anos 1960 com a articulação da Unctad por países do Sul, exemplo logo em seguida imitado pelos do Norte com a criação da Wipo para proteger a propriedade intelectual. Fenômeno que se proliferou em áreas tão diversas quanto a das vacinas, com a Gavi, do combate à aids, com a Unids, da energia, com a Irena, da biodiversidade, com o Protocolo de Cartagena, e até na da segurança, com a PSI.

Comum em todos esses processos é a formação de uma minoritária coalizão de insatisfeitos com o status quo de algum dos regimes em vigor, mas que não demora a crescer e a se legitimar, vencendo assim a inércia e as fortes resistências de grandes organizações como OMC, AIE, e OMS, de convenções como a CDB e a Unclos, e mesmo do Conselho de Segurança da ONU.

"Orquestradas" são iniciativas para ampliar e/ou aprofundar a governança mediante incorporação de novos atores, mas sob a égide de organizações internacionais já existentes, que em geral pertencem ao padrão fundacional do período 1944-71. Os exemplos mais óbvios são os que regulam áreas como segurança alimentar, saúde, propriedade intelectual, energia, combate à corrupção, refugiados e - com grande destaque - a mudança climática. Também são enquadrados nesse tipo de governança os acordos bilaterais e regionais que pululam no âmbito do comércio internacional.

Já "experimentalistas" são esquemas que se destacam por uma tripla originalidade: participação aberta de um amplo leque de entidades (públicas ou privadas), ausência de hierarquia formal no interior dos arranjos, e intensa

concertação nos processos decisórios e executivos. Enquanto nos padrões fundacional e orquestrado são fixadas regras precisas, obrigatórias e definitivas, que correspondem a pretensas certezas, no experimentalista prevalecem normas e metas provisórias, sujeitas a procedimentos de revisão periódica baseada em avaliação por pares ("peer review"), o que reflete a consciência dos limites passageiros ou duradouros das previsões. Mas somente três casos fazem parte desse terceiro tipo: o controle das substâncias prejudiciais à camada de ozônio (Protocolo de Montreal), a proteção interamericana de golfinhos ameaçados pela pesca do atum (no âmbito da IATTC), e a Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiências (UNCRPD).

Nada que entusiasme David Held, para quem tudo se encontra travado devido a um problema bem mais profundo, de caráter histórico-conjuntural: o imenso congestionamento ("gridlock") advindo do próprio sucesso da cooperação multilateral ao longo da segunda metade do século XX. Para ele, não adianta tentar entender o atual déficit de cooperação em áreas estratégicas - como a da não-proliferação de armas nucleares, a climática, a comercial, ou a financeira - sem ter em conta a dinâmica comum que sustenta tais impasses.

Essa tendência mais ampla e profunda não pode ser explicada por uma única causa, seja a ascensão dos países emergentes, ou sobreposição de arranjos internacionais. Muito menos pode ser atribuída à forte persistência do soberanismo nacional, pois ele não impediu o avanço da cooperação durante o período de grande aceleração chamado de era de ouro. Em vez disso, agora ela se revela difícilíssima, justamente quando mais necessária.

A tese de Held não poderia ser mais consistente com o que dizem as pesquisas sobre a cooperação realizadas com a ajuda da Teoria dos Jogos, pois o resultado mais comum em todas as simulações é a natureza inevitavelmente cíclica da dinâmica da cooperação. Por isso, o maior desafio atual é identificar os processos que serão mais decisivos para o arranque da próxima fase ascendente do ciclo, entre os quais certamente se destacam os que Keohane chama de multilateralismo contestatário e de modos de governança orquestrado e experimentalista.