

GOVERNANÇA GLOBAL E OS ATORES NÃO ESTATAIS: UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

Simone Lavelle Godoy de Oliveira

RESUMO

O presente objetiva estudar a conexão entre os atores não estatais e criação e implementação de mecanismos de governança global no campo do Direito Internacional, tendo em vista as mudanças ocorridas na sociedade atual, tornando indispensável a presença dos mesmos em foros e debate transnacionais, e, por outro lado, a ausência de reconhecimento desses atores pelo Direito Internacional, colaborando para que a governança seja pouco explorada. Nesse sentido, estuda o aparecimento dos atores não estatais no cenário internacional- global, destacando os principais atores da atualidade; trata a questão da personalidade jurídica de direito internacional, principal motivo para que sejam poucos os casos de governança na área do Direito Internacional; analisa a inserção desses atores no contexto da governança global e, por derradeiro, o poder de influência nos processos transnacionais.

PALAVRAS-CHAVE

GOVERNANÇA GLOBAL; ATORES NÃO ESTATAIS; PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO INTERNACIONAL.

Sumário

1. Introdução; 2. Os atores não estatais e a governança global; 3. O Direito Internacional e os atores não estatais; 4. A personalidade jurídica internacional: a questão controversa; 5. A importância dos atores não estatais na governança global; 6. Considerações finais.

1. Introdução

A presença cada vez mais crescente e influente de atores como Organizações Não Governamentais ou Companhias Transnacionais no cenário internacional demonstra as mudanças ocorridas na maneira de atuar da sociedade, que não mais conhece ações puramente estatais em alguns assuntos. Demonstrem, ainda, que não se trata somente de

novos atores,¹ mas também de um novo cenário, que não pode mais ser visto apenas como internacional. Um fator como o fortalecimento da sociedade civil fez emergir um novo contexto, facilitado, em certa medida, pelo Estado quando reconheceu a atuação de Organizações Não Governamentais ou lhes solicitou auxílio em diversas ações de cooperação, ou até mesmo quando recorreu a outros grupos como as empresas privadas ou a mídia.

A relação entre a governança e o novo contexto mundial- mais global do que internacional- reside na característica abrangente da primeira, compreendida como meio e processo² através dos quais indivíduos, instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns. O relatório Nossa Comunidade Global, elaborado pela Comissão sobre Governança Global (1996), também deixa claro a conexão entre ambas ao definir que a governança “diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições”.³ Em síntese, a Comissão define governança como sendo “a totalidade de diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”,⁴ deixando nítido, portanto, a importância da gestão compartilhada dos temas comuns e da cooperação, o que é corroborado por outra conclusão do relatório: “uma enorme variedade de atores pode estar envolvida em qualquer área de governança”.⁵

No entanto, apesar das novas cores do cenário externo não mais lhe imprimirem características meramente internacionais, visualizando-se agora os primeiros traços globais, a característica das relações e das ações ainda são fortemente estatais. Uma das razões para que isso ocorra é o fato do Direito Internacional permanecer voltado a conceitos relacionados às relações entre Estados. Nesse sentido, os mecanismos de governança global, por envolverem a participação de todos os interessados, implicam na integração de atores que muitas vezes não pertencem às estruturas formais do Estado, e, portanto, não são autorização pelo Direito Internacional para a prática de certos atos,

¹BARROS-PLATIAU, Ana Flavia. *Novos Atores, Governança Global e Direito Ambiental Internacional*. In: CUREAU, Sandra. (Org.). *Meio Ambiente*. 1 ed. Belo Horizonte: Lastro, 2004, v. 1. Disponível em: www3.esmpu.gov.br/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau_Novos_atores.pdf>. Acesso em: 12/04/2008. p. 05.

² GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI, Anais. Manaus: 2005. p. 06.

³ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996. p. 2.

⁴ Idem, *Ibidem*. p. 2.

⁵ Idem, *Ibidem*. p. 3.

principalmente os ligados à formulação de regras jurídicas que exigem personalidade jurídica internacional. Dessa forma, a regulação de temas importantes, por meio do Direito Internacional, ainda é atividade que pouco contempla mecanismos de governança.

A complexidade das relações em um plano não interno, a diversidade de questões e de atores que impactam esse sistema impõem a necessidade de interlocução entre todas essas esferas, para que se soluções eficazes sejam alcançadas em todos os campos. No que se refere à elaboração de normas jurídicas internacionais não poderia ser diferente, tendo em vista a dificuldade em se formular padrões de conduta humanos e que dificilmente serão aceitos sem a precedente construção de consenso. O afastamento desses atores, baseado em conceitos jurídicos que se distanciam da evolução da sociedade, não deve ocorrer, nem mesmo no que se refere aos assuntos relacionados ao Direito. Ainda que em outro grau de atuação, a participação de atores não estatais deve e merece ser aceita.

As conclusões acima, entretanto, só são possíveis após uma análise que primeiramente demonstre quais as razões e os argumentos para que o Direito Internacional negue a esses atores personalidade jurídica internacional, bem como a possibilidade de se utilizar desses argumentos para frustrar algum projeto internacional que envolva mecanismos de governança global. O presente estudo, pois, refletirá sobre essas questões, que se mostram diretamente relacionadas à governança global, propondo uma análise sobre a inserção e influência dos atores não estatais em um novo sistema- o transnacional. Pretende-se, também, analisar os fundamentos invocados pelo Direito Internacional para afastar à personalidade de um ator não estatal, e, ao final, demonstrar que o envolvimento na construção de mecanismos de governança global, tendo em vista sua natureza inclusiva, não resta prejudicado.

2. Os Atores Não Estatais e a Governança Global

Os atores não estatais podem ser definidos como todos os agentes que não pertencendo à estrutura estatal atuam em determinado plano e, de alguma forma, produzam nele seus efeitos. A governança global, por sua vez, guarda íntima relação com o plano transnacional, por ser aquele onde ocorrem os processos e ações não restritas às relações puramente interestatais, considerando que é conceito que incorpora

a idéia de que a participação de todos os envolvidos é essência, ou seja, propugna pela incorporação de outros atores, além dos Estados.⁶

É no sistema transnacional, portanto, que se inserem os atores não estatais, que, atualmente, compreendem os Movimentos de Libertação Nacional e Oposições Armadas; as Companhias Multinacionais ou Transnacionais; as Organizações Não Governamentais; e as Organizações Intergovernamentais Internacionais.⁷ Em se tratando dessas últimas, apesar de guardarem relação com a figura dos Estados soberanos que as compõem, em algumas ocasiões são elencadas como atores não estatais na medida em que é comum possuírem finalidade, objetivos e personalidade jurídica própria,⁸ e posição, em determinados assuntos, diversa da de alguns membros.

Os *movimentos de libertação nacional*, um desses atores, já nascem com certa dose de internacionalização, tendo em vista que se fundamentam no princípio da autodeterminação dos povos, consagrado pelo Direito Internacional.⁹ Não podem ser considerados atores novos, pois a luta pela autodeterminação é antiga, não guardando vínculos estreitos com o fenômeno da globalização,¹⁰ como é no caso de outros atores. Todavia, os conflitos atuais também sofrem a influência das inovações dos meios de comunicação e da maior interferência nas ações e resultados, o que fez os protagonistas de conflitos ganharem mais visibilidade e atenção da comunidade internacional. Em relação aos *movimentos de oposição armada*, cujo objetivo se circunscreve à insurgência contra determinado governo, a importância surge quando passam a exercer poderes semelhantes ao do Governo que se insurgem.¹¹

Todavia, em ambos os casos, o *status* perante o Direito Internacional dependerá de reconhecimento, ou seja, para que sejam detentores de direitos já consagrados em tratados internacionais ou sujeitem-se às obrigações igualmente pactuadas, determinado grupo deve ser reconhecido como tal, nos termos em que o Direito Internacional

⁶ MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: Carlos Milani, Carlos Arturi, Germán Solinís (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: Que regulações para o século XXI?* Programa MOST: UNESCO, 2002. Disponível em: <http://www.unesco.org/most/demgov.port.htm>>. Acesso em 17/04/08. s.p

⁷ NOORTMANN, Math. Non- State Actors in International Law. ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). *Non- State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001. p. 60.

⁸ Nesse sentido: Math Noortmann. Op. Cit. p. 60.

⁹ NOORTMANN, Math. Ob. Cit. p. 66.

¹⁰ De acordo com David Held e Anthony Mc Grew, a globalização pode materialmente identificada por fatores como o fluxo de comércio, de capital e de pessoas, e pela intensidade que esses fluxos adquiriram com o tempo. Ainda, segundo os autores, tais fatores acarretaram uma mudança de grande proporção “no alcance espacial da ação e da organização social”, significando que as ordens locais, regionais ou nacionais podem se inserir em um contexto mais amplo. In: *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001. p. 12.

¹¹ CASSESE, Antonio. *International Law*. Oxford: Oxford, 2003.p. 127-128.

estabeleceu, principalmente nas Convenções de Genebra. O reconhecimento nesses casos é mais fácil, pois existem critérios objetivos, por outro lado a personalidade é transitória e restrita à situação de conflito e seus assuntos. Um exemplo é a Organização para Libertação da Palestina- OLP, considerada sujeito de Direito Internacional parcial, com capacidade para manter relações internacionais e assinar tratados,¹² em virtude do reconhecimento político recebido ao longo dos anos.

Devido à presença simultânea em várias partes do planeta, bem como ao aporte financeiro e às modificações culturais que causam às localidades nas quais se estabelecem as *companhias transnacionais* também são consideradas atores no cenário transnacional. Por essa razão, na atualidade, padrões comportamentais e regulatórios se tornam mais fáceis de serem estabelecidos com a ajuda ou o impulso desses atores. Significa, portanto, que as empresas necessitam ser chamadas à negociação quando seus interesses sejam atingidos, sob pena de frustração dos objetivos. A necessidade, pois, se dá em virtude do interesse social e não da empresa. Nesse sentido, cabe mencionar os acordos sobre a camada de ozônio, que dificilmente teriam êxito sem a colaboração das transnacionais responsáveis pela fabricação dos aerossóis, no caso, a participação da *Dupont*, uma das multinacionais mais importantes do mercado, foi fundamental.¹³

Outro ponto que demonstra que as companhias transnacionais devem ser tratadas como atores é a grande possibilidade dessas corporações violarem os Direitos Humanos e as regras relacionadas ao meio ambiente. De outro lado estão o aparecimento de disputas entre essas e órgãos internacionais, bem como o crescente número de contratos que celebram com os Estados e que serão regulados pelo Direito Internacional Público e Privado.¹⁴ Nessa esteira, a discussão sobre a personalidade jurídica desse ator ganha sentido, pois lhes são impostas obrigações pelo Direito Internacional, em especial no tocante aos Direitos Humanos, sem que, contudo, seu *status* não sofra qualquer modificação formal. Math Noortmann, ao analisar a situação das mesmas, afirma que “as companhias transnacionais estão em uma fase de transição entre ser objeto e sujeito de direito internacional”,¹⁵ todavia adverte que a questão ainda é controversa, apesar das obrigações dessas empresas estarem cada vez mais internacionalizadas.¹⁶

¹² NOORTMANN, Math. Ob. Cit. p. 68.

¹³ VILLA, Rafael A. Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. Revista de Sociologia Política. Nº 12. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 1999. p. 31.

¹⁴ NOORTMANN, Math. Ob. Cit. p.69.

¹⁵ NOORTMANN, Math. Ob. Cit. p.70.

¹⁶ Idem, Ibidem. p. 71.

As organizações não governamentais-¹⁷ conhecidas como ONGs- são comumente consideradas exemplo da sociedade civil, não sendo raros os momentos em que se proclamam como seus representantes exclusivos, o que traz questionamentos do ponto de vista teórico e político,¹⁸ pois podem ser portadoras de interesses afetos a determinados grupos e antagônicos a outros. Essa característica vem do fato de que, embora resultem de uma iniciativa privada, dedicam-se a propósitos públicos e, em geral, sem a participação do Estado.¹⁹ No plano internacional, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 1950, concordou em considerar qualquer organização internacional que não fosse estabelecida por um acordo intergovernamental como uma ONG.²⁰

Embora a descrição seja ampla, é essa a realidade na conceituação das ONGs externamente, pois os propósitos, temas e membros dessas organizações são variados. Nesse sentido, existem ONGs que têm Estados como membros associados, como no caso da ONG Canadense *Forum of Federations*,²¹ bem como aporte financeiro maior do que muitas empresas privadas, o que ocorre com as ONGs internacionais *Greenpeace* e *World Wildlife Found* (WWF), que chegaram a administrar, no ano de 1992, orçamentos de cem e duzentos milhões de dólares respectivamente.²²

A atuação das ONGs no sistema político mundial se dá fundamentalmente através de ações voltadas a informação, pressão política e empresarial e monitoramento. O crescimento de sua atuação pode ser atribuído à intensidade de processos transnacionais, como os desequilíbrios ecológicos, que estimulam essas organizações a agir em planos não locais; e, por outro ângulo, à modernização tecnológica dos meios de comunicação e à facilidade de transporte, que interferem na capacidade de deslocamento de pessoas, aumentando o intercâmbio de informação e a oportunidade de manifestações. Apesar de não possuírem personalidade jurídica de Direito Internacional,²³ suas atuações são reconhecidas em vários organismos internacionais, pois ao ganhar *status* consultivo

¹⁷ Além das características mencionadas, para que uma associação seja considerada uma organização não governamental necessita ser estável, ou seja, não transitórias, e não ter finalidade lucrativa.

¹⁸ MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Ob. Cit.

¹⁹ Isso não significa que as ONGs não poderão receber qualquer tipo de auxílio dos governos.

²⁰ REINALDA, Bob. "Private in Form, Public in Purpose". In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). *Non- State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001. p. 14.

²¹ FÓRUM DAS FEDERAÇÕES. Disponível em: <www.forumfed.org/pt/index.php>. Acesso em :12 abr. 2008.

²² VILLA, Rafael A. Duarte. Ob. Cit. p. 25.

²³ MENEZES, Fabiano L. de. *Como as ONGs influenciam nos processos de negociações de tratados multilaterais?* Santos: Universidade Católica de Santos, Programa de Mestrado em Direito, 2006 (Dissertação de Mestrado). p 75.

podem expor suas opiniões e estabelecer com Estados relações semelhantes a grupos de interesse.²⁴ No âmbito da Organização das Nações Unidas, a Resolução n. 96/31 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) reafirmou o estatuto consultivo das ONGs em nome da defesa dos interesses coletivos, que não são públicos nem privados, pois, de acordo com os textos da Assembléia-Geral das Nações Unidas sobre uma Nova Ordem Humanitária Internacional, “são reconhecidas, mesmo sem que tenham uma base jurídica própria”.²⁵

Outros atores não estatais que exercem influência no meio global também podem ser citados: a *Igreja*, considerada no sentido amplo de manifestações religiosas; as *comunidades epistêmicas*; o *crime organizado*; a *mídia*; e até mesmo os *indivíduos*, já que atualmente são admitidos a atuar sozinhos perante alguns órgãos internacionais. A influência de alguns dos atores elencados é quase imperceptível, porém, tem efeitos tão intensos quanto os dos demais, como é o caso das comunidades científicas e das redes de crime organizado. A influência das comunidades epistêmicas na criação de normas internacionais e sua interferência nas questões jurídicas em geral é fato que só agora se tornou mais visível, sobretudo nas questões ambientais com os relatórios técnicos que guiaram as decisões políticas e o estabelecimento de normas para regular o fenômeno das mudanças climáticas, destacando-se os pareceres do *Intergovernmental Panel of Climate Changes (IPCC)*.²⁶

3. O Direito Internacional e os atores não estatais

Tradicionalmente, o Direito Internacional é compreendido como o complexo jurídico que rege as relações entre Estados,²⁷ visão que predominou durante séculos e que reforça a idéia de que somente os Estados soberanos são detentores de direitos e obrigações no plano internacional. Embora seja a noção que ainda prevalece, a realidade é que os Estados não são mais os únicos atores no plano global, dividindo espaço com atores não estatais. No entanto, apesar da existência fática desses “novos atores”, dos exemplos de influência e da interferência de suas ações, esses não possuem uma qualificação clara pelo Direito Internacional, tampouco se vislumbra que a tarefa se torne possível em curto prazo. Do que se fala sobre o assunto aponta-se, em síntese, três ângulos de compreender a inserção de atores não estatais no Direito Internacional.

²⁴ VILLA, Rafael A. Duarte. Ob. Cit. p. 30.

²⁵ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Ob. Cit. p. 06.

²⁶ Idem, Ibidem. p. 08.

²⁷ NOORTMANN, Math. Ob. Cit. p. 60.

Uma abordagem positivista e tradicional do Direito Internacional demonstra que a ciência se volta apenas às questões ligadas às relações entre Estados, ao mesmo tempo criador e destinatário do complexo de regras. Math Noortman,²⁸ ao explicar essa visão, assevera que se “estuda o Direito Internacional em relação ao Estado e através do comportamento dos Estados”, ou seja, ignora-se a atuação de outros atores na formulação do Direito Internacional, vinculando as regras a um único objeto. Outra corrente, a do pluralismo jurídico, admite que nos cenários em que existam vários atores e sistemas jurídicos há a necessidade de outro tratamento e de o Direito contemplar essa nova realidade. Por outro lado, apesar de reconhecer a existência de outros atores interagindo globalmente, entende que o Estado é o ator relevante no processo de formulação do Direito, e o papel dos atores não estatais restringir-se-ia a projetos operacionais.²⁹ Na terceira visão, adotando caráter funcionalista desses atores, os estudiosos propõem que devem participar de todos os processos, inclusive aqueles relacionados ao Direito, por fazerem parte de um mesmo sistema.

Menos relutantes que as teorias formuladas pelos estudiosos do Direito Internacional, aquelas provenientes das Relações Internacionais caracterizam os atores não estatais como coadjuvantes no sistema global. Bob Reinalda,³⁰ analisando a influência das organizações não governamentais em decisões de proporções globais, conclui que “ainda são os Estados que moldam as atividades das ONGs mais do que essas influenciam naqueles”, entretanto, apesar de concordar que os Estados ainda sejam os atores principais do Direito e das Relações Internacionais, o mesmo rejeita a hipótese de excluir os não estatais de qualquer análise, mesmo que suas contribuições sejam limitadas.

Nesse sentido, considerando esses atores como coadjuvantes, e independentemente da personalidade internacional, ao menos três dimensões de atuação já podem ser lembradas e ressaltam a importância de sua participação: em primeiro lugar, a atuação em conferências intergovernamentais, sob a forma de grupos de pressão; em segundo, a participação nos processos de decisões intergovernamentais, nos casos de *status* consultivo; e, por fim, o papel no monitoramento e funções públicas por delegação, que lhes são conferidas durante a implementação nacional de acordos ou programas internacionais.

²⁸ NOORTMANN, Math. Ob. Cit. p.70.

²⁹ Idem, Ibidem. p. 61.

³⁰ REINALDA, Bob. Ob. Cit. p. 15.

4. A personalidade jurídica internacional: a questão controversa

Apesar das teorias buscarem identificar o objeto de estudo do Direito Internacional, quais os sujeitos capazes para elaborar suas regras ou os destinatários, acabando por criar a figura da personalidade jurídica internacional, nada mencionam acerca dos elementos desse conceito. De fato, ao relacionar a questão de personalidade jurídica à figura única dos Estados, não se concebe como outras figuras - tais como a Santa Sé, a Ordem Soberana de Malta ou a Cruz Vermelha - sejam consideradas sujeitos de Direito Internacional,³¹ porque não possuem as características próprias de Estado. No entanto, tais casos são encarados pelo Direito como *sui generis*,³² e a definição exata do que vem a ser a personalidade jurídica de Direito Internacional não é discutida.

A hipótese mais comum de trabalhar esse conceito - primeiro argumento contrário à participação de atores não estatais na formulação de regras jurídicas- leva em conta características objetivas presentes no sujeito internacional por excelência, o Estado, para verificar se os atores não estatais as estampam. Utilizam-se, assim, os critérios denominados “índícios de personalidade”,³³ dentre os quais se destacam: a capacidade de demandar em razão da violação do Direito Internacional; de manter relações com outros sujeitos; de concluir validamente acordos internacionais; e de possuir privilégios e imunidades dos ordenamentos jurídicos nacionais. De acordo com essa análise, os atores não estatais não gozariam de personalidade internacional, pois embora já seja possível apresentarem reclamações perante órgãos internacionais e até mesmo ter direito a voz, não têm prerrogativas como isenções e imunidades típicas de relações diplomáticas, e o mais importante: não podem celebrar tratados.

Dessa forma, com uma visão a partir dos Estados é difícil estabelecer o que vem a ser personalidade internacional. Nesse sentido, atualmente se busca distanciar o conceito de personalidade internacional das características do Estado, já que a continuidade desse pensamento levaria a noção de que toda e qualquer atribuição de personalidade seria derivada. Compreendendo a existência de novos atores não estatais com vinculações ao ordenamento jurídico internacional-global, tal personalidade nada mais é do que o conjunto de direitos e obrigações individualizadas de cada um desses

³¹ Embora sua personalidade jurídica seja limitada, na prática, possuem direitos e obrigações como os dos Estados.

³² CASSESE, Antonio. Ob. Cit. p. 131.

³³ NOORTMANN, Math. Ob. Cit. p. 64.

sujeitos,³⁴ o que possibilita, portanto, a existência de diferentes formas e graus de personalidade.

Sendo assim, considerando a ausência de consenso a respeito, a falta de reconhecimento não pode impedir a atuação dos atores não estatais, diante da relevância desse papel. Por outro lado, em parte, assiste razão àqueles que apesar de reconhecerem a existência da interação entre o Estado e outros atores no cenário internacional, credita ao primeiro o monopólio da elaboração das normas internacionais, por ser passível de fiscalização. No entanto, isso não se confunde com a permissão expressa para excluir outros atores dos processos que levam à formulação de novas regras ou que visem à implementação das mesmas- para os quais a melhor opção é recorrer a mecanismos de governança-, pois essa participação em nada se confunde com o próprio poder de criá-las, este sim conferido unicamente aos Estados.

5. A importância dos atores não estatais na governança global.

Tendo em vista que a ausência de atribuição de personalidade jurídica não impede os atores não estatais de atuarem fora das fronteiras nacionais, resta a questão acerca do impacto dessa atuação, ou seja, a influência que exercem no sistema transnacional e sua importância para a governança global. Nos termos da análise proposta por Rafael Villa,³⁵ a influência permitiria explicar os termos efetivos e concretos da ação transnacional desses atores, ou seja, a capacidade de determinar certos resultados independentemente das estruturas formais de autoridade, como as utilizadas pelo Estado. Dessa forma, um ator seria influente quando mesmo sem meios de coerção sua atuação fosse capaz de produzir influência.³⁶ As formas de influência comportariam padrões qualitativos e quantitativos: o primeiro relaciona-se ao valor da participação pela maneira como ocorre, por exemplo, a participação em fóruns paralelos ou como adidos das delegações oficiais em Conferências Internacionais; em relação ao aspecto quantitativo, a influência vem da capacidade institucional, exemplificada pelo orçamento que administram ou pela relevância da entidade para as causas e os temas envolvidos.

A influência de um ator não estatal como uma ONG pode se traduzir em duas maneiras: conscientização, através de difusão de informação; e criação de consenso, por

³⁴ SCHWZENBERGUER, G. *A Manual of International Law*. Stevens and Sons: London, 1952, *apud*, NOORTMANN, Math. Ob. Cit. p. 64.

³⁵ VILLA, Rafael. A Duarte. Ob. Cit. p. 27/28

³⁶ Idem, *Ibidem*. p. 25.

meio de ações estratégicas ou pressão. No entanto, a construção de um consenso vem a ser o resultado da atuação crítica, em especial como difusora dos problemas comuns globais. A palavra consenso não é usada no sentido de unanimidade, já que é difícil ou quase impossível de ser atingida no plano global, pretende-se que seja compreendida como soluções viáveis e aceitas pela maioria. Atualmente, a influência pode ser aferida em critérios mais consistentes, uma vez que algumas ONGs ganharam *status* consultivo em determinadas Conferências ou Organizações Internacionais, podendo expor suas opiniões. Em síntese, Ana Flávia Barros-Platiau arremata que por meio das ONGs a sociedade passou a articuladora de políticas internacionais, principalmente, formadoras de consenso e de padrões de conduta globalizados.³⁷

No que se refere à influência voltada ao campo jurídico, Alexandre Kiss afirma que os atores não estatais participam essencialmente da “primeira etapa” da construção do direito internacional, na qual ocorre a constatação da necessidade de regulação de certos aspectos e dos valores comuns que torna essa regulação desejável a todos.³⁸ Ana Flavia Barros-Platiau adverte que esses atores estariam sim criando normas de conduta internacional,³⁹ mesmo que não formais, sendo tal fenômeno ligado ao conhecimento especializado desses sobre determinados assuntos, o que os torna conhecedores das lacunas do direito internacional e capazes de propor soluções adequadas ou completar convenções internacionais. Todavia, o monopólio da elaboração das normas jurídicas internacionais ainda pertence aos Estados por razões ligadas à própria história do Direito Internacional e a questão da legitimidade dos atores não estatais, que carecem de meios de fiscalização e de critérios claros a respeito da representação da sociedade e de outros setores, o que força e reforça a posição de controle e supremacia do Estado.

A natureza heterogênea dos atores não estatais, bem como seus modos de atuação e a influência que possuem no cenário global, faz emergir o questionamento a respeito da legitimidade da atuação, ou seja, se os desejos e anseios do grupo se coadunam com a maioria. Essa questão chama mais atenção e se problematiza quando se pensa em Organizações Não Governamentais, pois, embora pareça demonstrado o propósito público dessas organizações, na prática, a maior parte dos representantes da sociedade

³⁷ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Ob. Cit. p. 08-09.

³⁸ KISS, Alexandre. *Emergence des principes généraux de droit international et d'une politique internationale de l'environnement*. In: RENS, I. (Dir.). *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*. Genève/Chêne-Bourg: Georg, 1996. 268 p., p. 19-36. Coll. "SEBES" (*Stratégies énergétiques biosphère et société*), apud, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Ob. Cit. p. 08-09.

³⁹ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Ob. Cit. p. 08.

civil são auto-proclamados o que pode acarretar na ausência de legitimidade.⁴⁰ Por outro lado, os movimentos da sociedade civil são inerentes à noção de democracia,⁴¹ completando e reforçando seu caráter participativo. Todavia, em que pese ser reflexo da democracia, ao se transpor a questão para a escala global surgem dificuldades, ligadas, mais uma vez, a questão da regulação dos critérios de participação desses atores, muito difíceis de serem estabelecidos,⁴² e à *accountability*, idéia ligada à transparência e monitoramento dessas instituições.⁴³

Conforme mencionado, o aumento da capacidade de mobilização e influência dos atores internacionais também pode ter um lado não tão benéfico. Por não sofrerem qualquer controle internacional formalmente garantido, a atuação informativa de uma ONG, por exemplo, pode levar à divulgação de documentos que ainda nem foram publicados ou desviar os mecanismos clássicos de tomada de decisão.⁴⁴ Dessa forma, além da influência em termos aceitáveis e desejáveis, deve ser lembrado o poder de *lobbying* desses atores. Nesse sentido, Ana Flavia Barros-Platiau aponta a necessidade de um estatuto jurídico, em especial para as ONGs, que compreenda tanto os direitos de participação nos processos de decisão internacional, quanto os deveres dessas organizações, que leve a um grau de transparência em suas atividades.⁴⁵

Apesar de tudo isso, a primeira etapa de formulação do Direito Internacional, em relação a determinados temas,⁴⁶ comportaria, tal como já ocorre, a participação de outros atores que não os Estados, por várias razões: 1. alta especialização técnica em determinados assuntos; 2. maior facilidade de atuação, causada pela ausência da burocracia tipicamente estatal; 3. influência que produzem em determinados assuntos, relacionadas ao poder financeiro, como no caso das companhias transnacionais; 4. autoridade em determinados assuntos, que colabora na conscientização e criação de padrões de conduta, como ocorre com os temas ambientais.

⁴⁰ MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Ob. Cit.

⁴¹ SOARES, Aline Bruno; RODRIGUES, Gilberto M. A. Democracia e governança: Global e regional. In: BRIGAGÃO, Clóvis e MELLO, Valerie de Campos (orgs.). *Diplomacia Cidadã: Panorama Brasileiro de Prevenção de Conflitos Internacionais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2006. p. 126.

⁴² Idem, Ibidem.

⁴³ WAPNER, Paul. Paradise Lost. NGOs and Global Accountability. In: *Chicago Journal of International Law*. Spring: University of Chicago, 2002. p. 156.

⁴⁴ BAAROS-PLATIAU, Ana Flávia. Ob. Cit. p. 05.

⁴⁵ Idem, Ibidem. p. 06.

⁴⁶ Dentre esses temas estariam incluídos aqueles de interesse comum dos Estados e indivíduos, tais como os ligados aos Direitos Humanos e ao Direito Ambiental, excluindo-se, porém, os que forem domínio de reserva do Estado, como normas relacionados ao Direito de Guerra e à Nacionalidade.

Por essa razão, os mecanismos de governança de governança global são perfeitamente possíveis de servir ao Direito Internacional, seja pela capacidade de muitos atores não estatais determinarem resultados nesse cenário, pela impossibilidade dos Estados agirem isoladamente em alguns temas, ou até mesmo pelo fato de que é essa a imposição de uma nova sociedade, menos preocupada com formalidades e mais atenta a resultados.

6. Considerações finais

Considerando a dinâmica da sociedade atual, não se pode pensar em mecanismos de governança global sem que haja a inclusão de todos os atores envolvidos nos processos relevantes globais. A inclusão é, pois, o substantivo chave, uma vez que não se pretende negar a existência do Estado, e, principalmente a necessidade de sua presença como ator estrategista com poder de coerção. Nesse sentido, o relatório sobre Governança Global já mencionava, em 1996, que “um sistema adequado de governança deve saber controlar e usar os recursos necessários à realização de seus objetivos fundamentais”, e “para tanto, é preciso haver atores com poder para obter resultados (...)”.⁴⁷

Questões atuais, tais como as preocupações com o meio-ambiente, moradia, direitos humanos, tráfico de drogas ou o crime organizado, ultrapassam as fronteiras nacionais, necessitando do consenso dos Estados soberanos, assim como de outros envolvidos, para que esses assuntos sejam administrados e resultados sejam obtidos. Partindo do princípio que a “governança global é um amplo, dinâmico, e complexo processo interativo de tomada de decisão que está constantemente evoluindo e se ajustando a novas circunstâncias”,⁴⁸ e tendo em vista os temas atuais, torna-se imprescindível que os mecanismos de governança contemplem, como é da própria essência, todos os atores envolvidos, mesmo em se tratando de questões de cunho jurídico.

A resistência do Direito Internacional em aceitar a participação desses “novos atores” nos processos decisórios globais é baseada em conceitos jurídicos construídos ao longo da história do Direito Internacional, não muito fáceis de serem modificados e de lenta evolução, pois não se trata de simples conceito normativo. Consoante Alcindo

⁴⁷ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996. p. 3.

⁴⁸ Idem, *Ibidem*. p. 2.

Gonçalves,⁴⁹ destaca-se que “sujeito de direito internacional representa uma categoria distinta de ator internacional”, portanto, ainda que participem da primeira etapa de construção do Direito Internacional, os atores não estatais não são considerados sujeitos de Direito Internacional, conceito que, além da personalidade internacional, engloba outros elementos específicos.

A falta de previsão das formas institucionais de participação e a ausência de definição do *status* jurídico dos atores não estatais impedem uma participação mais transparente e passível de monitoramento, por outro lado, não afastam uma participação de fato. Isso tudo contribui para a proliferação de instituições e a ausência de parâmetros, tanto internos, quanto internacionais, para a qualificação desses atores. No entanto, o papel no campo da governança global não necessita de qualquer chancela por parte do Direito Internacional, o que não poderia ser de outra forma, já que a construção consensual deve incluir todos os envolvidos. Ademais, a principal colaboração desses atores é na formação de padrões de conduta, de forma não institucional, por meio de informação e divulgação de valores globais, o que não significa, porém, sua participação direta dos processos de decisão.⁵⁰

Entretanto, a posição do Direito Internacional, analisada sob outra perspectiva, demonstra que, embora a utilidade desses novos atores seja inquestionável e necessária a construção de mecanismos de governança global, suas posições e atitudes merecem uma maior atenção por parte dos demais, principalmente dos Estados, tendo em vista a escassez de transparência em suas vidas institucionais.⁵¹ Nesse aspecto se insere a impossibilidade de monitoramento desses novos atores e a difícil aferição da legitimidade, que estão causando questionamentos e, no futuro, podem proporcionar mais um problema de proporções globais.

Depreende-se, porém, que o papel dos atores não estatais dificilmente se tornará menos importante, em que pese a relevância dos questionamentos acima. O que poderá surgir, todavia, é uma nova discussão nesse sentido, para que a participação nos processos internacionais- globais seja eficaz como se deseja. Também resta claro que, em se tratando da sociedade atual, esses atores não podem ser preteridos em determinados assuntos, ainda que ligados à formulação de regras do Direito

⁴⁹ GONÇALVES, Alcindo. Op. Cit. p. 11.

⁵⁰ GONÇALVES, Alcindo. *A legitimidade na Governança Global*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 20 p. Manaus: 2006. p. 18.

⁵¹ Para uma discussão mais profunda sobre a questão da *accountability* e legitimidade das Organizações Não Governamentais: WAPNER, Paul. *Defending Accountability in NGOs*. In: *Chicago Journal of International Law*. Spring: University of Chicago. p. 197- 202.

Internacional, sob pena de eventual processo não ser considerado um mecanismo de governança global.

Referências Bibliográficas

BARROS-PLATIAU, Ana Flavia. *Novos Atores, Governança Global e Direito Ambiental Internacional*. In: CUREAU, Sandra. (Org.). Meio Ambiente. 1 ed. Belo Horizonte: Lastro, 2004, v. 1. Disponível em: ww3.esmpu.gov.br/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau_Novos_atores.pdf>. Acesso em: 12/04/2008.

CASSESE, Antonio. *International Law*. Oxford: Oxford, 2003. pp. 124-150.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

FÓRUM DAS FEDERAÇÕES. Disponível em: <www.forumfed.org/pt/index.php>. Acesso em :12/04/2008.

GONÇALVES, Alcindo. *A legitimidade na Governança Global*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 20 p. Manaus: 2006.

_____. *O conceito de governança*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 16 p. Manaus: 2005.

HELD, David; MC GREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.

MENEZES, Fabiano L de. *Como as ONGs influenciam nos processos de negociações de tratados multilaterais?* Santos: Universidade Católica de Santos, Programa de Mestrado em Direito, 2006 (Dissertação de Mestrado).

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: Carlos Milani, Carlos Arturi, Germán Solinís (Orgs.).

Democracia e Governança Mundial: Que regulações para o século XXI? Programa MOST: UNESCO, 2002. Disponível em: <www.unesco.org/most/demgov.port.htm>. Acesso em: 17/04/08.

NOORTMANN, Math. Non- State Actors in International Law. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). *Non- State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001. pp. 59- 66.

REINALDA, Bob. Private in Form, Public in Purpose. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). *Non- State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001. pp. 11-40.

SOARES, Aline Bruno; RODRIGUES, Gilberto M. A. Democracia e governança: Global e regional. In: BRIGAGÃO, Clóvis e MELLO, Valerie de Campos (orgs.). *Diplomacia Cidadã: Panorama Brasileiro de Prevenção de Conflitos Internacionais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2006.

VILLA, Rafael A. Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. *Revista de Sociologia Política*. Nº 12. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 1999. pp. 21-32.

WAPNER, Paul. Defending Accountability in NGOs. In: *Chicago Journal of International Law*. Spring: University of Chicago. p. 197- 202.

_____. Paradise Lost. NGOs and Global Accountability. In: *Chicago Journal of International Law*. Spring: The University of Chicago, 2002. p. 155-160.