

Este *Caderno* foi impresso em papel 100% reciclado,  
sujeito a pequenas variações na qualidade de impressão.

**Cadernos de Proposições  
para o Século XXI**

Aliança por um Mundo  
Responsável, Plural e Solidário

**GOVERNANÇA MUNDIAL**

**Por uma governança  
mundial eficaz, legítima  
e democrática**

Pierre Calame, organizador

2003

## REALIZAÇÃO

Instituto Pólis

Rua Araújo, 124 São Paulo-SP CEP 01220-020 Brasil

tel. 11 55 3258-6121 fax 55 11 3258-3260

www.polis.org.br

## EDIÇÃO DOS CADERNOS DE PROPOSIÇÕES EM PORTUGUÊS

*coordenação geral* Hamilton Faria

*coordenação editorial* Janaina Mattos

*tradução* Guilherme João de Freitas

*tradução do prefácio à edição francesa* Toni Faria e Paulo Knauss

*revisão* Denise Lotito

*projeto gráfico* Cássia Buitoni

*ilustrações* Marcelo Bicalho (as ilustrações foram produzidas especialmente para esta coleção)

*difusão* Isis de Palma—Imagens Educação

## APOIO

Fondation Charles-Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme—FPH (Paris)

## CATALOGAÇÃO NA FONTE — PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

---

**CALAME, Pierre, organizador**

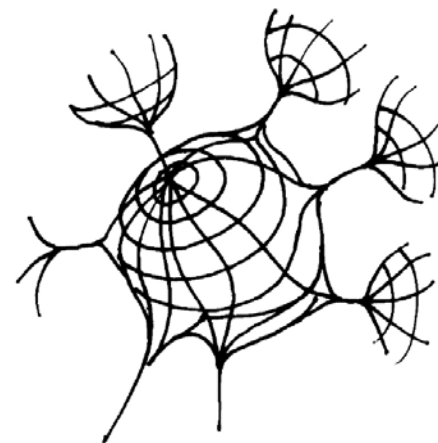
Por uma governança mundial eficaz, legítima e democrática.

São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 240p. (Cadernos de Proposições para o Século XXI, 7)

1. Democracia. 2. Desenvolvimento Sustentável. 3. Organizações Multilaterais. 4. Direito Internacional. 5. Governabilidade. I. Instituto Pólis. II. Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário. VII. Título. VIII. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

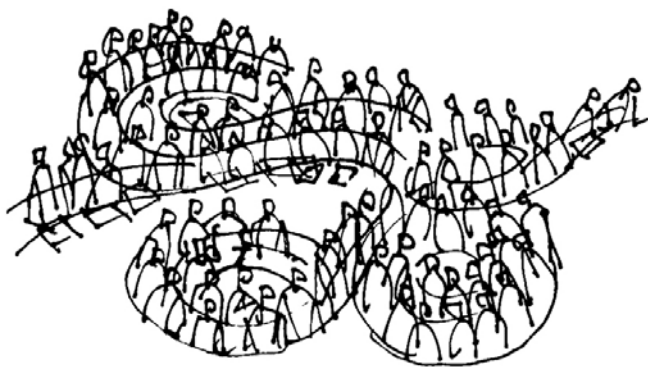
---



## Por uma governança mundial eficaz, legítima e democrática

Pierre Calame, organizador

2003



## Sumário

- 15 **Prefácio à edição francesa** Olivier Petitjean
- 21 **Apresentação: Governo, governabilidade e governança** Gilberto de Palma
- 27 **Reformar a governança mundial para responder aos desafios do século XXI**
- 
- 27 Resumo
- 29 O processo de elaboração do presente *Caderno de Proposições*
- 33 **Introdução: A crise da Governança Mundial e a necessidade de uma nova arquitetura**
- 
- 33 Os sistemas de regulamentação mundial já não estão à altura dos desafios atuais da humanidade

- 44 Por seu desequilíbrio em benefício dos atores mais poderosos, os modos atuais de regulamentação não conferem uma real legitimidade à governança mundial
- 49 A governança mundial já não pode se basear na ficção de relações entre Estados soberanos
- 54 É necessária uma nova arquitetura

## 59 **Capítulo I: Criar uma governança mundial legítima**

---

### 59 **A Comunidade Internacional deve chegar a acordo sobre objetivos comuns**

62 PROPOSIÇÃO 1: *Enunciar, do ponto de vista constitucional, os objetivos da governança mundial*

### 65 **A Comunidade Internacional deve chegar a acordo sobre bases éticas comuns**

68 PROPOSIÇÃO 2: *Transformar a Carta das Responsabilidades Humanas no terceiro pilar constitucional da Comunidade Internacional*

72 PROPOSIÇÃO 3: *Estabelecer uma hierarquia das normas e regras, comum a todas as instituições multilaterais*

74 **As áreas em que a Comunidade Internacional pode intervir, de forma legítima, devem estar baseadas na Carta das Responsabilidades Humanas**

76 PROPOSIÇÃO 4: *Delimitar o campo de intervenção da governança mundial a partir da Carta das Responsabilidades Humanas*

81 **A governança mundial deve criar as condições de sua legitimidade**

83 PROPOSIÇÃO 5: *Enunciar as “grandes causas mundiais” a serem objeto de políticas globais, implementadas por todas as agências*

85 PROPOSIÇÃO 6: *Apresentar um relatório anual sobre o “Estado do Mundo”*

87 PROPOSIÇÃO 7: *Criar um quadro democrático para a elaboração das agendas internacionais*

89 PROPOSIÇÃO 8: *Garantir a equidade de tratamento e das sanções em todos os acordos internacionais*

93 PROPOSIÇÃO 9: *Criar uma instituição internacional independente para prestar assessoria e apoio aos atores mais frágeis*

95 PROPOSIÇÃO 10: *Tornar efetiva a responsabilidade dos agentes das instituições internacionais*

## 99 **Capítulo II: Instituir uma Comunidade Mundial democrática**

---

99 **A instituição da Comunidade Mundial deve valorizar a diversidade da sociedade**

103 **É indispensável apoiar a emergência de um nível regional intermediário entre os Estados e o Mundo**

106 PROPOSIÇÃO 11: *Instituir Comunidades Regionais*

110 **A governança mundial deve permitir a expressão dos diferentes meios sociais e profissionais**

114 PROPOSIÇÃO 12: *Instituir Comunidades Colegiadas*

117 **Os Parlamentos nacionais têm um papel a desempenhar na construção da Comunidade Mundial**

119 PROPOSIÇÃO 13: *Instaurar Federações Regionais e uma Federação Mundial dos Paramentos*

122 **A construção da Comunidade Internacional deve ser balizada por atos fundadores**

123 PROPOSIÇÃO 14: *Organizar, em 2008, uma Assembléia Constituinte do Planeta*

125 **A construção da Comunidade Internacional pressupõe sistemas estáveis de financiamento e redistribuição**

125 PROPOSIÇÃO 15: *Criar uma base fiscal mundial*

129 **Capítulo III: Definir regras comuns para a gestão das diferentes categorias de bens**

---

129 **Somente uma parcela dos bens depende do mercado**

132 PROPOSIÇÃO 16: *Chegar a um acordo sobre uma tipologia dos bens e serviços, delimitando os que dependem do mercado*

137 **A Comunidade Internacional deve chegar a acordo sobre a natureza e a gestão dos bens públicos mundiais**

141 PROPOSIÇÃO 17: *Definir os bens públicos mundiais e financiar sua proteção*

144 **A Comunidade Internacional deve chegar a acordo sobre a natureza, a gestão e a partilha dos recursos naturais**

152 PROPOSIÇÃO 18: *Estabelecer regras comuns, no plano mundial, para a gestão dos recursos naturais*

154 **A Comunidade Internacional deve promover os bens que se multiplicam ao serem compartilhados**

157 PROPOSIÇÃO 19: *Organizar, em escala planetária, a mutualização dos bens que se multiplicam ao serem compartilhados*

159 **Capítulo IV: Controlar as trocas e o ritmo da evolução**

---

161 **A organização dos sistemas de informação é um importante desafio da governança mundial**

167 PROPOSIÇÃO 20: *Estruturar, em escala planetária, sistemas independentes de informação*

168 PROPOSIÇÃO 21: *Apoiar a emergência de comunidades virtuais em aprendizagem continuada*

170 **Os sistemas de avaliação devem enfatizar os fluxos de matéria-prima e o desenvolvimento humano**

172 PROPOSIÇÃO 22: *Criar um sistema de avaliação das trocas e do grau efetivo do desenvolvimento*

173 **A governança mundial deve permitir que a humanidade tenha o controle do ritmo de sua evolução**

174 PROPOSIÇÃO 23: *Instaurar períodos sabáticos regulares para a Comunidade Internacional*

176 PROPOSIÇÃO 24: *Transformar o princípio da precaução em um modelo comum da responsabilidade*

179 PROPOSIÇÃO 25: *Elaborar, nas áreas vitais, estratégias de prazo bastante longo*

183 **Capítulo V: Privilegiar e organizar as relações**

---

183 **O mundo é um sistema de relações**

189 PROPOSIÇÃO 26: *Formar os atores no sentido de uma abordagem integrada e em parceria*

190 **A governança mundial organiza as relações entre os níveis de poder**

191 PROPOSIÇÃO 27: *Organizar as relações entre governança mundial e Estados segundo o princípio da subsidiariedade ativa*

198 PROPOSIÇÃO 28: *Reconhecer o papel privilegiado que as Coletividades Territoriais desempenham ao funcionarem como redes internacionais*

199 **A governança mundial organiza a cooperação entre diferentes tipos de atores**

201 PROPOSIÇÃO 29: *Sistematizar a cooperação entre agências multilaterais*

204 PROPOSIÇÃO 30: *Criar as condições de parceria entre atores públicos e privados*

207 **A governança mundial se assenta em novos vínculos contratuais no seio da sociedade**

212 PROPOSIÇÃO 31: *Construir o quadro contratual da parceria entre atores*

215 **Capítulo VI: Renovar os métodos**

---

218 **A organização do cenário público mundial**

222 PROPOSIÇÃO 32: *Criar espaços públicos mundiais de debates cidadãos*

224 **O processo de elaboração das proposições e das tomadas de decisão**

227 PROPOSIÇÃO 33: *Reconhecer que o Secretariado Geral das Nações Unidas tem o monopólio de proposição relativa às decisões internacionais*

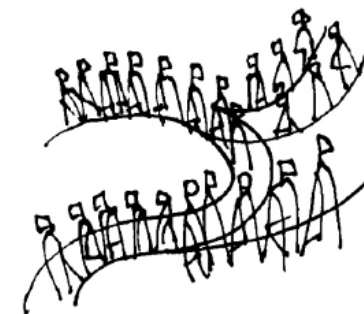
229 **O controle da execução das decisões internacionais**

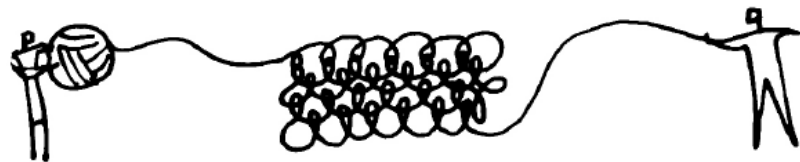
232 PROPOSIÇÃO 34: *Confiar a um Conselho de Sábios a responsabilidade de interpelar os governantes*

235 PROPOSIÇÃO 35: *Reunir, uma vez por ano, o Parlamento do Planeta*

236 **A avaliação permanente do sistema de governança mundial**

237 PROPOSIÇÃO 36: *Instalar uma auditoria permanente das instituições multilaterais*





## Prefácio à edição francesa

O tema da governança mundial desenvolvido neste documento é sem dúvida um dos mais difíceis, mas também, pelas mesmas razões, uma dos mais necessários dentre aqueles que vêm sendo abordados na coleção dos *Cadernos de Proposições*. Sua dificuldade deriva primeiramente de que nesse domínio, que envolve e afirma todas as questões e debates atuais relativos à mundialização, é necessário não somente pôr a prova a legitimidade e a pertinência das diferentes proposições a seguir, mas também, e sobretudo, a validade mesma do objeto em questão. É por isso que a primeira proposição deste caderno reside na escolha de seu título e tema. Será que o tema da governança mundial não é de fato uma contradição nos próprios termos, uma impossibilidade, uma quimera?

Em primeiro lugar, é o próprio termo “mundial” que pode representar um problema para os que — cada vez menos numerosos — julgam que



a construção de uma arquitetura política em nível mundial não é nem possível nem desejável, e melhor seria se resguardar nos espaços “naturais” da cidadania e da convivência, na nação ou na comunidade local.

Em segundo lugar, e de modo mais profundo, o termo mesmo da “governança” parecerá suspeito, particularmente em razão de seu uso por algumas instituições internacionais para teorizar e justificar suas políticas de liberalização e desmonte dos Estados. Na melhor das hipóteses se pode considerar esta uma vã tentativa de introduzir um pouco de ordem num nível onde não reinariam a não ser fluxos econômicos desterritorializados e puras relações de força mais ou menos aguerridas; ou ainda pior, como num passe de mágica, uma tentativa de escamotear a dimensão do político.

Em relação ao primeiro ponto, é necessário responder que já não será possível escapar da necessidade de uma governança mundial. De início, porque as interdependências e relações entre as sociedades, e entre as sociedades e a biosfera são indiscutíveis: recusar-se a tratar da questão dos modos de regulação em nível mundial é a mesma coisa que aceitar a lei do mais forte. Em seguida, como demonstra este documento, efetivamente já existe há mais de meio século rudimentos de governança mundial: o sistema das nações unidas, instituições financeiras

internacionais etc. Contudo, é a inadequação do desenho institucional vigente à realidade do mundo contemporâneo que impõe um esforço similar àquele realizado no final da Segunda Guerra Mundial. Se esse esforço não for empreendido, não nos encontraremos “sem” uma governança mundial, mas com uma governança mundial negativa, pronta a se transformar em seu contrário, em relações de força e violência.

Além disso, a dificuldade de conceber uma governança mundial remete, de fato, à representação que se faz da governança em geral. Todas as objeções assinaladas repousam sobre os mesmos pressupostos, cuja referência implícita são a democracia e o espaço público tradicional de nossos Estados nacionais. Diante da dificuldade em conceber a curto ou médio prazo um Estado mundial, concluímos rapidamente acerca da impossibilidade de uma governança mundial em geral.

A força deste caderno de proposições reside precisamente no fato de que está apoiado sobre um trabalho de reflexão e proposições sobre a governança em diferentes instâncias, desde a *gestão dos territórios\**, *das cidades\**, ou do *Estado\** até o nível mundial, trabalho que se traduziu na identificação de *princípios de governança* comuns a todos esses níveis (*Repensar a gestão de nossas sociedades: dez princípios para a governança do local e global*, um dos *Cadernos de Proposições*

já editados em francês e disponível na internet). Essa nova filosofia da governança permite mudar os termos do problema: não se trata mais de como transferir para o nível mundial os modos de funcionamento e oposições estabelecidas que conhecemos nos outros níveis, mas qual tipo de comunidade mundial devemos instituir.

Nesse sentido, este caderno de proposições não se restringe a considerações puramente institucionais, como se a esfera da governança estivesse separada do resto da sociedade. Sua elaboração se valeu de duas fontes: de um lado, sucessivas versões deste texto foram debatidas de diversos modos junto a funcionários internacionais e especialistas do sistema mundial; de outro, as contribuições dos diferentes grupos que participaram da elaboração dos *Cadernos de Proposições* sobre as questões da governança mundial nos seus domínios específicos de trabalho. Certamente, este caderno se apóia sobre proposições de ponta, cujos temas estão no cerne dos debates atuais sobre a mundialização: os mercados financeiros\*, a organização mundial do comércio\*, a questão da dívida\*, as indústrias de armamento e a segurança\*, ou ainda a privatização da vida (*Privatização da vida: da recusa às contra-proposições*, outro caderno já disponível). Ele se sustenta também em outros temas, que estão menos em evidência na atualida-

de, em particular a gestão dos recursos naturais, como a água\*, a energia\*, e o solo (*Salvar nosso solo para salvar nossas sociedades*).

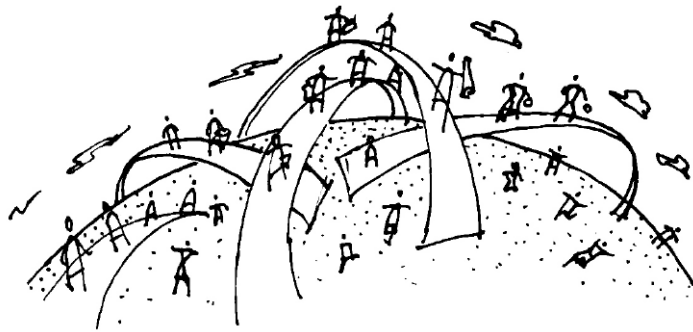
A publicação simultânea deste caderno de proposições em diversos países e em diversas línguas, e especialmente nos países do Sul, se reveste de um caráter de desafio e de necessidade. Desafio, porque esta publicação constitui um teste de grande envergadura acerca da capacidade que estas proposições têm em suscitar o interesse ou a adesão de públicos de diferentes origens sociais e culturais—o que é, de fato, o desafio da governança mundial em geral. Necessidade, porque uma governança mundial legítima, eficaz e democrática não poderá emergir a não ser que o debate ultrapasse a esfera restrita dos atores tradicionais (funcionários internacionais, representantes de Estados ou empresas, incapazes por si mesmos de conduzir as mudanças necessárias) para abarcar os diferentes setores da sociedade e ser apropriado pelas povos de todos os países.

Olivier Petitjean

Coordenador da edição francesa dos *Cadernos de Proposições*

---

\* Apesar de nem todos os *Cadernos de Proposições* aqui mencionados terem sido editados, eles se encontram disponíveis no site da Aliança para um Mundo Responsável, Plural e Solidário, em [www.alliance21.org](http://www.alliance21.org).



## Governo, governabilidade e governança

O grau de complexidade das sociedades hoje, sobretudo em suas inter-relações, não permite aos Estados o cumprimento de seus papéis tradicionais, tal como foram formulados historicamente. De outro lado, a incompletude nos impõe tarefas que podem ser transformadoras. As sociedades, ao abordarem a crítica às formas e modelos organizacionais transbordam, de fato, em tensão e diversidade. Uma crise de modelos que traz *a priori* a virtude de nos dignificar na construção, mais que na opção por eventuais soluções a serem adotadas. O que se quer sublinhar aqui é: “a quem cabe construir” e não “o que construiremos no lugar”. Situando a questão na esfera dos atores, estaremos garantindo durabilidade e fundamento aos arranjos que venhamos empreender.

Toda busca carrega consigo a possibilidade de superação se observados não o imperativo da eficiência, mas o da participação, tendo por motivações a real necessidade de câmbio e a consciência dos indicadores da falência dos modelos a serem superados.

Contudo, garantidos esses pré-requisitos, e o inarredável primado dos dispositivos e aplicativos de democracia, o que pressupõe consenso de uma ordem jurídica anterior, a idéia de contrato não é absolutamente nova. Novo, e instigante é, com o acúmulo que somente a vivência autoriza, poder elaborar, em conjunto com a diferença, os mecanismos de aferição, intervenção e de interferência na governabilidade.

A idéia de superação da chamada democracia delegativa, em que os indivíduos cumprem minimamente o chamamento ao exercício de cidadania através do voto e do pagamento de tributos, delegando poder ao Estado que decidirá os destinos globais, é, ao que parece, o passo primeiro e primordial.

A idéia e a aplicabilidade de governança mundial passa necessariamente pela idéia e aplicabilidade de governanças locais e conseqüentemente, por um grau elevado de organização e participação. Nessa perspectiva, distinguem-se dois momentos fecundos de superação aos quais não se pode chamar de etapas, mas de processos: inter-

ferência na governabilidade e participação na governança, diferentes expressões de um mesmo procedimento, onde um é meio, outro fim, respectivamente.

Parece claro tratar-se de uma tarefa prioritariamente da sociedade civil, pois a reforma do Estado cabe ao Estado alicerçado no amadurecimento do diálogo e determinações das sociedades. Estas, fundamentadas em experiências de maior ou menor liberdade e valores próprios, saberão, a seu modo, que tipo de Estados governam ou são por eles governadas.

Os indivíduos podem votar em partidos ou agremiações representativas cuja carta programa explicita a democratização do poder, eleger efetivamente tal força política e exigir, uma vez no poder, o cumprimento de seus princípios programáticos. Ou, o que nos parece auspicioso, exigir e, sobretudo praticar a democracia em todas as instâncias da vida civil, independente da política normativa, onde estiverem e a qualquer tempo. Vale dizer que, embora desejável um governo democrático e democratizante, não precisamos esperar pelo sinal oficial de largada na construção de um mundo plural justo e solidário.

Ação contínua, de todas as precariedades impostas à condição humana, o presente é a menos precária. A democracia hoje pode não

ser mais representativa que a de amanhã, mas é a mais concreta, e precariamente, a que possuímos para garantir a que virá.

Por mais que haja, e é lícito haver, a norma, a burocracia e o poder instituído, mulheres e homens lutam desde a pré-história por uma rede de equilíbrio da vida, em que a existência social faça sentido. Todos os esforços, incluso os desacertos podem ser apreciados com esta chave e não é absurdo afirmar que a revolução Neolítica fundante do surgimento em cadeia das sucessivas instituições como propriedade, desigualdade de classes, leis e o próprio Estado, não é menos importante ou revolucionária do ponto de vista antropológico que a emergência da idéia de governança na atualidade como parâmetro orientador na solução dos impasses e crises dos modelos institucionais. Um momento criativo é sempre um momento de ruptura e governança participativa é uma idéia geradora.

O caráter transitório do governo é o que o diferencia tanto do conceito de Estado como do de governança. Assim, em Estado reside a idéia de arcabouço e de mecanismo permanente regulador da vida societária, enquanto a governança situa-se na esfera da cultura e do repertório existencial dos povos, particularmente em suas relações com o poder e sua capacidade de criar representações

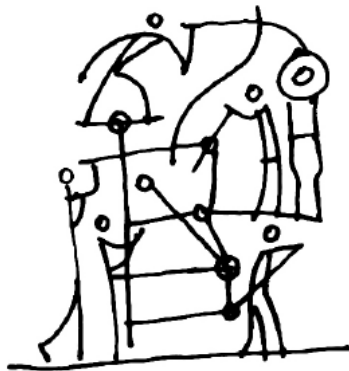


Logo, seria pouco e redutor entender governança unicamente como governo, regulação de mercados e serviços, contrapartidas à dimensão eleitor-consumidor-contribuinte de cidadãs e cidadãos plenos, no gozo de sua saúde civil.

O debate sobre governança no Brasil é relativamente recente, mas é igualmente auspicioso que se faça em perspectiva abrangente como é o tema desta publicação que a Aliança e o Instituto Pólis lançam em língua portuguesa sob o título *Governança Mundial*.

Como a governança em âmbito mundial que está em curso promovendo em diferentes latitudes suas assembléias de cidadãs e cidadãos não pode prescindir do exercício de governanças locais, regionais e nacionais, é sempre tempo e lugar para redimensionar o oportuno debate sobre o sentido de nossos papéis no mundo e do significado da vida.

Gilberto de Palma  
Diretor Institucional do *Ágora em Defesa*  
do *Eleitor e da Democracia*  
[www.agoranet.org.br](http://www.agoranet.org.br)



## Reformar a governança mundial para responder aos desafios do século XXI

### Resumo

Nos últimos cinquenta anos, têm sido implementados rudimentos de governança mundial. No entanto, ao mesmo tempo, desenvolveram-se muito mais rapidamente as interdependências entre as sociedades, por um lado, e, por outro, entre a humanidade e a biosfera. A atual governança mundial, ainda fundamentada nas relações entre Estados soberanos, não está em condições de enfrentar os desafios do mundo atual. Além disso, padece de falta de legitimidade. É necessária uma nova arquitetura, baseada em princípios aplicáveis a todos os níveis de governança, nas reflexões e inovações que foram surgindo

no decorrer dos anos, assim como nas mais diversas áreas. Ela compreende seis dimensões: criar os fundamentos éticos e constitucionais de uma governança legítima; instituir a Comunidade Internacional; definir bases comuns para a gestão das diferentes categorias de bens; controlar as trocas e o ritmo da evolução; organizar as relações entre níveis de governança e entre atores; renovar os métodos de debate, tomada de decisão, controle e gestão. Estas diferentes dimensões são concretizadas em 36 proposições.



### O processo de elaboração do presente Caderno de Proposições

Após um longo período de maturação, a iniciativa de lançar o *chantier* “Aliança sobre a governança mundial” foi tomada, no início do ano 2000, por:

- **Stéphane Hessel**, funcionário internacional das Nações Unidas, em Nova York, de 1946 a 1950; em seguida, administrador adjunto do PNUD de 1970 a 1972. A partir de 1977, embaixador da França nas Nações Unidas. Atualmente, embaixador honorário. Desde 1999, membro do Alto Conselho para a Cooperação Internacional);
- **Jerôme Vignon**, que participou da implementação de políticas regionais e setoriais no “Comissariado do Planejamento” do governo francês. Durante 15 anos, trabalhou com Jacques Delors<sup>1</sup> na “Célula de Prospectiva” da Comissão Européia, na qual, desde o outono de 2000, assumiu a direção da elaboração do *Livre Blanc*<sup>2</sup> sobre a governança européia;
- **Georges Berthoin**, Chefe de gabinete de Jean Monnet<sup>3</sup>, em 1952, na Comunidade Européia. Antigo embaixador da Comissão Européia

em Londres; Presidente internacional do *Mouvement Européen*. Durante 17 anos, foi co-presidente da Comissão Trilateral;

- **Pierre Calame**, diretor-geral da *Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme* [FPH].

O primeiro texto de proposições, elaborado por eles, foi colocado em debate no âmbito de uma rede internacional de pessoas, oriundas de diferentes horizontes geográficos e profissionais, que refletiram sobre essas questões.

Em junho de 2000, um Encontro Internacional reuniu 20 pessoas que abordaram temas bastante diferentes — água, energia, mercados financeiros, segurança, meio ambiente, cultura, comércio internacional. Tal evento permitiu confrontar os desafios da governança mundial em cada uma dessas áreas. As contribuições e comentários coletados em um primeiro texto levaram o grupo inicial a estabelecer uma nova versão, enviada a todos os chefes de Estado, antes da Conferência do Milênio da ONU. Este texto, disponível no *site da Aliança* ([www.alliance21.org](http://www.alliance21.org)) teve uma repercussão, em geral, favorável e beneficiou-se também de observações bastante preciosas por parte de diferentes especialistas.

No decorrer do ano 2001, cada um dos diferentes *chantiers* promovidos pela *Aliança* elaborou seu *Caderno de Proposições* tendo em vista a *Assemblée Mondiale de Citoyens* [Assembléia Mundial de Cidadãos] realizada na cidade de Lille, na França, entre 2 e 10 de dezembro de 2001. Alguns desses cadernos contêm reflexões úteis e, freqüentemente, proposições relativas à governança mundial; outros movimentos que participam das ações da *Aliança* ou comungam de seus ideais apresentaram, igualmente, reflexões e proposições.

A partir de todas essas contribuições é que foi elaborada a presente versão. Ressaltamos, no entanto, que mesmo se tratando do resultado de uma reflexão coletiva, o único responsável por esta síntese é seu autor.

Paris, 12 de outubro de 2001

Pierre Calame

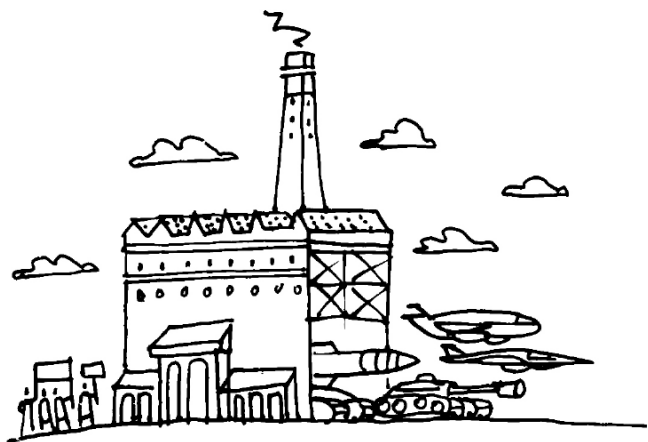
---

<sup>1</sup> Jacques Delors (1925-), economista e político francês, socialista, foi presidente da Comissão Européia de 1985 a 1995. (N.T.)

<sup>2</sup> Trata-se de coletânea de documentos sobre determinado problema, publicado pelo governo ou por um outro organismo.

<sup>3</sup> Jean Monnet (1888-1979), político francês que, em 1952, promoveu a criação da CECA (Comunidade Européia do Carvão e do Aço), tendo sido um dos principais artesãos da União Européia — recebeu o cognome de “Pai da Europa”. (N.T.)





## **Introdução: A crise da governança mundial e a necessidade de uma nova arquitetura**



### **Os sistemas de regulamentação mundial já não estão à altura dos desafios atuais da humanidade**

Existe unanimidade na constatação das graves deficiências que afetam atualmente as relações internacionais. Enquanto se manifesta a unidade planetária, torna-se também cada vez mais palpável a consciência da vulnerabilidade da humanidade.

Aprofunda-se, dia a dia, o fosso entre as interdependências — que, de fato, ligam os povos do mundo inteiro e fornecem um conteúdo cada vez mais concreto à idéia de humanidade ou de família humana,

além de transformarem o planeta em uma aldeia global — e os mecanismos que, de direito, supostamente organizam as relações internacionais. A aldeia global não tem regras, nem coesão, nem redistribuição dos recursos, nem justiça. Daí, a presunção, ou o temor, de que a aldeia global beneficia apenas seus membros mais poderosos.

A interdependência entre a humanidade e a biosfera assume, no dia-a-dia, uma evidência e uma importância cada vez mais consideráveis. A humanidade encontra-se em situação de romper os equilíbrios frágeis dos quais depende a vida na terra. Não restam dúvidas de que esta ruptura já está em curso. Apesar da gravidade da situação e da superabundância de conferências internacionais e de discursos, ainda não surgiu nenhum dispositivo de regulamentação eficaz que esteja à altura dos desafios e de suas implicações. Com efeito, as relações entre Estados revelam-se incapazes de encontrar estratégias corajosas e de longo prazo, exigidas pelo atual “Estado do Mundo”.

As crises da governança — e a governança mundial não escapa a esta regra — resultam, freqüentemente, do fato de que os sistemas de pensamento e os sistemas institucionais não evoluem em um ritmo semelhante ao da própria sociedade. Portanto, entre esses sistemas e a sociedade criam-se defasagens, de modo que os desafios de amanhã

são pensados a partir de conceitos e ideologias surgidos há um ou dois séculos. Assim, os problemas de amanhã estão sendo administrados a partir de sistemas institucionais que correspondiam a outros problemas e a um estágio anterior da sociedade.

Em um mundo impelido pela rápida evolução das ciências e pelo desenvolvimento da economia e das trocas, como tem acontecido nos últimos cinquenta anos, o atraso da ideologia e do poder político em relação ao econômico, ao social e ao cultural, pode revelar-se bastante dramático.

Após a Segunda Guerra Mundial, o trauma foi tão profundo que todos acabaram tomando consciência de que o mundo havia passado por uma radical mudança, exigindo novos sistemas institucionais. Nesse contexto é que se começou a construir o que iria tornar-se a União Européia e foram sendo instaladas as diferentes instituições das Nações Unidas.

Esse sopro criador e reformador é que deverá ser reencontrado com urgência, por exemplo, para ajudar as sociedades que estão saindo da guerra a se reconstruírem, para facilitar a transição dos antigos países do bloco comunista, para fazer emergir a consciência de uma Comunidade Mundial, para conduzir a transição para um modelo de

desenvolvimento sustentável e para modificar a representação que temos das relações entre a humanidade e a biosfera.

Nos últimos cinquenta anos, a dificuldade é precisamente o fato de que o mundo mudou a uma velocidade considerável, alterando profundamente o contexto em que as instituições internacionais haviam surgido, sem que os dramas de caráter global tenham suscitado um sobressalto equivalente àquele experimentado anteriormente. As pessoas esqueceram que essa incapacidade das sociedades européias para fazer emergir uma ordem política correspondente ao desenvolvimento econômico é que havia precipitado a Europa e o mundo em duas guerras mundiais. No entanto, não faltam os sinais percursoros: o mais recente é o terrorismo internacional que atingiu os Estados Unidos e que faz lembrar os vínculos entre injustiça, tráfico de armas, droga e financiamento das ações terroristas. Mas, também os dramas sociais induzidos pela gestão da crise financeira de 1997 colocam em realce a ausência de um quadro de regulamentação sólido diante da mundialização dos mercados financeiros. E o buraco do ozônio e o efeito estufa refletem a nova amplitude dos impactos da atividade humana sobre os grandes equilíbrios da biosfera. E também as manifestações, cada vez mais contundentes, contra uma mundialização



reduzida à globalização econômica. Todos esses acontecimentos ainda não foram suficientes para levar a uma plena tomada de consciência da inadaptação dos sistemas internacionais de regulamentação à realidade das interdependências do mundo. No período da Guerra Fria, a rivalidade entre os dois blocos — “capitalismo” e “comunismo” — incitou, durante muito tempo, a uma submissão aos líderes de tais blocos, em vez de ter levado a pensar a construção de uma Comunidade Internacional.

No decorrer do último meio século, os avanços científicos e tecnológicos — principalmente a revolução das telecomunicações, a globalização das trocas comerciais e a liberalização dos mercados financeiros — foram os principais motores da crescente interconexão das diferentes partes do mundo.

Por isso, a mundialização — ou seja, a existência de uma humanidade com o destino compartilhado — encontra-se reduzida à globalização econômica, isto é, à expansão sem limites das trocas mercantis.

Os grandes grupos econômicos transnacionais — únicos atores que, por seu tamanho e por seus recursos humanos, tecnológicos e financeiros, são suscetíveis de enfrentar as novas realidades — ocupam, por isso mesmo, uma posição predominante. Entre as cem maiores

entidades internacionais, 52 são empresas e 48 são Estados. O próprio poderio de tais grupos econômicos confere-lhes novas responsabilidades. No entanto, eles não têm vocação — tampouco, na maior parte das vezes, vontade — para assumi-las. Além disso, na escala mundial, não estão submetidos a nenhuma regra ou controle.

Durante os últimos cinqüenta anos, foi-se instalando uma certa forma de “governança mundial”.

Numerosas regulamentações internacionais foram surgindo no prolongamento da criação das instituições de Bretton Wood (FMI e Banco Mundial), do Acordo de São Francisco sobre a *Carta da Nações Unidas* e da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Tais regulamentações permitiram a abertura do mercado mundial e constituíram o enunciado de uma primeira base de ética universal; impuseram os princípios democráticos como uma referência majoritária no nível dos Estados nacionais. Elas contribuíram, assim, para uma dinâmica de progresso material e humano — para o crescimento das interdependências entre os seres humanos, por um lado, e, por outro, entre a humanidade e o conjunto do mundo vivo. É precisamente a rapidez de tal evolução que torna obsoletas as formas atuais de governança, apesar dos esforços contínuos, embora parciais, de adaptação.

A humanidade está em via de mudar de era, mas os conceitos, as instituições e as práticas da governança não acompanharam tais modificações, em particular na escala planetária. O sentimento de fazer parte de uma comunidade humana ainda não fez surgir uma verdadeira **Comunidade Mundial** consciente de si mesma, capaz de adotar as necessárias instituições e regras para sua plena realização, para viver em paz ou, simplesmente, para sua sobrevivência.

As instituições têm uma vida própria, adaptando-se incessantemente a novas situações, embora não procedam à revisão de seus fundamentos. Assim, cada uma das Agências da ONU foi concebida para abordar de maneira multilateral, pelo diálogo entre Estados, uma certa categoria de problemas e continua mantendo as competências setoriais da época em que foi criada. O recrutamento do pessoal reflete o equilíbrio a ser encontrado entre os Estados e a prioridade atribuída à técnica na área em questão. Assim, nos últimos cinqüenta anos, verificou-se uma mudança da própria natureza dos problemas e das ações.

Por exemplo, a Organização Mundial da Saúde (OMS) — muitíssimo bem adaptada para ajudar os novos países independentes a empreenderem campanhas de vacinação maciça — perde grande parte de sua pertinência quando cada país dispõe de suas próprias



competências técnicas, quando a cena é dominada por grandes atores econômicos transnacionais, principalmente na área da farmácia, e quando determinados desafios — tais como a aids ou, até mesmo, o retorno insidioso de doenças associadas à pobreza, por exemplo, o paludismo — obrigam a pensar, simultaneamente, em termos econômicos, culturais, médicos e políticos. Nesse novo contexto, a OMS poderia ser um espaço essencial de reflexão sobre as políticas de saúde pública, mas isso pressuporia a possibilidade de exprimir-se, por exemplo, sobre os impactos negativos da abordagem proibicionista das drogas ou sobre a evolução das políticas nacionais de saúde, e tal possibilidade não existe.

O risco das instituições predominantemente setoriais é também, em todos os níveis, o de apoiarem-se em organismos técnicos que se servem de suas próprias referências e raciocinam em circuito fechado, cujo principal critério é o julgamento dos pares. Essa lógica pode ser observada em relação à comunidade das patentes, que promove a privatização do ser vivo, assim como às instâncias que controlam a energia nuclear.

O Banco Mundial e o FMI são um outro caso em que se constituem tais comunidades auto-referenciais de especialistas que, fre-

qüentemente, são interlocutores oriundos das próprias instituições ou integrantes das mesmas turmas e formados pela mesma escola de pensamento.

Esta abordagem setorial será tanto mais perigosa quanto maior for a dependência da comunidade de especialistas — em todas as áreas complexas, sejam elas tecnológicas ou jurídicas — em relação aos grandes grupos econômicos que financiam a pesquisa/desenvolvimento e que são os mais importantes fornecedores de empregos de alta tecnicidade. As instituições internacionais ilustram a dificuldade de adaptação a novos contextos sem uma profunda reforma do mandato e da organização.

Por exemplo, o Banco Mundial e o FMI eram, no início, instrumentos de regulamentação dos grandes Estados da época: o Banco Mundial voltado para o financiamento da reconstrução em territórios que dispunham de Estados de direito estruturados e estabelecidos há muito tempo; e o FMI para preservar a estabilidade entre as moedas mais importantes. Cinquenta anos depois, as duas instituições tornaram-se instrumentos de ação dos países ricos sobre os países pobres, com tudo o que isso comporta de unilateralidade e de ausência da mais estrita legitimidade para atuar desse modo.

A mesma dificuldade em relação ao GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Alfandegárias e Comércio), que se transformou na Organização Mundial do Comércio (OMC). O que era um acordo contratual entre as partes assumiu tal importância, obteve tal sucesso, que sua natureza deveria modificar-se: deixou de ser a escritura de um acordo entre partes dotadas de força equivalente para se tornar um verdadeiro produtor do direito internacional, sem ter criado as condições de equidade de tal direito.

A própria ONU foi ultrapassada pela mudança de contexto. No seu começo, poderia ter sentido uma Assembléia Geral constituída pelos países fundadores — menos de quarenta —, segundo o princípio “um Estado, um voto”. Com um número superior a duzentos países — tão heterogêneos por seu tamanho e riqueza quanto os EUA e o Nepal, sendo que a maior parte deles é infinitamente mais frágil do que os grandes atores econômicos e não tem controle suficiente do emaranhado de regras internacionais, nem capacidade técnica independente ou potencial para orientar realmente os avanços científicos e tecnológicos que os modificam — a Assembléia Geral perdeu toda a capacidade de influência. Por conseguinte, são as instâncias de ação ou de negociação dos países ricos que roubam a cena. A globalização

econômica enfraquece as antigas regulamentações estatais sem substituí-las por outras e torna-se uma arma nas mãos dos países ricos, desacreditando a idéia de regulamentação mundial.

Por sua vez, o dispositivo de segurança era concebido para situações de agressão de um país contra outro, portanto, em situações de atentado contra a soberania. Assim, permitiu o envio legal de forças armadas no caso da Coreia ou da Guerra do Golfo. No entanto, é ineficaz diante dos conflitos mais mortíferos de nossa época, que são internos aos Estados nacionais e atingem populações civis.

A ONU fracassou sistematicamente na prevenção de crises porque, no essencial, as relações internacionais permaneceram no campo da diplomacia com as seguintes conseqüências: a ausência de recursos próprios e de capacidade de intervenção rápida; a incapacidade de agir de maneira preventiva quando esta era a única ação eficaz; mandatos tímidos; um comando multiforme e mal coordenado; a ausência de sanções políticas confiáveis. A propagação, nos últimos anos, do direito de ingerência tem ocorrido sobretudo após o termo dos conflitos e sem uma visão global.

Assim, a intervenção internacional humanitária — na prática, testa-de-ferro dos Estados (lembremos que mais da metade do fi-

nanciamento das ONGs é público) — permite que a opinião pública fique com a consciência tranqüila do dever cumprido quando, afinal, os analistas apontam que, de preferência, esse tipo de intervenção alimenta, na prática, o esforço da guerra.

A ideologia humanitária, conforme é demonstrado por seus vínculos com a propaganda dos conservadores americanos contra a ONU, apresenta-se, assim, como um prolongamento da visão neoliberal do mundo, na medida em que o mercado da ajuda compassiva às vítimas é um produto da moda que permite economizar a implementação de uma real política de segurança no mundo, a qual pressuporia o combate às causas e não aos efeitos.



**Por seu desequilíbrio em benefício dos atores mais poderosos, os modos atuais de regulamentação não conferem uma real legitimidade à governança mundial**

A equidade é uma das principais condições da governança e se define, em particular, como a possibilidade que os mais frágeis têm de fazer ouvir sua voz e fazer prevalecer seu ponto de vista diante

dos mais poderosos. Infelizmente, o atual sistema internacional não é equitativo, e a ausência de equidade manifesta-se por uma sucessão de dissimetrias.

A primeira dissimetria concerne ao estabelecimento das agendas. Somente a agenda dos países ricos é levada em consideração de maneira efetiva. Os países pobres refugiam-se em deliberações sem alcance real. Ao proclamar — por ocasião da “Cúpula da Terra”, em 1992, dedicada à promoção do desenvolvimento sustentável — que o modo de vida americano não era negociável, o presidente americano estava simplesmente recusando qualquer negociação. Enquanto o conteúdo do que é ou não aceitável negociar for fixado unicamente pelos países ricos (por exemplo, em favor da circulação dos bens e contra a circulação das pessoas; em favor das modalidades de desenvolvimento dos países pobres e contra o questionamento do modo de vida dos países ricos; em favor das autorizações negociáveis em relação às emissões de gás carbônico e contra a propriedade dos recursos naturais, etc.), os outros países aceitarão, sem a mínima convicção, a governança mundial e as obrigações dela decorrentes. Enquanto os países ricos, quase sempre sob a influência de seus agentes econômicos, pretenderem conservar o monopólio dos conceitos (por exemplo, ao

definirem o que é mercadoria e o que é bem público) e das estratégias (por exemplo, ao promoverem a utilização de grandes equipamentos ou técnicas sofisticadas em detrimento de soluções mais adaptadas do ponto de vista social), os outros povos não se sentirão implicados, nem sequer comprometidos, pelas negociações que, em seu nome, tiverem sido feitas por suas elites administrativas e políticas.

A segunda dissimetria manifesta-se entre atores. Assim, na área da energia, os sistemas energéticos e as negociações internacionais são dominados por empresas de produção de energia, tanto públicas quanto privadas, internacionais e poderosas, que promovem políticas de oferta em detrimento de uma missão de serviço à coletividade. O aumento maciço da produção e do consumo nos últimos cinquenta anos acabou por não se traduzir no abastecimento de uma quantidade mínima de energia para todos: trata-se do mesmo discurso que se perpetua em detrimento da justiça social e da preservação dos recursos naturais.

A terceira dissimetria manifesta-se no nível do controle dos sistemas de informação. Este controle contribui para delimitar as áreas em que uma regulamentação internacional é preconizada ou imposta. A droga oferece um excelente exemplo de controle ou manipulação da

informação e de suas conseqüências. Contrariamente ao tabaco ou ao álcool, a droga é extraída, em sua essência, de produtos agrícolas do hemisfério Sul. Ora, os países ricos e, sobretudo, os EUA, impuseram ao mundo inteiro a proibição da droga, “produto dos outros”, mas não a de “produtos domésticos” como o tabaco e o álcool, infinitamente mais perigosos para a saúde. A experiência demonstra a extrema dificuldade em construir e comunicar uma informação mais imparcial sobre esse assunto. Na maior parte das vezes, os principais órgãos da mídia dependem de fontes de informação oriundas das instituições oficiais. Já é conhecido, há muito tempo, o vínculo entre proibição e reforço das máfias, entre droga, tráfico de armas e manutenção dos conflitos, entre máfias e paraísos fiscais. No entanto, foram necessários os ataques terroristas contra Nova York e Washington para que, talvez, a comunidade mundial se decida a tomar providências.

Finalmente, a quarta dissimetria manifesta-se pela desigualdade de tratamento, proporcional ao poder de cada país. O descumprimento das resoluções da ONU em relação ao Estado de Israel criou, historicamente, uma amargura, um sentimento de injustiça que tão cedo não irá se extinguir. A “guerra limpa” — que só é limpa para os que se encontram do lado do armamento tecnológico — despertou,



por seu próprio discurso, uma dissimetria terrificante entre o peso e o valor das palavras, dependendo do lado em que se encontra quem as profere. De maneira aparentemente menos dramática — embora com conseqüências igualmente desastrosas para a própria idéia de governança mundial —, a imposição aos países pobres, pelo FMI e pelo Banco Mundial, de disciplinas macroeconômicas que os próprios países acionistas não se impõem a si mesmos cria um profundo sentimento de injustiça. A defesa de uma liberalização completa do comércio dos produtos agrícolas por países que subvencionam maciçamente sua própria agricultura tem algo de surrealista. Os novos candidatos à OMC são obrigados a respeitar condições mais draconianas do que os antigos membros.

Deste modo, as dissimetrias fornecem uma precária legitimidade à atual governança mundial. Conseqüência: se cada qual tem uma consciência mais ou menos difusa da necessidade de novas regulamentações em escala planetária, a unanimidade está longe de ter sido obtida em relação à oportunidade de sua efetiva implementação. Aliás, muitos receiam que ela vise somente colocar os países pobres sob a tutela dos países ricos. Daí, uma dificuldade suplementar: as novas iniciativas são ainda mais suspeitas quando oriundas dos países ricos.



### **A governança mundial já não pode se basear na ficção de relações entre Estados soberanos**

As independências foram-se construindo com a multiplicação de Estados — supostamente soberanos — e com base em um modelo de Estado nacional herdado da Europa do século XVII. Por isso, o direito dos povos disporem de si mesmos foi assimilado à idéia do direito a um território exclusivo, no qual o povo em questão poderia exercer uma plena e total soberania. Ao adotar tal procedimento — e sem falar da inoperância a que ficou condenada a ONU pela multiplicação dos Estados —, essa utopia preparou a proliferação dos conflitos internos em diferentes países. Com efeito, na maior parte dos territórios coabita um mosaico de povos e essa diversidade em cada comunidade manifesta-se, freqüentemente, no nível da aldeia, da cidade e do bairro. Afirmar que um único nível de poder é importante, ou seja, o do Estado, só pode levar a uma fragmentação dos territórios, como aconteceu nos Bálcãs. Pode levar, também, a rivalidades inextinguíveis para a obtenção do controle de um só e único território, tal como ocorre no Oriente Médio relativamente à Palestina e a Israel, ou à multiplicação dos conflitos internos em determinado Estado.

A única resposta possível é, ao mesmo tempo, conceitual e cultural. Conceitual: qualquer tipo de governança, seja qual for seu nível, deve garantir, simultaneamente, a unidade e a diversidade da comunidade. Cultural: o que garante a segurança de um país não é sua homogeneidade, e sim a aprendizagem da cultura da paz, ou seja, a gestão pacífica dos desacordos.

A ficção dos Estados soberanos confinou a Comunidade Mundial em uma relação diplomática entre países. Tal situação reforçou uma representação do mundo em que, antes de tudo, interesses nacionais se confrontavam. Em vez de encarar os Estados nacionais como um espaço em que se enfrenta uma infinidade de interesses contraditórios, houve a pretensão de considerá-los como simples pseudo-comunidades homogêneas, unidas por um interesse comum e convocadas a enfrentar o interesse das outras.

Para chegar a uma re-fundação da governança mundial, torna-se necessário, antes de tudo, examinar os fundamentos conceituais e ideológicos do sistema atual, no qual as relações entre os Estados nacionais constituem o centro da governança, com base em uma ideologia de Estado que emergiu na Europa, no século XVII, e cujo modelo foi estendido, progressivamente, ao mundo inteiro<sup>1</sup>. O próprio direito internacional está baseado em convenções entre Estados.

Esta concepção de Estado possui as seguintes características:

- **a soberania dos Estados é absoluta**; eles só têm de prestar contas à sua própria população;
- **um Estado coincide com um território**. Isso significa que existe uma identidade entre uma comunidade existente e um território delimitado por fronteiras;
- a idéia de “**governança**” — entendida como a capacidade pela qual as sociedades humanas conseguem criar sistemas de representação, instituições, regras, procedimentos, assim como organismos sociais capazes de garantir sua regulamentação e administrar suas especificidades de maneira pacífica — fica, na prática, **reduzida à idéia de governo** e de serviços públicos;
- **os únicos fundamentos do direito internacional são os Tratados entre Estados**, que estabelecem a regulamentação destinada a resolver os conflitos de interesses, seja de maneira pacífica, seja por

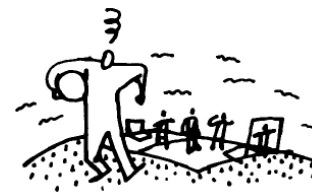
---

<sup>1</sup> O antigo embaixador do Canadá junto à OCDE, Kimon Valaskakis, qualifica esta concepção do Estado e das relações internacionais de “ordem vestefaliana”; esta expressão deriva do nome dos Tratados de Vestefália que puseram termo, em 1648, à desastrosa “Guerra dos Trinta Anos”, durante a qual se haviam enfrentado as potências européias da época.

uma guerra empreendida segundo as “regras da guerra”. Por isso, a ação internacional continua sendo uma peça de reposição, uma cobertura política que se sobrepõe às ordens políticas nacionais e, de alguma forma, de ordem inferior.

Esta concepção de Estado e sua adequação à realidade do mundo atual é que está em causa. Não se pretende afirmar que o Estado nacional perderá, no futuro, todas as suas atribuições já que, certamente, continuará a encarnar o destino coletivo dos povos, e ser a principal esfera de construção e coesão social, responsável pela oferta de serviços públicos e pelo exercício do direito e da justiça, assim como pela redistribuição dos bens e pela solidariedade. No entanto, tratar-se-á de um Estado concebido em outras bases, como um nível — sem dúvida, essencial — da governança, embora um nível entre outros, articulado aos outros, e dotado de instâncias tanto supranacionais quanto infranacionais.

Por conseguinte, a arquitetura da governança mundial não pode ser concebida sem uma re-fundação dos próprios Estados nacionais, sem uma redefinição de seu papel, de suas modalidades de funcionamento e de sua articulação com as outras ordens políticas.



A atual governança mundial padece também pelo fato de que seus atores fundamentais — ou seja, os Estados — encontram-se, por sua vez, em crise. Ninguém pode considerar de boa-fé que, na escala planetária, a governança mundial possa ser garantida pela relação entre Estados virtuosos que, em nome do bem comum, venham a impor obrigações a atores privados que, afinal de contas, estariam preocupados apenas com seu próprio interesse.

Vamos utilizar uma imagem: em uma governança formada por tijolos estatais não só a arquitetura revela-se obsoleta, mas os próprios tijolos são friáveis. Infelizmente, muitos Estados têm-se revelado ineficazes, corrompidos e autoritários. Desta forma, chegamos a um paradoxo: ao conceder empréstimos, o Banco Mundial acaba negociando o próprio desmantelamento dos Estados. Por não ter sido elaborada, na escala internacional, uma outra filosofia de Estado, e por não ter sido impulsionada sua reforma, o que se tem programado é sua ruína, que acarreta o enfraquecimento cada vez maior da própria governança mundial.

Durante muito tempo, o debate acerca do Estado limitou-se a uma disputa de natureza puramente ideológica. O fato de criticar o funcionamento do Estado para reformá-lo e torná-lo mais forte foi assimilado

a uma tomada de posição anti-estatal. Ora, a renúncia a essa refundação era uma maneira de deixar o monopólio da reforma aos adversários! E, assim, até uma data recente, a visão da “boa governança”, tal como tem sido promovida pelas instituições financeiras internacionais, preconizava um Estado amplamente aberto à internacionalização dos mercados. Esse viés dogmático contribuiu para desconsiderar o próprio conceito de governança no momento em que ele se torna mais necessário.



### **É necessária uma nova arquitetura**

A tentação de recuo para trás das fronteiras nacionais é ilusória. A tragédia terrorista de Nova York e de Washington lembra que nenhum país, por mais poderoso que seja, pode sonhar em voltar à antiga ordem. A própria idéia de que a gestão do mundo possa ser garantida pelas relações diplomáticas entre Estados nacionais soberanos está ultrapassada. O planeta tornou-se, para o melhor e para o pior, nossa casa comum, o espaço doméstico de uma Comunidade Mundial que ainda deverá ser inventada e construída.

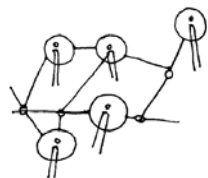
As adaptações improvisadas das instituições atuais não estão à altura dos problemas. Destruir essas instituições e as regulamentações já existentes a pretexto de suas insuficiências seria, pelo contrário, um remédio pior do que a doença. Portanto, somos convidados a participar de uma *re-fundação*, da elaboração de uma nova arquitetura da governança mundial. O presente *Caderno de Proposições* esforça-se por esboçar algumas pistas nesse sentido.

O método seguido para elaborá-las decorre, em primeiro lugar, do que precede: **uma nova arquitetura da governança mundial não poderá emergir sem uma nova filosofia da governança que se aplique também aos outros níveis.**

Em seguida, o método leva em consideração o fato de que a governança não é uma teoria especulativa abstrata, e sim o fruto de práticas que, aos poucos, confrontam-se umas com as outras até permitir a formulação de princípios gerais que, por sua vez, vão servir de quadro de referência para a concepção de novas políticas. Daí, resulta que a elaboração de uma nova arquitetura é necessariamente o fruto de um vai vêm entre uma abordagem parcial—baseada na observação das respostas fornecidas aos desafios concretos, enfrentados em diferentes níveis, em diferentes regiões do mundo e

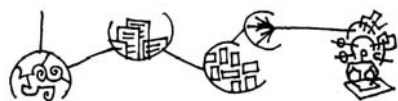
em diferentes áreas—e uma abordagem global, oriunda do compartilhamento de tais observações.

### **Os princípios de governança mundial são comuns a todos os níveis de governança**



A abordagem por nível de governança permitiu verificar que era possível enunciar princípios comuns a todos os níveis, que são apresentados em um outro *Caderno de Proposições*, intitulado “Os princípios da governança no século XXI”. A nova arquitetura da governança mundial apresenta-se, então, como o ponto de aplicação de tais princípios comuns à camada superior da governança. O presente caderno fará referência incessante a tais princípios.

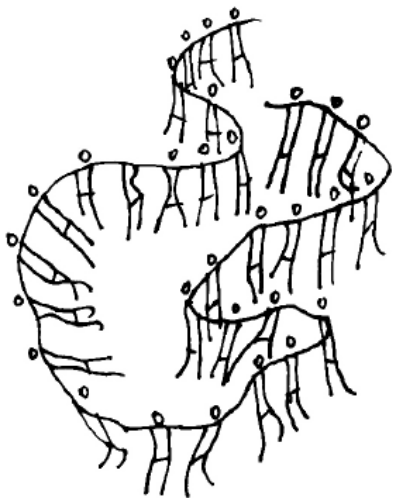
### **Os princípios da governança mundial são comuns a todas as áreas de atividade**



A abordagem por área de atividade permitiu que os *Cadernos de Proposições*, elaborados no âmbito da *Aliança*, abrangessem um grande número de áreas:

- a gestão das relações entre a humanidade e a biosfera (água, solos, energia, floresta, ecologia industrial, reforma agrária, educação ambiental);
- a gestão dos conhecimentos (ciências, novas tecnologias da informação, organismos geneticamente modificados, privatização do ser vivo);
- a gestão das trocas (economia solidária, comércio, Bolsa de Valores, instituições financeiras internacionais);
- a segurança (a ajuda humanitária, a droga e o crime organizado, a conversão do armamento).

Na maior parte dessas áreas, a implementação de novas regulamentações, em escala planetária, aparece como um importante desafio, em geral associado às regulamentações a serem concebidas em outros níveis. As proposições apresentadas a seguir são ilustradas, sempre que possível, por exemplos concretos, extraídos de uma dessas áreas.



## Capítulo I

### Criar uma governança mundial legítima

Para construir os alicerces de uma governança mundial legítima, é necessário fixar-lhe objetivos com valor constitucional, apoiá-la em bases éticas bem definidas e criar as condições de sua legitimidade.



**A Comunidade Internacional deve chegar a acordo sobre objetivos comuns**

Em um mundo dominado pelo sentimento de caos—até mesmo de contra-senso—em que um número crescente de pessoas e povos tem o sentimento de se encontrar em um barco à deriva, sem

comandante nem rota definida, impelido pelos poderosos ventos da ciência e do mercado, balançado ao sabor de interesses contraditórios, arrastado irresistivelmente para crises catastróficas, tanto no plano ecológico, quanto no plano político, um barco com a primeira classe reservada a uma minoria de afortunados e com imensos porões onde se encontra amontoada a maioria da população, espoliada de seus direitos, **o primeiro objetivo da governança mundial consiste em levar os povos da terra a darem um sentido comum ao seu destino comum.**

Com o terrorismo que abalou a América, vemos perfeitamente as paixões identitárias se exacerbarem em uma luta ilusória entre o bem, reivindicado por cada um, e o mal, representado pelo outro. Há urgência em formular objetivos comuns para a governança mundial e transformá-los em seu fundamento constitucional, assim como há necessidade de espaços solenes para proclamá-los. Apesar de reunir os representantes de todos os Estados, a Assembléia Geral das Nações Unidas não é suficiente para promover tal proclamação.

Esses objetivos assentam em uma constatação comum: compartilhamos um só e único planeta. Nossos destinos, no seio da humanidade, estão irredutivelmente associados: a felicidade de cada um

depende da plena realização de todos; o que atinge seres humanos na outra extremidade da Terra, tem a ver comigo, membro da mesma família humana. As frustrações de um povo têm repercussões sobre os outros povos, assim como os modos de vida de uma sociedade influenciam as condições de vida de outras. O primeiro objetivo da governança é, portanto, o de ensinar e aprender a viver juntos e a gerenciar pacificamente a casa comum, garantindo as condições da sobrevivência, da paz, da plena realização e do equilíbrio entre a humanidade e a biosfera. Por conseguinte, o primeiro objetivo da governança mundial consiste em **definir novas relações entre os seres humanos, entre as sociedades, assim como entre a humanidade e a biosfera.**

Pela afirmação de uma casa comum e da dependência de toda a humanidade em relação ao conjunto do mundo vivo do qual ela faz parte e ao qual está associada de maneira indissolúvel, a humanidade reconheceria que o planeta é um espaço doméstico, o espaço da casa comum, e que sua gestão não pode reduzir-se às relações diplomáticas entre Estados.



## PROPOSIÇÃO 1

---

Enunciar, do ponto de vista constitucional, os objetivos da governança mundial

---

Para as instituições internacionais, esses objetivos gerais podem ser traduzidos em três: o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades e a construção da paz em um mundo de diversidade.

### **Criar as condições para um desenvolvimento sustentável**

A história e o destino humanos deve prevalecer sobre os interesses imediatos de uma pessoa, de um povo ou da humanidade inteira. O primeiro dever da governança consiste em preservar o longo prazo. O modo atual de desenvolvimento cria desequilíbrios fundamentais entre a humanidade e a biosfera, que comprometem a vida de nossos filhos e de nossos netos.

O primeiro objetivo comum é, portanto, transformar os modelos atuais de desenvolvimento com o objetivo de torná-los compatíveis, no longo prazo, com os recursos limitados da biosfera. O desenvolvimento material deve subordinar-se ao desenvolvimento humano. Ghandi

lembrava que o planeta poderia satisfazer as necessidades de todo o mundo, mas não a rapacidade de todos. O futuro da humanidade só será garantido se a preocupação com o desenvolvimento integral dos seres humanos—desenvolvimento espiritual, intelectual, social, artístico, etc.—vier a tornar-se o primeiro critério do desenvolvimento.

O desenvolvimento material deve satisfazer, prioritariamente, as necessidades elementares para a dignidade e o bem-estar de cada um de nós. Com efeito, há uma quantidade suficiente de recursos criadores, científicos, técnicos e gerenciais no planeta para que possamos atingir tal objetivo.

### **Reduzir as desigualdades**

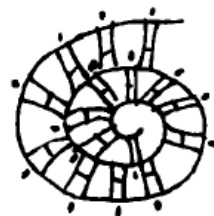
O desenvolvimento sustentável não pode ser obtido se os recursos naturais limitados do planeta forem reservados a uma pequena minoria que detém os meios econômicos de adquiri-los e os meios militares de conservá-los. Os trágicos acontecimentos do ano 2001 mostraram que, ao se acumularem frustrações nas periferias pobres, em diferentes países e continentes, não há santuário que possa servir de refúgio seja lá para quem for. Assim, além de ser um dever moral e um ato de compaixão, a redução das desigualdades é um dever de



justiça e uma condição para que a humanidade possa usufruir da paz a longo prazo. Encontrar as vias para conciliar a liberdade de cada um com o respeito pela dignidade de todos, eis o segundo objetivo a ser perseguido pela governança mundial.

### **Instaurar uma paz duradoura no respeito pela diversidade**

A diversidade ecológica e a diversidade cultural não são somente realidades irredutíveis do mundo atual, mas também uma importante riqueza da humanidade. A paz tem necessidade do reconhecimento de uma filiação comum, da busca de um bem comum e da consciência da unidade, desde as comunidades de base até a família humana inteira. Em cada nível da governança deve ser garantida uma unidade mais profunda e, ao mesmo tempo, uma maior diversidade. Desde a gestão de um bairro ou aldeia até a gestão do planeta, a arte da governança consiste precisamente na capacidade de evitar a oposição entre unidade e diversidade, considerando-as como as duas faces da mesma moeda. É essa arte que a governança mundial deve praticar na escala planetária e ajudar a praticar nos outros níveis.



### **A Comunidade Internacional deve chegar a acordo sobre bases éticas comuns**

Após o traumatismo da Segunda Guerra Mundial, a governança mundial só conseguiu emergir ao adotar dois fundamentos comuns, dois pilares: a *Carta das Nações Unidas* e a *Declaração dos Direitos Humanos*.

Mesmo que a *Carta das Nações Unidas*, cuja idéia era portadora de diálogo entre os povos da Terra, tenha sido substituída por um diálogo entre Estados e que a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* tenha sido proclamada, como a própria Carta, pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial, impregnados pelos valores da Independência Americana, do Século das Luzes e da Revolução Francesa, esses dois pilares permitiram, durante cinquenta anos, a lenta e laboriosa, embora perfeitamente real, construção dos elementos de uma governança mundial. A consciência da interdependência dos povos da Terra conseguiu emergir progressivamente. A idéia de crime contra a humanidade autorizou uma certa forma de direito de ingerência nos negócios dos Estados e, recentemente, inspirou a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI). Por sua vez, os Direitos Humanos —

no início, principalmente direitos políticos — foram incorporando aos poucos a idéia de dignidade humana e os direitos sociais, econômicos e culturais daí decorrentes.

Os exemplos da *Carta das Nações Unidas* e da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* mostram que fundamentos filosóficos e éticos comuns podem permitir, efetivamente, uma progressiva elaboração institucional, política e jurídica.

Para que as regras internacionais sejam eficazes e suscitem uma verdadeira adesão dos espíritos e dos corações, é necessário que encontrem um profundo eco nas pessoas e, para isso, precisam ser coerentes com os valores que orientam sua própria conduta. É necessária uma correspondência entre os princípios gerais da ação coletiva — fonte do direito — e as orientações éticas — fonte das condutas individuais.

No termo de um longo processo de diálogo intercultural, no seio e fora da *Aliança*, e depois de ter examinado as numerosas contribuições apresentadas por ocasião e na seqüência da “Cúpula da Terra”, em 1992, sobre a questão da ética universal, pareceu-nos que o princípio central, o pivô do terceiro pilar da vida internacional, deveria ser a responsabilidade. De fato, o desenvolvimento das capacidades humanas e o crescente impacto dos seres humanos sobre a biosfera

modificaram, profundamente, a própria noção de responsabilidade. Ela acabou sendo ampliada, e já não pode ser associada somente a nossas vontades explícitas, mas estende-se ao impacto — inclusive involuntário e longínquo — de nossas ações. Na medida em que a soma de atividades humanas em si mesmas anódinas, tais como o deslocamento em carro particular, pode ter conseqüências catastróficas, por exemplo, sobre o clima, a responsabilidade deve ser pensada não só em termos individuais, mas também em termos coletivos. A idéia de que nossa liberdade e nossos direitos têm como contrapartida determinadas responsabilidades em relação a nosso próximo, a nosso vizinho, a toda a humanidade e a todo o mundo vivo, é um princípio ético do bom senso, reconhecido em todas as civilizações. Aplica-se tanto às pessoas quanto aos governantes e às sociedades. Por iniciativa do ex-chanceler alemão Helmut Schmidt, e sob o impulso do teólogo Hans Küng, o *Interaction Council* promoveu, no decorrer da década de 90, alguns encontros de antigos chefes de governo, que levaram à conclusão de que é em torno da noção de responsabilidade que conviria tentar basear, atualmente, uma ética universal.



## PROPOSIÇÃO 2

### Transformar a *Carta das Responsabilidades Humanas* no terceiro pilar constitucional da Comunidade Internacional

Propomos transformar a *Carta das Responsabilidades Humanas* no terceiro pilar da Comunidade Internacional. A iniciativa de colocá-la em debate deve vir da sociedade civil. Ela poderia ser empreendida, em particular, por sábios de diferentes famílias de pensamento religioso ou filosófico.

A *Carta* define as dimensões da responsabilidade:

*“A crescente interdependência entre os indivíduos e entre as sociedades, assim como entre os seres humanos e a natureza, reforça os efeitos do comportamento dos indivíduos e dos grupos humanos sobre seu entorno social e natural, seja próximo ou longínquo. Esta situação cria para cada um de nós novas possibilidades a fim de desempenharmos um papel nos novos desafios enfrentados pela humanidade: todos os seres humanos possuem a capacidade de assumir responsabilidades. Mesmo quando as pessoas*

*têm consciência de seus limites, elas conservam a possibilidade de se associarem a outras para criar uma força coletiva.*

*No momento em que todos os seres humanos podem pretender, igualmente, usufruir de seus Direitos Humanos, suas responsabilidades são proporcionais às possibilidades de que dispõem. Quanto maior for a liberdade, o acesso à informação, a quantidade de conhecimentos, a riqueza e o poder à disposição de uma pessoa, tanto maior será sua capacidade para exercer responsabilidades, assim como a obrigação de responder por seus atos. As responsabilidades aplicam-se não só às ações presentes e futuras, mas também às ações passadas. Os danos do passado, causados de maneira coletiva, devem ser assumidos moralmente pela coletividade em questão e, concretamente, reparados, tanto quanto seja possível.*

*Na medida em que temos um conhecimento apenas parcial das conseqüências de nossa ação atual e futura, nossa responsabilidade exige que atuemos com grande humildade e mostremos prudência e precaução.”*

Para os governantes e para a Comunidade Internacional, essa

definição ampliada da responsabilidade tem consequências imediatas:

- a obrigação para os governantes e para os grandes agentes econômicos de prestarem contas de seus atos, não só a seus eleitores ou acionistas, mas também a todos aqueles que suportam o impacto, positivo ou negativo, de sua ação;
- a distinção entre responsabilidades dos mandatários e responsabilidades dos mandantes. Essa distinção é essencial, por exemplo, para o tratamento da dívida internacional. Não é possível sancionar os mandantes pelo simples motivo da irresponsabilidade dos mandatários. Somente a qualidade do vínculo entre o mandatário e os mandantes, ou seja, somente uma autêntica democracia e uma informação completa podem levar ao reconhecimento da responsabilidade dos mandantes sobre os atos do mandatário. Tal postura deveria excluir a eventualidade de que, por exemplo, a população de um país fosse obrigada a reembolsar as dívidas contraídas por um ditador ou tivesse de suportar, tal como no caso de um embargo, sanções que, na realidade, deveriam dizer respeito apenas aos mandatários;
- o caráter limitado de qualquer soberania. Na medida em que os atos

dos governantes têm um impacto além de sua própria população, eles deverão responder por tais atos e prestar contas não só a seus próprios cidadãos, mas também às instâncias internacionais, encarregadas de representar o resto do mundo;

- a extensão da noção de parte civil em direito internacional a todas as situações em que uma população não tiver a possibilidade de exigir a prestação de contas a seus próprios governantes ou quando o impacto dos atos desses governantes for além dessa mesma população.





### PROPOSIÇÃO 3

Estabelecer uma hierarquia das normas e regras comum a todas as instituições multilaterais

Atualmente, não existe tal hierarquia. Cada instituição multilateral—instituições internacionais (FMI e Banco Mundial), Organização Mundial do Comércio (OMC) ou Agências das Nações Unidas—tem suas próprias regras, normas e prioridades, decorrentes de seu mandato. Até mesmo a OMC, cujo preâmbulo faz referência ao desenvolvimento sustentável, tem como única missão o desenvolvimento do comércio internacional.

Todos aqueles que sublinham as contradições entre o desenvolvimento do comércio mundial e a proteção do meio ambiente encontram-se, neste caso, diante de um dilema: ou são ampliadas as competências da OMC para que leve em consideração o meio ambiente, correndo-se o risco de reforçar a tendência de encará-lo apenas como uma mercadoria entre outras, administrada pelo mercado; ou, então, criam-se regras internacionais para o meio ambiente opostas às regras internacionais do comércio. No entanto, trata-se de um

combate entre Davi e Golias, pois a OMC dispõe de um mecanismo de regulamentação dos conflitos de interesse que garante uma eficácia concreta a suas regras, enquanto as instituições de preservação do meio ambiente não têm, na prática, nenhum mecanismo eficaz de implementação das decisões tomadas no plano internacional.

O reconhecimento de que a governança mundial tem objetivos comuns e um princípio comum de responsabilidade leva cada instituição a subordinar sua ação ao respeito pelos princípios comuns de valor constitucional que transcende seu mandato próprio, do mesmo modo que, no seio de um Estado, os princípios constitucionais e o preâmbulo da Constituição possuem um valor eminente em relação às leis e decretos.





**As áreas em que a Comunidade Internacional pode intervir, de forma legítima, devem estar baseadas na Carta das Responsabilidades Humanas**

A Carta define, igualmente, os princípios aplicáveis à responsabilidade. Nesse sentido, ela propõe sete princípios que são outras tantas áreas de aplicação do princípio da responsabilidade:

- *A busca da paz deve compreender a instauração da justiça.*
- *Para proteger sua própria liberdade e dignidade, cada um deve lutar pela liberdade e dignidade de outrem.*
- *Nas decisões relativas às necessidades e prioridades de curto prazo, deve ser previsto e levado em consideração seu impacto a longo prazo e, se isso for impossível, optar por uma atitude de prudência e precaução.*
- *A satisfação das necessidades humanas deve ser equilibrada com a preservação do meio ambiente natural.*
- *A busca da prosperidade econômica deve integrar a preocupação com a partilha equitativa da riqueza. Os mecanismos do mercado devem ser regulamentados para estarem a serviço do bem-estar e da plena realização de todos os seres humanos.*

- *O desenvolvimento material, a pesquisa e a inovação devem ser colocados a serviço do desenvolvimento humano e da preservação do planeta.*
- *Na busca da unidade para enfrentar os desafios por vir, é necessário preservar o potencial de renovação e de inovação da diversidade cultural.*



#### PROPOSIÇÃO 4



---

Delimitar o campo de intervenção da governança mundial a partir da *Carta das Responsabilidades Humanas*

---

O campo de intervenção legítima da governança mundial deve decorrer da *Carta das Responsabilidades Humanas* e de seus sete princípios de aplicação.

O primeiro princípio coloca sob tensão a paz e a justiça. Se, de maneira geral, é fácil enunciar que paz e justiça são inseparáveis e que não há paz duradoura sem uma solução equitativa dos conflitos, na prática, esses axiomas são, freqüentemente, contraditórios. Além disso, a única mola propulsora do prosseguimento da violência é a convicção de cada uma das partes conflitantes de que não lhe é feita justiça. No estabelecimento de um mundo de paz e justiça, a Comunidade Internacional não pode se limitar a uma interposição entre as partes em conflito, mas deve desenvolver uma verdadeira arte da paz, ou seja, uma arte dos processos de diálogo, negociação, mediação e reconstrução das sociedades. Nas relações diplomáticas entre os povos, a paz definia-se, no passado, quase sempre como um intermédio

entre as guerras. Na perspectiva de uma Comunidade Mundial que cria suas próprias regras de gestão da casa comum, ela deve inventar — até mesmo, progressivamente, impor por sucessivas jurisprudências — os procedimentos do restabelecimento de uma paz justa.

O segundo princípio subordina o exercício da liberdade de cada um à preservação da dignidade da vida e dos direitos de todos os outros. A liberdade não pode ser exercida em detrimento da capacidade de nosso meio ambiente para alimentar a vida. Este princípio constitui a base da avaliação das convenções internacionais, das ações dos Estados ou dos atores privados. Ele pode servir, por exemplo, de fundamento ao recurso a ser apresentado contra um acordo multilateral sobre o investimento que, para garantir a segurança de investimentos externos em determinado país, revelar-se-ia contrário aos direitos sociais e à preservação do meio ambiente. Segurança dos investimentos e preservação do meio ambiente não são necessariamente contraditórias: um princípio como este pretende simplesmente a conciliação entre eles. Do mesmo modo, um plano de reajustamento estrutural persegue objetivos legítimos ao subordinar os empréstimos a garantias razoáveis de seu reembolso. No entanto, a legitimidade de tais garantias encontra seus limites no respeito pela dignidade humana e na preservação do meio ambiente.

O terceiro princípio enuncia o dever de preservar o futuro do planeta. A Comunidade Mundial é, por excelência, aquela que encarna os direitos das futuras gerações. No que tange à relação entre presente e futuro, a Comunidade Mundial deve ter condições de ficar vigilante para que a aceleração das inovações e avanços tecnológicos não diminuam a possibilidade de as sociedades humanas conseguirem preservar sua própria integridade. Os seres vivos dispõem sempre de modos de regulamentação que lhes permitem, ao mesmo tempo, acolher as contribuições externas, a fonte de sua regeneração e de suas capacidades de adaptação, além de filtrar tais contribuições, fonte potencial de sua destruição. A Comunidade Mundial deve garantir tal regulamentação e favorecer que cada sociedade possa aplicá-la para si mesma. O direito de escolher o que é bom e recusar o que é potencialmente destruidor para as comunidades é um elemento essencial de um futuro direito internacional. Este terceiro princípio determina também o papel da Comunidade Internacional na preservação do bem comum, ampliado a todos os seres vivos.

O quarto princípio interessa-se pela distribuição dos recursos humanos e materiais. Serve de fundamento às obrigações de distribuição e redistribuição, em particular no que diz respeito aos bens raros.



A obrigação de justiça na distribuição dos recursos materiais levanta a questão da dívida dos países ricos—por terem consumido, no passado, recursos naturais considerados como um bem comum fundamental—em relação aos outros países.

O quinto e sexto princípios afirmam a subordinação dos mecanismos do mercado e do desenvolvimento material ao bem-estar e à plena realização de todos os seres humanos. Por conseguinte, impõem uma definição do desenvolvimento humano que não se reduza ao desenvolvimento material. Em direito, eles servem de fundamento ao dever de avaliar a contribuição real do mercado ou do desenvolvimento tecnológico para objetivos humanos que os transcendem. Nos aspectos em que, precisamente, os meios formidáveis de desenvolvimento—tais como o mercado, a ciência e o desenvolvimento tecnológico—manifestaram tendência para se tornarem finalidade em si mesmos, é reafirmado com vigor que eles estão subordinados a outros objetivos a partir dos quais devem ser avaliados. Estes mesmos princípios impõem também à Comunidade Internacional a obrigação de se implicar na promoção do desenvolvimento humano e, em particular, na promoção de todos os bens que se multiplicam ao serem compartilhados, a saber: o conhecimento e a experiência.



O sétimo princípio, finalmente, liga a diversidade à unidade: uma humanidade desenvolvida é uma humanidade unida, ao mesmo tempo que instigadora da diversidade de seus componentes. À semelhança do que acontece com todos os sistemas vivos, o mesmo ocorre com a humanidade: sua diversidade interna e a riqueza das relações entre suas partes constituem a medida de sua qualidade e a garantia de suas capacidades de adaptação. Longe de se oporem, a construção de uma Comunidade Mundial e o direito de cada comunidade de preservar suas próprias especificidades reforçam-se mutuamente. A diversidade dos sistemas vivos, a biodiversidade e a diversidade das culturas humanas devem ser colocadas no mesmo plano, e sua preservação faz parte das obrigações da Comunidade Mundial.



## **A governança mundial deve criar as condições de sua legitimidade**

A legitimidade da governança assenta-se no sentimento geral de que o poder político e administrativo é exercido por “boas” pessoas, segundo “boas” práticas e no sentido do interesse comum. Para ser legítima, uma governança deve satisfazer três condições: a governança corresponde a uma verdadeira necessidade da comunidade; a autoridade deve ser exercida por pessoas dignas de confiança; e cada um deve ser tratado de maneira equitativa.

### **Primeira condição da legitimidade:**

*a governança corresponde a uma verdadeira necessidade da comunidade*

Para que uma governança—isto é, afinal de contas, as obrigações—seja aceita e desejada, ela deve dizer respeito claramente a desafios comuns que, para serem enfrentados, exigem a cooperação de todos e devem ser assumidos de maneira eficaz. O número de desafios comuns a todas as agências multilaterais, deve ser limitado. A necessidade de

uma cooperação transnacional deve ser evidente, assim como deve ser instituída claramente a necessidade de cooperação entre atores. Devem ser criadas, igualmente, as condições da eficácia: o enunciado de objetivos sem prever os meios de alcançá-los induz a uma profunda desconfiança em relação à governança, levantando dúvidas em relação à vontade de enfrentar os problemas.



## PROPOSIÇÃO 5

---

Enunciar as “grandes causas mundiais” a serem objeto de políticas globais, implementadas por todas as agências

---

Da política de saúde ou de habitação à de educação, de agricultura à dos solos, das políticas de desenvolvimento econômico às de proteção do meio ambiente, são inumeráveis as questões que merecem um intercâmbio entre as sociedades e os povos. Todas podem beneficiar-se de impulsos comuns, conduzir ao enunciado de princípios orientadores comuns. Todavia, elas continuam sendo políticas localizadas que não chegam a justificar uma ação normativa por parte de instituições internacionais. Pelo contrário, alguns grandes desafios não podem ser enfrentados sem a cooperação de todos pelo fato de sua urgência, de seu caráter sistêmico e das interdependências entre as ações a serem empreendidas.

Tais desafios constituem as grandes causas mundiais que devem ser o objeto de uma lista limitativa (número inferior a dez): elas devem ser apresentadas de maneira sistêmica, mostrando o caráter necessariamente cooperativo de suas soluções, além de serem comuns às

instituições multilaterais; devem solicitar a contribuição de todos os atores públicos e privados, assim como dispor de um orçamento incitativo, claramente identificado, associado ao Secretariado Geral e distribuído entre todos os atores na proporção da parte assumida por cada um no projeto; por último, devem constituir outras tantas aprendizagens da cooperação entre os diferentes tipos de atores.

Um procedimento excepcional de consulta dos parlamentos, da opinião pública e da sociedade civil deverá, em intervalos regulares—por exemplo, de sete em sete anos—atualizar o enunciado das grandes causas mundiais. A título de exemplo, essas “grandes causas” podem ser: a aids; as prioridades da ciência e da inovação; a água, em particular, o mar e os grandes rios transnacionais; a segurança, a conversão da economia de guerra em economia de paz e o terrorismo; a regulamentação dos mercados financeiros e das moedas; o efeito estufa; a biodiversidade e a preservação dos bens comuns mundiais; a economia das máfias.



## PROPOSIÇÃO 6

### Apresentar um relatório anual sobre o “Estado do Mundo”

Existem inúmeros relatórios públicos regulares—tais como os do PNUD ou da OMS—ou privados que dizem respeito ao meio ambiente (*World Watch Institute*), aos Direitos Humanos (*Amnesty International*), à corrupção (*Transparency International*), etc. Todos eles têm sua utilidade. No entanto, sua superabundância não facilita sua legibilidade. Um relatório solene sobre o “Estado do Mundo” será apresentado todos os anos pelo Secretário Geral das Nações Unidas. Fará o balanço da implementação dos objetivos constitucionais da Comunidade Internacional, do avanço das políticas relativas às grandes causas mundiais e proporá as prioridades no futuro.

#### **Segunda condição da legitimidade:**

*cada qual deve ser tratado de maneira equitativa*

Uma governança perde sua legitimidade se for incapaz de livrar-se das relações de força. O direito—em particular o direito internacio-

nal — tem precisamente como função a defesa dos interesses dos mais fracos. A falta de equidade, manifestada por uma série de desequilíbrios em benefício dos atores mais poderosos, é uma importante causa da atual crise da governança mundial. As proposições seguintes visam restabelecer o equilíbrio.



## PROPOSIÇÃO 7

---

Criar um quadro democrático para a elaboração das agendas internacionais

---

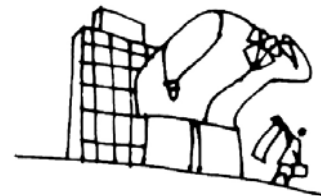
Atualmente, dois sistemas — ambos profundamente insatisfatórios — são predominantes no cenário internacional: o sistema da ONU que dá um voto a cada Estado independente e, assim, favorece — pelo menos, na aparência — os pequenos Estados sem recursos nem influência; e os sistemas “censitários” em que o peso de cada um é determinado por sua riqueza. Na prática, os sistemas censitários, tais como as instituições oriundas de Bretton Woods, e as instâncias, formais ou informais, que representam os países ricos — OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), G8, OTAN, Conselho Mundial da Energia, “Comunidade das Patentes”, etc. — dominam o cenário mundial, desde que o desmoronamento do bloco soviético levou à perda da importância dos pequenos países que, anteriormente, podiam negociar sua submissão a um dos dois blocos.

Por conseguinte, a agenda dos assuntos de negociação internacional, a natureza dos conceitos utilizados e o enunciado das prioridades são

amplamente dominados por um reduzido número de países ocidentais, em particular pelos EUA e, em menor amplitude, pela União Européia.

No entanto, as Conferências Mundiais sobre o Ensino Superior (1998) e a Ciência (1999), organizadas pela UNESCO, mostraram que as conferências regionais preparatórias eram muito mais ricas do que as próprias conferências mundiais. Um trabalho regional prévio permitiria enriquecer consideravelmente a agenda e o estilo das negociações.

O melhor procedimento seria que, em intervalos regulares, as diferentes regiões do mundo—no sentido que será indicado com precisão mais adiante—pudessem enunciar suas prioridades para a Comunidade Internacional. Um procedimento de voto por parte dos delegados das diferentes regiões, após o reagrupamento possível dos temas e segundo uma ponderação a ser determinada, permitiria definir a agenda da Comunidade Internacional para o período seguinte.



## PROPOSIÇÃO 8

---

Garantir a equidade de tratamento e das sanções em todos os acordos internacionais

---

As instituições financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial) e a OMC são exemplos, particularmente interessantes, de acordos entre as partes: as duas primeiras concedem empréstimos que, em princípio, nenhum país é obrigado a solicitar ou aceitar. Por sua vez, a OMC controla a aplicação de um conjunto de regras subscritas livremente pelos Estados. Todavia, na prática, a generalização do recurso a esses acordos modifica sua natureza. Aliás, ela impõe a elaboração de um direito dos contratos que deve adotar um certo número de princípios de equidade:

- **A equidade de tratamento.** Exemplo: não é possível que um país pobre tenha de se submeter a medidas, entre outras, macroeconômicas, que os países ricos, em particular, os EUA, não se impõem a si mesmos. Não é possível solicitar a novos membros da OMC que renunciem a proteger sua agricultura quando a Europa e os EUA inundam o mundo com produtos agrícolas subvencionados.

- **A eqüidade das sanções.** Exemplos: No quadro das instituições financeiras internacionais não é possível que terceiros venham a sofrer os efeitos das sanções; estas devem punir, de maneira eqüitativa, as faltas cometidas pelas partes. As sanções devem ser limitadas no tempo e proporcionais ao prejuízo sofrido. Esta regra simples acarreta múltiplas conseqüências: em primeiro lugar, a impossibilidade de submeter a população pobre de um país a uma pesada sanção por dívidas contraídas em seu nome (caso de dívida); em segundo lugar, a impossibilidade de transferir para a população de países pobres as imprudências cometidas por agentes econômicos e financeiros dos países ricos e dos países pobres (caso da crise financeira asiática). Para limitar no tempo o efeito da sanção, é necessário introduzir modalidades de “verificação de falência” que interrompem a transferência indefinida da dívida (caso da dívida). O prejuízo que bancos e Estados sofrem por não reembolso da dívida deve ser resolvido como se resolve o saldo de contas com os credores em caso de falência de um operador privado. Ele deve ser avaliado e posto em paralelo com os prejuízos sofridos pelas populações dos países pobres em decorrência da aplicação de planos de ajustamento estrutural mal-concebidos.

No quadro da OMC: a eqüidade exige que as sanções pelo descumprimento das regras sejam dissuasivas também para os membros mais poderosos, e esse ainda não parece ser o caso, como é demonstrado pelo exemplo da OMC, em que os países pobres não têm os meios de conhecer e controlar a complexidade das regras, financiar ações contenciosas e, ao ganharem a causa, fazer aplicar sanções dissuasivas contra um país economicamente poderoso. Para que as sanções possam ser verdadeiras, elas devem ser automaticamente aplicadas pelo conjunto dos países e não isoladamente pelo país lesado.

- **A eqüidade dos sacrifícios tolerados.** Exemplos: nas crises asiática, russa, mexicana e brasileira de 1997-1998, os países da OCDE tiveram sua parte de responsabilidade. Diante do “risco sistêmico” engendrado por essas crises, o FMI implementou, com o acordo dos governos dos países diretamente atingidos, medidas draconianas. Tais medidas serviram, efetivamente, de contra-fogo e evitaram a propagação da crise para os mercados financeiros ocidentais. No entanto, para que os operadores financeiros dos países ricos fossem preservados das conseqüências de suas imprudências, as populações dos países em crise foram submetidas a sacrifícios consideráveis. Se tivessem sido solicitados sacrifícios — até mesmo menos

dolorosos—à sociedade europeia ou americana como preço pela manutenção do sistema, este certamente já teria sido reformado há muito tempo. Um procedimento internacional deve ser criado para apreciar esse equilíbrio dos sacrifícios a serem tolerados.



## PROPOSIÇÃO 9

---

**Criar uma instituição internacional independente para prestar assessoria e apoio aos atores mais frágeis**

---

Na luta contra a exclusão social, não basta a existência de direitos universais. É necessário ainda que os mais pobres conheçam seus direitos e disponham dos meios para utilizá-los. Eis a razão pela qual se fala do direito de acesso ao direito. Essa noção é perfeitamente transponível para o cenário internacional. Exemplo: em matéria de comércio internacional, além da dissimetria de informação entre países ricos e pobres, observa-se o exagerado custo dos procedimentos contenciosos. A equidade exige, portanto, que todo o mundo possa dispor de uma rede internacional de assessoria independente, embora subsidiada—pe-lo menos, em parte—pela Comunidade Internacional. Ela constituiria um ponto de apoio para os países e atores sociais dotados de menos recursos, permitindo-lhes que conheçam e façam valer seus direitos.

### **Terceira condição da legitimidade:**

*a autoridade deve ser exercida por pessoas dignas de confiança*

O princípio da responsabilidade é fonte de direito e pode levar a sanções penais contra os governantes. Nesse aspecto, o conceito de crime contra a humanidade e a criação recente do Tribunal Penal Internacional (TPI) constituíram importantes avanços. Todavia, essas iniciativas têm como objetivo situações excepcionais e continuam sendo procedimentos bastante lentos. A instalação do princípio da responsabilidade deve fazer apelo a uma mais ampla gama de dispositivos. Nem tudo se reduz a julgamentos e sanções, como é demonstrado pela experiência dos processos de reconciliação, após as ditaduras. Por exemplo, as “comissões da verdade” mostram o quanto é importante não só reconhecer os danos sofridos pelas vítimas, mas também designar os responsáveis por tais prejuízos. Em seguida, formula-se a questão da sanção, do perdão e da reabilitação.



## PROPOSIÇÃO 10

---

Tornar efetiva a responsabilidade dos agentes das instituições internacionais

---

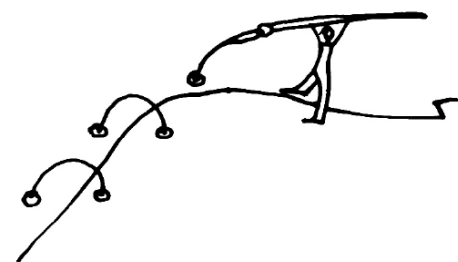
Na governança mundial, uma grande parte do poder é exercida por corporações de funcionários e de especialistas, cuja autonomia é tanto maior quanto mais complexos forem os problemas e quanto mais frágeis, distantes e divididas estiverem as instâncias políticas de decisão. Esses funcionários e especialistas devem arcar com responsabilidades na proporção de seu poder e estar em condições de assumi-las. Isso implica, em particular:

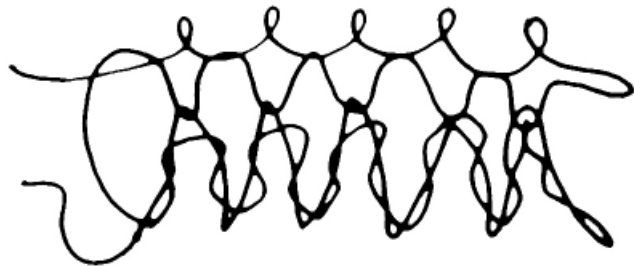
- **a transparência dos procedimentos de decisão;**
- **a existência de recursos.** Toda regra internacional que tenha passado por uma transposição nacional deve ser objeto de uma identificação da fonte e dos recursos;
- **a transparência das fontes de financiamento e da dependência institucional das instituições internacionais e dos especialistas.** A questão tem sua importância aumentada na medida em que organizações, tais como a OMS, se beneficiam de financiamentos



- públicos e privados, alocados a prioridades próprias aos doadores;
- **a hierarquia das lealdades.** No plano das pessoas, ela é a vertente correspondente, no plano das instituições, à hierarquia das normas e regras. O dever de reserva, que impõe aos representantes da função pública internacional a proibição de comunicar informações internas, assim como o dever de submissão, deve estar claramente subordinado a outros deveres, por exemplo, o de informar o público para permitir um real debate;
  - **a possibilidade de colocar em causa a responsabilidade pessoal dos agentes da função pública.** Isso é válido, em particular, para aqueles que representam seus Estados em decisões internacionais;
  - **a instalação de sessões obrigatórias de formação para todos os especialistas e para os agentes das instituições multilaterais.** Esta formação deve permitir um distanciamento em relação às ideologias em vigor nos meios e nas instituições de que eles são originários. Esta obrigação de formação é essencial para todos os especialistas na área de ciência, economia, finanças e administração, cuja formação inicial raramente comporta a história das ciências, a ética, o exercício do espírito crítico e o desenvolvimento das aptidões ao diálogo com outros meios;

- **a obrigação de prestar contas publicamente.** Esta obrigação é válida em particular para os funcionários que representam os respectivos países em instituições multilaterais. Eles devem prestar contas aos parlamentos nacionais e à opinião pública relativamente à execução do mandato que lhes foi confiado.





## Capítulo II

### Instituir uma Comunidade Mundial democrática



**A instituição da Comunidade Mundial deve valorizar a diversidade da sociedade**

Para uma sociedade, a governança é a arte de implementar o conjunto das regulamentações necessárias para a paz, para a preservação das futuras gerações e para o desenvolvimento humano<sup>2</sup>. A democracia é o regime pelo qual cada pessoa, membro de uma comunidade, participa de sua gestão e da escolha de um futuro comum.

---

<sup>2</sup> A definição geral de governança está desenvolvida no caderno “Os Princípios de Governança no Século XXI”.

Esta capacidade de regulamentação e de controle se assenta, para todos os níveis de governança, em quatro princípios:

- para existir, uma comunidade deve instituir-se, reconhecer-se como uma comunidade de destino. Cada membro da comunidade deve reconhecer-se como um cidadão com sua parcela de poder e de responsabilidade;
- a comunidade não se deixa dominar por lógicas cegas. Ela sabe adotar os meios, sejam eles quais forem, a serviço de suas próprias finalidades. O mercado, em particular, é colocado no devido lugar;
- o sistema de regulamentação da sociedade. A governança empenha-se em conhecer e controlar os fluxos de trocas no seio da sociedade e, mais ainda, entre a sociedade e o mundo exterior, a saber: as outras sociedades e a biosfera;
- a governança é a arte de gerenciar a longa duração e de se projetar no tempo, e deve permitir, a curto prazo, a estabilidade e a coesão do sistema e, ao mesmo tempo, sua evolução a longo prazo.

Estes princípios são ainda mais importantes para a governança mundial a ser construída. De fato, na hora atual, a Comunidade Mundial não está verdadeiramente instituída, as condições da democracia

não estão criadas, a mundialização encontra-se reduzida à globalização econômica e as trocas comerciais invadem todos os setores da vida. Ainda não existem sistemas independentes de informação sobre o “Estado do Planeta”. A humanidade conhece mal suas relações com a biosfera e, até o presente, carece de uma capacidade de ação de longo prazo.

Atualmente, todas as comunidades, ou quase todas, desde o local até o mundial, desde a aldeia, ou bairro, até o planeta, são diferentes, e a governança deve, ao mesmo tempo, garantir a unidade, além de reconhecer, proteger e valorizar a diversidade. Esta constatação é válida, *a fortiori*, em escala planetária. **A emergência de uma Comunidade Mundial democrática não pode se efetuar pela negação das diferenças.** Pelo contrário, ela assenta no reconhecimento e preservação das diversidades, e deve criar as condições para que o diálogo se instaure entre comunidades unidas por valores e objetivos comuns.

A diversidade da sociedade mundial tem várias dimensões. Como a governança mundial está reduzida, atualmente, às relações entre Estados, há a tendência a ver apenas uma dimensão da diversidade, a saber: a diversidade geocultural. Portanto, vive-se na ficção de um mundo em que se confrontam interesses nacionais ou grandes eras de civilização. Esta visão reducionista do mundo é portadora de guerra—

guerra pela apropriação dos recursos naturais, ou presumido “choque das civilizações”—, sem falar da disparidade entre os Estados, que impede um real diálogo entre eles.

No mundo atual, marcado por inumeráveis interdependências e trocas, além de desigualdades cada vez mais profundas no seio de cada sociedade, no acesso ao saber e às riquezas, uma outra diversidade se impõe com vigor: a dos meios sociais e profissionais. O lugar das mulheres na gestão do mundo e o reconhecimento de suas contribuições específicas na abordagem do poder, da economia e do meio ambiente são mais importantes, talvez, do que saber se elas são inglesas, iranianas ou chinesas. O mundo camponês tem seus próprios modos de abordagem, seus próprios desafios, sua própria visão do mundo na relação com a terra, com o meio ambiente, com o comércio, com a ciência e com a sociedade urbana. Os diretores de empresa, sobretudo das grandes empresas, têm uma visão comum do mundo. Suas preocupações e, freqüentemente, sua formação acabam por aproximá-los, passando por cima das fronteiras, mas podem estar bastante distantes dos desempregados que se encontram diante das portas de suas empresas. Os cientistas da mesma disciplina vivem, muitas vezes, como uma comunidade, mas sem grande vínculo com outras disciplinas,

nem com o resto da sociedade. A sociedade mundial tende a organizar-se em determinados círculos, no seio dos quais a comunicação organiza-se em escala mundial, sem manter nenhuma comunicação com os outros círculos, nem mesmo os vizinhos.

A construção de uma Comunidade Mundial democrática implica, por conseguinte, cinco grandes iniciativas associadas entre si: a instituição de Comunidades Regionais; a instituição de Comunidades Colegiadas; a instauração de um Parlamento Mundial; a criação de uma Assembléia Constituinte do Planeta; e a instauração de uma base fiscal mundial.

Em cada caso, a idéia fundamental, comum a todos os níveis de governança, é a mesma: **em vez de se formar por decreto, uma comunidade se institui, principalmente, inventando suas próprias regras.**



### **É indispensável apoiar a emergência de um nível regional intermediário entre os Estados e o Mundo**

Não é imaginável, nem muito desejável, instaurar um governo mundial unificado. Portanto, à semelhança do que ocorre no nível dos próprios Estados, é necessário conceber vários níveis de governança,

do nível mundial até o nível local. A maior parte dos Estados, centralizados ou federais, são subdivididos em províncias, cidades e comunidades de base. Atualmente, para construir uma governança mundial democrática, falta o nível intermediário entre os pequenos Estados e o planeta, ou seja, o nível das regiões. Alguns Estados são, por si só, regiões: em particular, a China e a Índia. Outros representam, por seu tamanho e seu peso demográfico, o essencial de uma região: os EUA, na América do Norte; a Indonésia, na Ásia do Sul; a Nigéria, na África Ocidental; a Rússia, na Eurásia. A experiência da governança mostra que, para chegar a um diálogo equilibrado entre entidades territoriais, o número de participantes de determinado nível tem de ser inferior a vinte entidades. Essa é a condição que permite um real diálogo. Portanto, é necessário instaurar o mais rapidamente possível um pequeno número de Comunidades Regionais que, apesar de não poderem equiparar-se, pelo menos venham a comprometer-se em um real diálogo, até mesmo com as comunidades mais poderosas.

Nos últimos cinquenta anos, a construção da União Européia constitui, senão o modelo a ser imitado, no mínimo, o exemplo mais acabado de instituição de tal Comunidade Regional. Um pouco por toda parte—e, paralelamente à fragmentação de conjuntos pseudo-

unificados, construídos sob a opressão, tais como as antigas colônias das nações européias, a URSS ou, até mesmo, a Iugoslávia—, assiste-se espontaneamente, após a liberalização das trocas internacionais, à formação de subconjuntos econômicos e sociais em diferentes regiões: MERCOSUL no cone sul da América Latina, NAFTA na América do Norte, ASEAN na Ásia, etc. Longe de ser um freio ao intercâmbio comercial, esses subconjuntos preparam as trocas mundiais ao aprofundarem as regras necessárias à livre circulação em sua própria região. Mas, com exceção da União Européia, essas entidades de livre comércio—apesar de não se oporem a tal instituição e, talvez, a prefigurarem—ainda não constituem uma real Comunidade Regional. Assim, torna-se necessário fazer emergir essas Comunidades Regionais por um duplo movimento, ascendente e descendente.



## PROPOSIÇÃO 11



### Instituir Comunidades Regionais

#### **A instauração de Comunidades Regionais por um movimento ascendente**

Além das iniciativas políticas—tratados de aliança, instâncias parlamentares—ou econômicas—liberalização das trocas comerciais—, são indispensáveis as iniciativas da sociedade civil para que, progressivamente, uma comunidade venha a tomar consciência de si mesma.

Assim, esta construção deve partir da constatação de que a democracia representativa já não é o único meio de constituir uma comunidade. No campo da água, por exemplo, os fóruns públicos de discussão, que criam um espaço de deliberação em relação a um problema comum, revelam-se mais eficazes do que a delegação de poder para chegar a uma gestão integrada dos recursos. Ao contrário, em regiões com forte identidade étnica, tal como a África, o multipartidarismo conduziu, às vezes, a uma exacerbação das tensões, na medida em que cada etnia luta para garantir o monopólio do poder.

A experiência, ainda bem recente, das “comunidades virtuais”, ba-

seadas na internet, mostra que a definição de regras comuns do jogo contribui para a instituição da comunidade. Para incentivar esta emergência pelo viés de Comunidades Regionais, pode-se enunciar a regra segundo a qual os países devem agrupar-se em comunidades regionais com um número de habitantes superior a cem milhões. Esse exercício, elaborado por ocasião da Assembléia Mundial dos Cidadãos, em Lille, dezembro de 2001, leva precisamente a definir, no planeta, vinte regiões. Essa regra de conjuntos territoriais por regiões levanta problemas em determinadas situações, em particular, a de Israel. Nesse caso, seria possível admitir que um país venha a escolher associar-se a um outro conjunto regional, mesmo que este não lhe seja contíguo.

Nestes conjuntos regionais, facilitar-se-á a constituição de redes humanas segundo afinidades de meios e de centros de interesse. A experiência comprova que tais redes criam hábitos de trabalho, a prática da discussão e de elaboração coletiva (pela busca progressiva de consenso, em vez de votação), o costume de definir regras do jogo (método de trabalho, sistemas de circulação da informação, identificação dos temas de interesse comum, tratamento dos conflitos e dos desacordos) favoráveis à construção de uma comunidade humana.

A deliberação das modalidades de resolução dos temas de inte-

resse comum—por exemplo, as grandes causas mundiais—contribuiu também para a emergência de uma comunidade. No horizonte de 2004, a organização, em cada uma dessas regiões, de um Congresso fundador com a participação de pessoas de todos os meios permitiria colocar em discussão uma Carta comum, condição prévia de uma Constituição, além de definir as modalidades de reunião de uma Assembléia Constituinte Regional.

### **A instauração de Comunidades Regionais por um movimento descendente**

Para acelerar a formação de subconjuntos regionais, três modalidades devem ser implementadas:

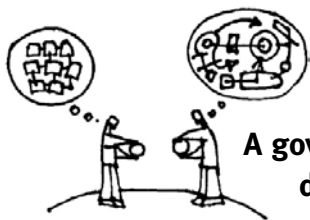
- No âmbito das diversas agências e instituições internacionais, o processo de representação deve ser feito, explicitamente, com base nos conjuntos regionais, de maneira que cada representante seja levado, então, a prestar contas aos países de sua região.
- Os processos de negociação e decisão devem privilegiar esta escala regional. Esse é, em particular, o caso relativo à reforma, inelutável, do Conselho de Segurança da ONU, que deveria ser um diretório constituído por representantes das diferentes regiões. Cada país de

determinada região haveria de garantir, por rotatividade, a presidência e, por isso mesmo, a representação da região nas negociações internacionais. A ação comum dos Estados-membros da União Europeia nestas negociações constitui já uma ilustração desse princípio.

- No quadro dos princípios essenciais, enunciados no nível mundial, um conjunto de regras de direito internacional deveria ser definido, em conformidade com o princípio da subsidiariedade ativa<sup>3</sup>, na escala regional.



<sup>3</sup> Ver neste *Caderno*, Capítulo V, Proposição 27, p. 191.



## **A governança mundial deve permitir a expressão dos diferentes setores sociais e profissionais**

Como cada meio social e profissional pode ser representado na governança mundial? E como construir o diálogo entre os diferentes meios?

Tanto no plano nacional quanto no plano internacional, existe uma resposta clássica para esta questão: a constituição de Conselhos ou de Comitês Econômicos e Sociais. Hoje, esses comitês apresentam, porém, duas importantes limitações. Em primeiro lugar, privilegiam dois atores: as empresas e os sindicatos. Os comitês são, frequentemente, uma forma de transposição da gestão da empresa para uma escala mais ampla: uma província, um Estado, a União Europeia ou a ONU.

Esta representação em termos de “parceiros sociais” não é adaptada aos países em que a grande empresa não serve de estrutura à vida econômica e social, já que sua economia informal ou rural continua sendo predominante. Ela deixa na sombra, sobretudo, os outros setores da sociedade, reagrupados — por exemplo, no caso da União Europeia — em um terceiro setor que, supostamente, representa o mundo associativo.

Uma outra limitação desse tipo de estrutura consiste em privilegiar organizações ditas representativas, na prática, federações patro-

nais ou sindicais. Esta instância, bem compreensível em uma lógica dominada pela democracia representativa, tem, todavia, como consequência, o enfraquecimento da autoridade moral e do peso político desse tipo de estrutura. É raro que os verdadeiros dirigentes participem dela ativamente e os representantes dos diferentes parceiros sociais não se encontram para assumir compromissos reais em nome de seu setor. Por conseguinte, chega-se de preferência a organismos consultivos, certamente interessantes, embora dotados de pouca capacidade para representar a sociedade em sua diversidade e refletir a efervescência da sociedade civil.

Esse cuidado com a representação da sociedade na diversidade de seus meios e de suas preocupações é manifestado igualmente no seio das Nações Unidas pelo florescimento de organizações não-governamentais credenciadas junto às diferentes agências. Independentemente da área — habitação, meio ambiente, direitos humanos ou, até mesmo, comércio —, esse é o meio para levar as agências multilaterais a sair do cara-a-cara com os Estados e dispor de circuitos mais curtos para compreender as reações da sociedade em sua base. Assim, às vezes, de maneira organizada e, quase sempre ainda de forma espontânea e contestatória, as grandes conferências internacionais da



última década do século XX, organizadas pela ONU no Rio de Janeiro, Pequim, Viena, Cairo e Istambul, foram marcadas pela realização de grandes fóruns de ONGs à margem da conferência oficial e com a preocupação, cada vez mais explícita, de influenciar suas conclusões. A partir de Seattle, em 1999, instaurou-se um outro rito: ações propositalmente de protesto que, desta vez, contestam os mecanismos da governança mundial, em vez de tentativas de influenciá-las à margem. De Göteborg a Gênova, em 2001, essas ações de protesto cada vez mais maciças foram, inevitavelmente, infiltradas por movimentos violentos.

A terceira geração do amplo reagrupamento de movimentos sociais foi inaugurada com o Fórum Social de Porto Alegre, em 2000. Desta vez, a iniciativa da sociedade civil, como no âmbito da *Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário*, prevalece na escolha das datas, lugares, métodos e temas tratados a partir da simples replicação da conferência oficial. O próprio Fórum Social pretende ser o contraponto de um outro Fórum Mundial, ou seja, o Fórum Econômico de Davos, que está chegando à sua trigésima edição, e que se tornou, no decorrer dos anos, o ponto de encontro ritual, respeitado ou detestado, dos detentores do poder econômico, em seguida, político, é em si mesmo um bom revelador da consciência geral dos limites

do diálogo de Estado para Estado. Agentes econômicos cada vez mais transnacionais tomam consciência de sua influência e da necessidade de criar entre eles determinadas modalidades de diálogo direto sem passar pelos Estados ou federações patronais nacionais, que acabaram se tornando entidades destituídas de qualquer repercussão.

Tratando-se dos Comitês Econômicos e Sociais oficiais ou de todas as formas de representação da sociedade diferentes da parlamentar, todos têm em comum não indicar com precisão os compromissos e as responsabilidades de cada meio para com a sociedade. Uma nebulosa de organizações gravita em torno das instâncias políticas, ganhando importância junto à mídia. No entanto, não existem garantias de que os interesses defendidos sejam sempre claros, de que as modalidades de seu financiamento sejam transparentes e que a prestação de contas seja obrigatória. Daí, a ambigüidade das relações entre os dirigentes políticos, parlamentos e executivos e essas novas formas de representação da sociedade. Ambigüidade porque os responsáveis políticos não podem negar a importância e o significado social desses movimentos, mas devem também reafirmar continuamente o monopólio de sua legítima representação política.



## PROPOSIÇÃO 12

### Instituir Comunidades Colegiadas

É necessário fazer emergir comunidades de setores no nível das regiões e no nível internacional. Vamos designá-las “Comunidades Colegiadas” porque, afinal de contas, elas formam os diferentes colégios de uma assembleia em que os diferentes setores dialogam entre si.

A noção de “Comunidade Colegiada” difere da noção de “instituição representativa” de uma profissão na medida em que uma comunidade não pretende somente defender situações e interesses comuns a seus membros, mas também afirmar suas responsabilidades para com toda a sociedade. Em cada setor alguns membros estão mais particularmente atentos às necessidades da evolução da área e a suas responsabilidades para com a sociedade, enquanto outros manifestam, sobretudo, uma preocupação corporativista. O objetivo de uma Comunidade Colegiada consiste em reunir os primeiros, permitindo-lhes reconhecerem-se mutuamente e elaborarem perspectivas comuns. As Comunidades Colegiadas não pretendem ser representativas de um setor, mas apóiam-se na criação de redes de pessoas da mesma área

que compartilham a mesma consciência de suas responsabilidades e a mesma visão de futuro. A etapa instituinte levará esta rede a elaborar e adotar uma Carta de Responsabilidades próprias a cada setor perante os desafios comuns da humanidade. Tratar-se-á de uma transição, aplicada a determinada área da *Carta das Responsabilidades Humanas*. Por este ato instituinte, por esta Carta constitutiva, os membros da rede reconhecem seu próprio compromisso com a sociedade mundial e equilibram a defesa de seus próprios interesses com a preocupação de contribuir ativamente para a plena realização de toda a sociedade. O reconhecimento das responsabilidades é que serve de fundamento ao acesso à cidadania, a qual transforma os membros de determinado meio em parceiros da governança mundial. Por esta Carta constitutiva, os membros dessa comunidade reconhecem ter obrigações semelhantes às dos próprios governantes: transparência; coerência entre os valores proclamados e os atos; dever de prestar contas; elaboração de um direito interno, de uma forma de responsabilização que permita excluir da comunidade os membros que não respeitarem seus compromissos.

A questão da representatividade das organizações não-governamentais transformar-se-ia, então, em um caderno de encargos para a

aprovação de uma Comunidade Colegiada: caráter realmente transnacional no nível de uma região; organização interna que permita a verificação do respeito pelos compromissos assumidos. Assim, para além do controle dos mandatários pelos mandantes —acionistas de empresas, membros de um sindicato ou de uma associação—, um setor que se constitui em comunidade aceita o olhar e o controle do resto da sociedade em relação a seus atos.

Temos à nossa disposição inúmeros esboços de construção de tais Comunidades Colegiadas: código de investimentos éticos para os acionistas, compromisso dos consumidores no comércio justo, códigos éticos e códigos de conduta das empresas e dos bancos, cartas de boa conduta das associações não-governamentais que captam recursos junto ao grande público, etc. O movimento deve somente ser ampliado e generalizado pela articulação de todas essas cartas particulares preexistentes à *Carta das Responsabilidades Humanas*. Além disso, devem ser indicadas com precisão as modalidades de exercício tanto de controle quanto de responsabilidade, de modo que essas comunidades formadas em diferentes meios sociais e profissionais venham a desempenhar um papel concreto na governança mundial.



## **Os Parlamentos nacionais têm um papel a desempenhar na construção da Comunidade Mundial**

Em princípio, nos Estados democráticos, os Parlamentos nacionais controlam a ação internacional conduzida pelos governos: ratificam as convenções internacionais, traduzindo-as para o direito nacional. Mas, na prática, esta intervenção dos Parlamentos nacionais não os leva a participar da governança mundial. As comparações internacionais demonstram que as disposições pelas quais as comissões ou delegações parlamentares competentes são chamadas a assumir suas responsabilidades são extremamente variáveis. Muitas vezes, o domínio internacional escapa ao debate e à avaliação parlamentar. Ao assumirem o diálogo com seus colegas no plano internacional, as administrações não vêm necessariamente com bons olhos essa intrusão parlamentar em seu próprio território. Em compensação, os Parlamentos nacionais, eleitos com base em interesses locais ou em compromissos partidários, ameaçam tornarem-se a encarnação de reações timoratas e nacionalistas.

De qualquer modo, os Parlamentos nacionais hão de continuar sendo, por um período certamente longo, as expressões essenciais

do sufrágio universal e, portanto, da democracia. A experiência do Parlamento Europeu — única expressão parlamentar até hoje no âmbito de uma região — mostra que, além de conservar o tom de representação dos interesses de cada país-membro, a eleição dos parlamentares com base territorial nacional mostra que a existência de tal instância parlamentar e seu progressivo reforço são indispensáveis para criar, aos poucos, um espaço público democrático para esse novo nível de representação.

Já existem trocas internacionais entre parlamentares de diferentes países, intercâmbio voltado, em geral, para desafios concretos: o *Parlementarien Global Action*, interessa-se pela paz; *GLOBE*, pelo meio ambiente, etc. Existem, igualmente, formas de diálogo interparlamentar. Por exemplo, uma união interparlamentar entre países da África, Caribe e Pacífico e países da União Europeia (UE) garante o acompanhamento dos acordos ditos de Lomé, relativos à cooperação da UE com suas antigas colônias. No entanto, ainda não existe diálogo orgânico entre os Parlamentos no âmbito de uma região e, tampouco, em escala planetária. Propomos, então, que essa falta seja superada com o apoio, em particular, da internet.



### PROPOSIÇÃO 13

#### Instaurar Federações Regionais e uma Federação Mundial dos Parlamentos

Esta proposição retoma, em suas grandes linhas, a proposição do movimento *Earthaction*. No âmbito de cada região, será constituído com todos os parlamentares, uma Federação Parlamentar Regional. Para debater os vários desafios comuns da região, ela criará comissões reunidas por um Fórum Eletrônico através do qual será possível a troca de experiências e a elaboração de proposições. Uma vez por ano, as diferentes orientações e proposições serão submetidas, por ocasião de uma sessão virtual, a um debate geral e a um voto indicativo por parte dos parlamentares.

Que tipo de ponderação adotar em tais votos indicativos? Trata-se de um problema clássico da governança, já que um território é formado por entidades distintas de tamanho desigual. Uma representação proporcional à população de cada entidade constitui, relativamente às pequenas entidades, um risco de desaparecimento que elas se recusam a correr. Em sentido inverso, uma representação igual de cada

entidade privilegia as pequenas, tornando-se inaceitável para as grandes. Eis a razão pela qual os sistemas federais compreendem sempre duas Câmaras: uma representando a população em função de seu número de habitantes, freqüentemente por meio de circunscrições eleitorais de tamanho mais ou menos parecido; e outra representando, em pé de igualdade, cada uma das entidades—por exemplo, um Conselho dos Estados.

No âmbito de um Parlamento Eletrônico Regional, é difícil adotar de saída tal complexidade, mesmo que seja possível imaginar, ao mesmo tempo, um Parlamento Eletrônico Regional e uma Assembléia das Cidades e das Províncias. No imediato, uma regra simples, implementada pela *Assembléia Mundial de Cidadãos* que se realizou em Lille, consiste em representar as diferentes entidades proporcionalmente à raiz quadrada de sua população: as grandes entidades continuam a ter um peso maior relativamente às pequenas que, por sua vez, passam a usufruir de um peso sensivelmente maior do que aquele que lhes era conferido por uma simples regra de proporcionalidade.

A instalação de tais Parlamentos Regionais permitirá criar comissões especializadas em conformidade com as atividades das diferentes agências multilaterais. Elas constituirão, naturalmente, as instâncias

de acompanhamento e controle das atividades dos representantes da região no seio das instituições multilaterais.

A etapa seguinte será constituir um Parlamento Eletrônico Mundial, construído segundo os mesmos princípios no que diz respeito, tanto às modalidades de funcionamento, quanto ao peso respectivo das diferentes regiões relativamente à sua população. Sem que seja necessário atribuir prerrogativas formais a esse Parlamento Mundial, a existência e a qualidade das discussões em seu âmbito contribuirão não só para um melhor exercício das responsabilidades das instituições internacionais—consolidando, por conseguinte, sua legitimidade e eficácia—, mas também para uma tomada de consciência progressiva da existência de uma Comunidade Mundial.



### **A construção da Comunidade Internacional deve ser balizada por atos fundadores**

No decorrer dos últimos trinta anos, um grande número de novos atores foi confrontado com a realidade das interdependências mundiais. Muitos participaram da globalização econômica ou tiveram de suportá-la. Foram criadas redes internacionais que incluíram grupos sociais tradicionalmente dominados, tais como os camponeses ou os habitantes das favelas das grandes cidades. Também desenvolveram-se as ONGs mundiais. Existe um conhecimento coletivo considerável, capaz de visões tanto “de cima para baixo”, como também—o que é mais importante—“de baixo para cima”, a partir dos efeitos concretos do atual funcionamento internacional. Esta capacidade coletiva e a ampla tomada de consciência que ela reflete são dados radicalmente novos, muitas vezes mais avançados do que os organismos políticos e administrativos que, por vocação, obrigação eleitoral e tradição, permanecem focalizados em questões nacionais.



### **PROPOSIÇÃO 14**

---

Organizar, em 2008, uma Assembléia Constituinte do Planeta

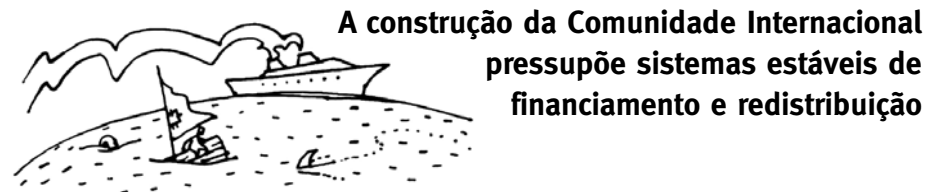
---

Para chegar a uma verdadeira tentativa instituinte da Comunidade Mundial é necessário dar visibilidade às instituições, movimentos e Comunidades Colegiadas já existentes. Daí a idéia de organizar um Congresso fundador com vários milhares de pessoas, realmente representativo da diversidade geocultural e colegiada do mundo que, independentemente de prerrogativas formais, possa conduzir—por sua credibilidade, pela qualidade de suas proposições e por sua massa crítica—os governos a levar em consideração as proposições apresentadas.

O formato da Assembléia Mundial dos Cidadãos, efetuada em Lille, em dezembro de 2001, pode ser uma eventual maquete de tal Assembléia Constituinte. A representação das diferentes regiões do mundo é garantida, de maneira eqüitativa, pela aplicação da regra de proporcionalidade acompanhada pela raiz quadrada da população. Esboços de Comunidades Colegiadas servem de estrutura à Assembléia. E, finalmente, o próprio trabalho preparatório, empreendido durante

um longo período desde 1994, permite submeter à Assembléia um conjunto de proposições.

A consideração, pelas Nações Unidas, da perspectiva de tal Assembléia Constituinte permitiria ampliar consideravelmente sua abordagem, aprofundar as proposições e fornecer uma outra dimensão às Comunidades Colegiadas, no período compreendido entre 2002 e 2008. Um Secretariado da Assembléia seria criado com a missão de preparar, para 2006, uma coletânea de estudos sobre a governança mundial que seria enviada a todos os chefes de Estado e de governo. Esse documento constituiria a base de um debate geral.



### **PROPOSIÇÃO 15**

---

#### **Criar uma base fiscal mundial**

---

A experiência dos últimos cinquenta anos mostrou a fragilidade dos mecanismos de financiamento das agências ou dos programas internacionais baseados exclusivamente em cotizações dos Estados-membros.

Esta modalidade de financiamento, inevitável na primeira fase de construção de uma ação internacional, apresenta, afinal de contas, um grande número de inconvenientes: ela permite todo o tipo de chantagem política; cria demasiadas incertezas para implantar meios permanentes de garantir a segurança; favorece, como é demonstrado no caso da União Européia, uma contabilidade específica por cada Estado das despesas e benefícios da cooperação internacional, reforçando os egoísmos nacionais.

Portanto, torna-se necessário estabelecer parcerias fiscais no plano mundial que haveriam de apoiar-se, por exemplo, nos seguintes pontos:

- a utilização de recursos raros ou precariamente renováveis do planeta, utilização sintetizada, em particular, pela “pegada ecológica”<sup>4</sup>;
- o usufruto dos bens comuns;
- taxas sobre os fluxos de trocas, tanto de matérias-primas quanto de capitais financeiros;
- uma taxa sobre o capital correspondente à idéia de que a criação de riqueza está diretamente associada à capacidade internacional de garantir a paz civil e a manutenção do crucial equilíbrio entre a humanidade e a biosfera.

---

<sup>4</sup> A “pegada ecológica” permite avaliar a quantidade de terra e de água indispensável para a manutenção do nível de qualidade de vida.

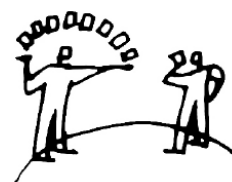






### Capítulo III

## Definir regras comuns para a gestão das diferentes categorias de bens



**Somente uma parcela dos bens depende do mercado**

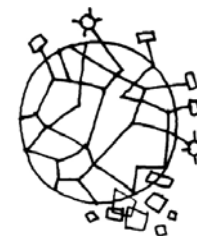
As trocas entre as pessoas e as sociedades são a expressão mais direta de seus vínculos e de sua interdependência. O comércio internacional participa da construção de uma Comunidade Mundial, o que faz com que sua organização seja um importante elemento da governança mundial. No entanto, nem todas as trocas são comerciais. Em vez de um fim em si, o desenvolvimento do mercado ou do comércio internacional é apenas um meio a serviço do desenvolvimento

humano, em particular de objetivos constitucionais da Comunidade Internacional, tal como foram definidos precedentemente. Por consequência, a expansão do comércio internacional e suas modalidades devem ser apreciadas em relação a sua contribuição efetiva para a concretização de tais objetivos.

A redução do intercâmbio às trocas comerciais e a posição proeminente assumida pela expansão do comércio internacional na governança mundial constituíram, nos últimos vinte anos, uma importante distorção, que contribuiu para a perda de legitimidade de tal governança.

Esse movimento impetuoso e imperceptível, que reduziu a mundialização à globalização dos mercados, tirou partido da crise do Estado. A resposta a tal distorção não pode ser encontrada em um recuo em direção a Estados que administram economias nacionais e regulamentam todas as trocas com o exterior. Pelo contrário, a resposta deve ser prospectiva. Ela deve partir da realidade das interdependências para criar uma nova ordem das trocas que venha a se apoiar em uma constatação: as trocas comerciais não podem se aplicar a todos os bens e serviços dos quais dependem a sobrevivência e a plena realização da humanidade. Portanto, é necessário começar por

estabelecer distinções necessárias entre os diferentes tipos de bens e serviços. Em seguida, com base nessa tipologia<sup>5</sup>, útil em todos os níveis da governança, devem ser deduzidas as modalidades de regulamentação aplicáveis, no plano mundial, a cada um dos tipos.



---

<sup>5</sup> A tipologia está apresentada em “Os Princípios da Governança no Século XXI”, outro *Caderno* publicado pela *Aliança*.

## PROPOSIÇÃO 16



Chegar a acordo sobre uma tipologia dos bens e serviços, delimitando aqueles que dependem do mercado

Tradicionalmente, estabelecia-se a distinção, por um lado, entre os bens e serviços públicos, cuja produção e uso escapavam, em parte, ao mercado e, por outro, os bens e serviços comerciais. As fronteiras entre os dois tipos de bens flutuam de maneira considerável, em função das opções culturais e políticas das sociedades. O exemplo mais evidente é o da saúde e da educação. Nesses serviços, o critério público/privado visa menos às características próprias de um produto (uma ida ao salão de cabeleireiro não é diferente, tecnicamente falando, de uma visita médica) do que sua finalidade. Dizer que um serviço é público equivale a afirmar o direito universal a esse serviço.

Não é possível basear, de maneira estável, a governança mundial em tais escolhas, próprias a cada sociedade e a cada época; tanto mais que um serviço universal de educação ou de saúde pode ser garantido por financiamentos públicos e por agentes privados. Pelo contrário,

é possível estabelecer uma tipologia estável dos bens e serviços, deixando de considerar sua finalidade para focalizar sua natureza. Esta última leva a distinguir quatro categorias de bens:

- A primeira categoria é constituída por bens e serviços fruto de nossa engenhosidade e que se dividem ao serem compartilhados, principalmente os bens industriais e os serviços prestados às pessoas. O mercado está bem adaptado a esta primeira categoria;
- A segunda categoria é constituída por bens que se destroem ao serem compartilhados, ou seja, a ampla categoria dos bens comuns, o que exige uma gestão coletiva;
- A terceira categoria é constituída por bens que se dividem ao serem compartilhados, mas não implicam essencialmente a atividade humana. Formam esta categoria os recursos naturais, cuja distribuição depende da justiça social e não tanto da economia mercantil;
- Por último, a quarta categoria — a mais interessante para o futuro — é constituída por bens que se multiplicam ao serem compartilhados: o conhecimento, a inteligência, a beleza, o amor, a experiência, etc. Eles não deveriam, em hipótese alguma, depender do mercado, e sim de uma lógica de mutualização: recebo porque dou.

Ao transformar o mercado em um valor absoluto e no expediente infalível de distribuir racionalmente os bens, pretende-se reduzir as quatro categorias de bens a uma só e única categoria: a mercadoria. Ao proceder desta forma, destrói-se a segunda categoria de bens, o bem comum e os ecossistemas; pratica-se um ato de injustiça, ao reservar a terceira categoria, os recursos naturais, a uma minoria de ricos; e, em relação à quarta categoria, priva-se de conhecimento e de experiência, por uma escassez criada artificialmente, quem não possui os meios de pagar uma taxa a seus detentores. E o que é pior: chega-se a uma economia que ignora o valor da relação.

A governança interessa-se principalmente pelas últimas três categorias de bens. Nesse aspecto, ela exerce duas funções: delimitar a esfera do mercado, circunscrevendo-a, em particular, à primeira categoria de bens, gerenciar e promover as outras três categorias.

Assim, a gestão do mar e das zonas litorâneas, bens de segunda categoria, deverá ser coletiva, o mesmo ocorrendo com a floresta tropical ou com os grandes ecossistemas da estepe que se encontram ainda virgens. Esta gestão é necessariamente de proximidade, garantida no nível dos territórios locais. Não se trata de “reservas” subtraídas a qualquer intervenção humana, mas de espaços em que tal atividade

se inscreve no funcionamento dos ecossistemas e se subordina a suas exigências. Nesse caso, a propriedade e a soberania só podem ser limitadas. Em contrapartida, há necessariamente implicação de uma comunidade mais ampla—nacional, continental ou mundial—que assume os encargos financeiros desta gestão.

A água, os solos, a energia são bens típicos da terceira categoria. Sua gestão parcimoniosa, sua regeneração (em relação à água e aos solos) ou sua produção (relativamente às energias) implicam ações integradas e cooperativas entre atores, desde o âmbito local até a escala mundial. Tais ações podem mobilizar atores privados mas, de qualquer modo, globalmente, essas atividades visam proteger, economizar, reconstituir e distribuir um bem comum.

Finalmente, os bens que se multiplicam ao serem compartilhados são aqueles que permitem um desenvolvimento humano sem limites, compatível com recursos finitos.

Em sua simplicidade, esta tipologia pode assumir um valor constitucional. Ela não propõe uma lista exaustiva de bens e serviços dependentes de cada categoria e presta-se a muitas interpretações e debates. Eis aí seu verdadeiro interesse: oferece um quadro de reflexão e alguns critérios simples a partir dos quais é possível julgar,

na infinita diversidade das situações reais, o que, em determinada época, pode depender legitimamente da troca comercial ou escapar a essa troca. Esta tipologia, em particular, deve ser incorporada à Carta Constitutiva da OMC.

As proposições seguintes dizem respeito aos bens da segunda, terceira e quarta categorias, respectivamente. Elas mostram que a aplicação do princípio da responsabilidade permite enunciar regras de gestão próprias a cada categoria.



### **A Comunidade Internacional deve chegar a acordo sobre a natureza e a gestão dos bens públicos mundiais**

Os bens públicos fazem parte da segunda categoria, aqueles que se destroem ao serem compartilhados; não pode haver vínculo direto entre a produção do bem e seu uso. Trata-se, por exemplo, da biodiversidade, cuja manutenção resulta da colaboração de numerosos atores e que, por sua vez, beneficia um grande número de outros atores sem que seja possível remunerar diretamente os primeiros pelo direito de uso dos segundos.

Alguns desses bens públicos são, essencialmente, locais, associados a um território e beneficiam, principal ou exclusivamente, os habitantes desse território. Outros, aqui objeto de nosso interesse, beneficiam a humanidade inteira. Constituem a classe dos bens públicos mundiais. Entre eles, podemos mencionar os ecossistemas interdependentes que contribuem diretamente para o equilíbrio da biosfera, assim como o patrimônio comum da humanidade em toda a sua diversidade.

Alguns já são objeto de convenções internacionais, como por exemplo do mar, da atmosfera, da biodiversidade e de suas grandes reservas,

principalmente a floresta tropical. Mas, cada convenção tem sido, até aqui, tratada como um caso particular. Além disso, é raro que as medidas de proteção sejam acompanhadas por medidas de financiamento.

Por não terem sido adotados princípios comuns em relação a esses bens públicos, o resultado de cada convenção—e ainda mais, sua efetiva implantação—dependem da boa vontade dos Estados e das coalizões de interesses do momento. Por não ter sido definido o princípio do financiamento relativo à produção e proteção desses bens por toda a Comunidade Internacional, tal proteção transformou-se em uma obrigação imposta, sem contrapartida, aos Estados; daí a solicitude dos governos em opor o princípio de sua soberania a tais convenções. O debate sobre a proteção da Amazônia é o melhor exemplo de tal situação.

Os grandes ecossistemas mundiais que contribuem para o equilíbrio da biosfera constituem o primeiro tipo de bem público mundial.

A viabilidade no longo prazo dos sistemas vivos pressupõe sua capacidade para manter estável um certo número de parâmetros, sejam quais forem as flutuações do mundo exterior. Esse é o caso, por exemplo, da temperatura interna do corpo humano que só pode oscilar alguns graus, embora a temperatura externa venha a flutuar

em dezenas de graus. A biosfera não escapa à regra e, segundo parece, os grandes ecossistemas mundiais desempenham um papel regulador essencial, ainda mal conhecido.

Entre esses ecossistemas, podemos mencionar o oceano, a alta atmosfera, as extensas estepes da Eurásia e a grande floresta tropical da América do Sul. A maior parte deles está situada em um determinado território e sob a jurisdição de um Estado. O próprio oceano está, no essencial, sob a jurisdição internacional, mas a qualidade da vida marítima depende, na prática, das zonas litorâneas que, por sua vez, estão sob a jurisdição de um grande número de Estados. Seria necessário—o que hoje não acontece—reconhecer a legitimidade da Comunidade Mundial para intervir na gestão desses bens públicos mundiais.

Neste aspecto, a preparação da “Cúpula da Terra”, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, mostrou a amplitude do contencioso. Como é que os países ricos podem exigir dos outros a proteção desses ecossistemas se eles mesmos não aceitam colocar em causa seu modo de vida?

Para os países pobres, a imposição de obrigações que não correspondem a suas próprias prioridades só visa, em última análise, impedi-los de se desenvolverem e de se tornarem competidores potenciais dos países ricos. Os países pobres observam, igualmente, que se

eles são os gestores de fato desses grandes ecossistemas naturais é porque, no decorrer de seu desenvolvimento, os países ricos fizeram desaparecer os ecossistemas que se encontravam em seu próprio solo! Por sua vez, as populações das zonas litorâneas ou da floresta tropical percebem imediatamente que a vontade de alguns países em criar espaços naturais, sem qualquer tipo de ocupação humana, constitui uma ameaça à sua própria sobrevivência.



## PROPOSIÇÃO 17

### Definir os bens públicos mundiais e financiar sua proteção

A preservação dos bens públicos mundiais, elemento essencial da governança mundial, pressupõe o respeito às seguintes condições:

- Mostrar que a proteção desses grandes ecossistemas corresponde a um bem comum da humanidade. Em um domínio complexo como este, em que as incertezas são numerosas, essa demonstração exige um trabalho pedagógico considerável, uma mudança de visão sobre as relações entre humanidade e biosfera, assim como o reconhecimento das incertezas — portanto, a aplicação do princípio da precaução. Se os países ricos recusam a aplicação do princípio da precaução quando seus interesses estão em causa, eles não podem pretender aplicá-lo só porque isso lhes convém. A preservação dos grandes ecossistemas deve, portanto, fazer parte das grandes causas mundiais.
- Associar as populações locais à gestão dos ecossistemas. A experiência comprova que a atividade humana está presente e é constitutiva do equilíbrio de todo o ecossistema, até mesmo nos meios supostamente “naturais”. A cooperação ativa e informada das

populações locais é um importante componente da proteção. Portanto, as modalidades de financiamento da proteção devem levar as populações a se tornarem aliadas, em vez de inimigas.

- Garantir um financiamento internacional assente no duplo critério da população e da riqueza. A proteção desses bens públicos que beneficiam a todos deve ser financiada por todos. Na partilha do financiamento entre os Estados, o critério da população é evidente. Por sua vez, o critério da riqueza decorre de duas considerações: a capacidade contributiva e o impacto dos modos de vida dos países ricos sobre os equilíbrios da biosfera.
- Reconhecer a dívida associada à destruição, no passado, dos ecossistemas. No decorrer de seu desenvolvimento, as sociedades modificaram profundamente os ecossistemas: às vezes, tratou-se de uma transformação positiva; em outras vezes, destrutiva. A destruição de um grande número de ecossistemas que participam do equilíbrio da biosfera é, então, assimilável a uma “dívida ecológica” de algumas sociedades em relação à humanidade inteira e deve ser levada em consideração na distribuição dos custos de proteção dos ecossistemas que subsistem.

Em sua diversidade cultural e biológica, o patrimônio mundial constitui um outro bem público mundial. As capacidades de adaptação futura da humanidade assentam em sua diversidade cultural e na diversidade biológica do planeta. Ambas fazem parte do patrimônio mundial, ou seja, dos bens comuns da Terra-Pátria, e inclui também as paisagens e os sítios produzidos no decorrer da história, cuja classificação pela UNESCO constitui uma primeira expressão de sua salvaguarda.

A proteção desse patrimônio depende de princípios semelhantes aos da proteção dos ecossistemas mundiais, e implica num compromisso financeiro internacional, em parceria com as populações locais, para a preservação da diversidade cultural e para a manutenção da biodiversidade. Na hierarquia das medidas a ser tomadas e das regras a ser respeitadas, os imperativos desta proteção prevalecem em relação a outras considerações, tais como a promoção do comércio internacional.





## **A Comunidade Internacional deve chegar a acordo sobre a natureza, a gestão e a partilha dos recursos naturais**

Os “recursos naturais” são bens de terceira categoria, aqueles que se dividem ao serem compartilhados e cuja produção não depende principalmente da atividade humana. Para servir de exemplo, vamos mencionar a água, a energia e os solos férteis.

Estes bens têm características comuns, tanto em sua natureza, quanto em sua gestão atual.

Estão localizados em determinado território e, portanto, dependem de um regime de propriedade—em particular, os solos e a água—, assim como de um regime de soberania dos Estados.

Sua quantidade é limitada: o volume global da água é fixo. Por sua vez, a energia fóssil é o fruto de uma acumulação de detritos que se estendeu por centenas de milhões de anos, e os solos férteis são produto de transformações em uma escala de tempo semelhante.

As atividades humanas são, todavia, determinantes para garantir a manutenção de sua qualidade. Esse é o caso da gestão do ciclo da água, da produção de energia, e da manutenção, geração ou criação de

solos férteis. Estas atividades humanas têm um custo, exigem técnicas e mobilizam organizações.

O uso e a reprodução desses recursos encontram-se, por conseguinte, na conjunção de dois mundos: o da pura distribuição, baseada em um princípio de “justiça” de um bem que se apresenta como um dom; e o da atividade econômica e do financiamento dos custos com sua manutenção e reprodução. Entre a água, dom de Deus, gratuita por natureza, e sua transformação em pura mercadoria nas mãos de empresas privadas; entre reformas agrárias que visam a redistribuição das terras segundo critérios de pura justiça social, e sua apropriação pelos mais ricos, é necessário encontrar o meio-termo que corresponda à dupla exigência de justiça e eficácia.

O aumento do consumo de tais bens constituiu o próprio símbolo do desenvolvimento econômico. Durante cinquenta anos, o aumento do consumo de água e energia foi sinônimo de crescimento do bem-estar material. Seu desperdício—desde a água utilizada na irrigação dos campos de golfe, até a energia consumida pelos transportes individuais e pela climatização—tornou-se sinal de *status*. Nos países ricos, o consumo é dez vezes superior ao que é necessário: a combinação do consumo de água, de solos e de energia cria modos de vida em que,

para cada pessoa, torna-se necessário o equivalente a dez hectares quando, em média, somente um hectare está disponível para cada habitante da Terra.

Apesar de seu crescimento em todo o planeta, o consumo não se traduziu por uma satisfação das necessidades elementares de cada ser humano; muito pelo contrário. Por exemplo, em matéria energética, os 1,4 bilhões de habitantes da OCDE e da ex-URSS consomem seis vezes mais energia do que os 3 bilhões de habitantes—ou seja, a metade pobre da humanidade—que dispõem apenas, em alguns casos, do estrito necessário para cozinhar seus alimentos. Em relação à água e aos solos, verifica-se também um amplo movimento de concentração e de apropriação privada.

O contraste entre o aumento da demanda e a estagnação dos recursos transforma esse dado em um importante desafio estratégico. Em curto prazo, a ameaça não se encontra na escassez da energia fóssil, e sim na concentração dos recursos disponíveis em um reduzido número de países do Oriente Médio e da Ásia Central que coloca o petróleo e o gás no cerne das lutas de influência e dos riscos de conflito. Do mesmo modo, a distribuição da água no planeta é desigual. Assim, a existência de grandes zonas castigadas pela escassez

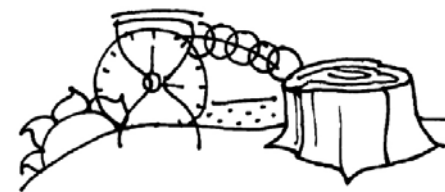
de tal recurso acaba exacerbando as concorrências, de modo que seu controle será o motivo mais provável dos conflitos por vir. Por sua vez, a desigual distribuição das terras aráveis, no interior de um país ou entre países, tem sido, atualmente, fonte de violentas tensões sociais e, amanhã, será a mola propulsora de maciças migrações internas e internacionais.

A gestão de tais bens continua sendo dominada, nos dias de hoje, por políticas de oferta. A disponibilidade da água e da energia fóssil pressupõe uma poderosa organização para sua extração, tratamento e distribuição, e seu consumo em todas as atividades humanas é feito por um grande número de usuários. Na indústria da energia e, em seguida, mais recentemente, na indústria da água, tem-se formação de grandes empresas, que dominam a oferta e a transformam em motor do consumo. Seu interesse é vender seu produto, e não economizá-lo.

Em múltiplos usos, os recursos naturais entram em concorrência entre si. A tensão entre classes sociais, ou entre países, pela apropriação dos recursos, duplica-se com a concorrência entre usuários. Assim, a água de irrigação concorre com a água das cidades, a energia dos transportes com a energia doméstica, o uso agrícola das terras com o lazer, com o desenvolvimento urbano ou com as infra-estruturas.

A alocação dos recursos raros entre os diferentes usuários não pode ser confiada unicamente ao funcionamento do mercado.

Os recursos naturais inscrevem-se, ao mesmo tempo, em ciclos de curto e longo prazos. É fácil escavar um poço e utilizar a água subterrânea para um benefício imediato, mas será necessário um tempo muito mais longo para restaurar o equilíbrio quantitativo ou a qualidade dos lençóis freáticos. É fácil perfurar um poço de petróleo, mas infinitamente mais difícil constituir uma reserva de energia a partir da biomassa, da energia hidráulica ou solar; é fácil desestruturar um solo ou empobrecê-lo, mas infinitamente mais difícil reconstituí-lo. Ora, nos últimos séculos, esses três recursos têm sido, muitas vezes, objeto de uma exploração “mineira” — utiliza-se um filão até seu esgotamento; em seguida, passa-se à exploração de um outro. Esta exploração rompeu com equilíbrios seculares. De fato, as sociedades sabiam que sua sobrevivência dependia da manutenção do ciclo da água, da fertilidade dos solos, do equilíbrio entre consumo e reprodução da energia. Atualmente, o desafio consiste em reencontrar — fazendo apelo a todos os recursos da ciência e da tecnologia, sem esquecer os da sabedoria tradicional — a arte da gestão prudente e responsável que garanta os equilíbrios no longo prazo.



A gestão integrada dos recursos naturais assenta na cooperação dos atores e na descentralização. A economia da água ou a complementaridade de seus usos, a economia da energia, a manutenção e a fertilidade dos solos apóiam-se em comportamentos e reflexos individuais, assim como em medidas regulamentares ou na implantação de políticas em grande escala. Uma gestão integrada e parcimoniosa dos recursos exige, portanto, uma abordagem bastante descentralizada e, ao mesmo tempo, suficientemente centralizada. Trata-se de domínios privilegiados de instalação do princípio da subsidiariedade ativa que será evocado mais adiante. Princípios orientadores comuns devem ser definidos em uma escala centralizada; as modalidades de instalação de tais princípios, ao contrário, são determinadas em nível local.

A tributação atual dos recursos naturais é, muitas vezes, contraproduziva. Água, energia e solos constituem importantes fatores da produção agrícola e industrial, o que tem levado, tanto no passado quanto no presente, a uma tendência a reduzir artificialmente seu custo a título de subvenção indireta aos produtores. Como a água é vital para a vida cotidiana, o pagamento do “preço justo” de sua reprodução representa sempre riscos de revolta social. O desequilíbrio constatado freqüentemente no balanço comercial das sociedades

públicas de distribuição da água estava associado, sobretudo, ao receio de tal revolta, o que contou bastante para sua privatização. Portanto, teria sido necessário encontrar meios para subvencionar o uso mínimo, vital, de tal recurso e submeter o consumo que exceda a esse patamar a uma taxa suficientemente elevada. Ora, a lógica econômica normal dos distribuidores é exatamente oposta a esse princípio: enquanto a distribuição de pequenas quantidades custa caro, o preço médio faturado ao consumidor decresce na medida em que aumenta a quantidade distribuída.

A mesma característica contraprodutiva se verifica em relação ao sistema fiscal: é paradoxal cobrar imposto do trabalho humano e subvencionar o uso dos recursos naturais.

O caráter absoluto da propriedade e da soberania não convém, de modo algum, aos recursos naturais. As grandes redes de água, petróleo e gás, as instalações de extração, estocagem e tratamento da energia, e a gestão da fertilidade dos solos representam investimentos incompatíveis, no longo prazo, com a precariedade dos direitos de uso. Mas, ao contrário, quando os recursos naturais são apropriados de maneira definitiva — como acontece de maneira geral nos dias de hoje — instaura-se um rendimento absoluto extraído do uso dos recur-

sos raros, independentemente do uso que é feito deles. Eis o que não é compatível com a justiça social, nem com um uso parcimonioso dos recursos. Os latifúndios encontram-se próximos aos camponeses sem terra; a água é desperdiçada junto às nascentes quando faz falta no curso inferior dos rios; os rendimentos auferidos do petróleo constituem a base da riqueza improdutiva de alguns Estados, precisamente, quando as populações, em outros países, não conseguem satisfazer suas necessidades elementares. Tanto a propriedade quanto a soberania procedem da mesma concepção absoluta do direito de usar e abusar do bem que se possui. É inelutável que se proceda à revisão desse princípio.

Dessas constatações relativas à gestão atual dos recursos naturais decorre, em relação ao futuro, um conjunto de regras que deverão ser claramente enunciadas pela Comunidade Internacional, tornando-se objeto de compromissos verificáveis por parte dos Estados e das sociedades de produção e distribuição.



## PROPOSIÇÃO 18

Estabelecer regras comuns, no plano mundial, para a gestão dos recursos naturais

- o direito de cada ser humano a sua parte de recursos naturais deve ser reconhecido. Isso implica uma tarifa progressiva proporcional à quantidade consumida, a partir de um mínimo garantido a um preço reduzido. Isso implica, também, que a privação sofrida por algumas pessoas equivale a uma dívida daqueles que, por seu consumo, contribuem para tal privação;
- a Comunidade Internacional deve prever os conflitos associados à desigual distribuição e à penúria de recursos. Assim, deverá diversificar as modalidades de produção de energia para reduzir a dependência em relação aos países que controlam o essencial da reserva e tomar providências para evitar os conflitos relativos à água por meio de novas regras internacionais de distribuição desse recurso natural;
- a prioridade das políticas públicas deve incidir sobre a redução do consumo. À semelhança do que ocorreu com os países da OCDE

- em relação à energia, após os choques produzidos pela queda de produção petrolífera de 1974 e 1980, torna-se necessário promover a dissociação radical entre crescimento econômico e crescimento do consumo dos recursos naturais. As empresas de extração, tratamento e distribuição de tais recursos devem ser remuneradas a partir do serviço prestado, e não pela quantidade consumida;
- a concorrência entre usuários não é deixada ao livre funcionamento do mercado, mas decorre de uma hierarquia e de uma complementaridade dos usos claramente enunciadas pelo poder público;
  - as políticas implementadas devem privilegiar a cooperação entre atores e a invenção de soluções locais adaptadas;
  - a propriedade e a soberania são condicionais e funcionais, perdendo seu caráter absoluto para se reduzirem a um direito de uso duradouro. A manutenção de tal direito está subordinada a regras de bom uso e de manutenção do recurso em questão;
  - tarifas e tributação devem favorecer a economia e a reprodução dos recursos naturais.



## **A Comunidade Internacional deve promover os bens que se multiplicam ao serem compartilhados**

Na quarta categoria, encontram-se os bens que se multiplicam ao serem compartilhados. A governança cria raízes nos corações na medida em que produz valor para todos e para cada um. Portanto, ela deveria empenhar-se, prioritariamente, em promover esse tipo de partilha. Ora, ao privilegiar as trocas comerciais sem limites, a atual governança mundial dá a impressão, pelo contrário, de privar os cidadãos de um bem gratuito: o conhecimento, a experiência e as competências que podem ser úteis para a sua sobrevivência.

No final do século XX, impelidas por seu dinamismo e inebriadas por seu sucesso, as empresas da economia de mercado pretenderam demonstrar que a quarta categoria de bens—os que se multiplicam ao serem compartilhados—deveria fazer parte dessa economia. Essa seria, aliás, a condição mesma do desenvolvimento dos conhecimentos (propriedade intelectual), do financiamento da inovação (patentes) ou, até mesmo de sua difusão (privatização dos conteúdos culturais). Ao proceder dessa forma, elas acabaram saindo de seu campo legítimo de intervenção e, nas décadas futuras, expõem-se a uma condenação universal.

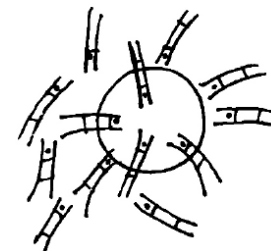
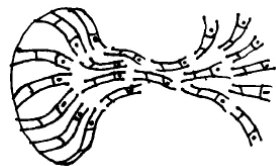
O debate sobre a privatização do ser vivo e a dos organismos geneticamente modificados (OGM) não é um problema secundário que opõe os defensores do progresso científico a resistentes torturados moralmente por um medo irracional do desconhecido. Ao contrário, trata-se de uma escolha decisiva a ser feita pela sociedade mundial. Escolha de prudência, mas também e, sobretudo, filosófica. “Foram necessários vários bilhões de anos para que a evolução passasse da bactéria para o embrião humano. No entanto, com a justificação da patente da bactéria, não foram necessários nem vinte anos para ser efetuada a privatização do ser humano. Existem fronteiras que, uma vez derrubadas, deixam o campo livre para todas as conquistas”<sup>6</sup>.

Esta evolução não chegou a ser objeto de um debate político no plano mundial, mas foi promovida, progressivamente, pela “comunidade das patentes”. Segundo o parecer dessa comunidade, o único meio de continuar a incentivar a inovação encontra-se na proteção da propriedade intelectual. Além disso, o desenvolvimento das produções intelectuais é o meio privilegiado à disposição dos países já desenvolvidos para conservarem uma vantagem comparativa em relação aos novos

<sup>6</sup> Extraído do *Caderno de Proposições* da Aliança sobre a privatização (patentes) do ser vivo.

competidores. Os protestos e as resistências têm sido promovidos, sobretudo, pela sociedade civil. Na esteira da rejeição dos OGMs pelos consumidores europeus, a revolta sul-africana contra as patentes que privavam o país de um meio de luta economicamente acessível contra a aids é que, finalmente, levou o debate para a praça pública.

Esse debate apresenta múltiplas facetas: a urgência de um salto na inovação será assim tão evidente? Será legítimo privar a vida de sua primeira propriedade, ou seja, a capacidade de se reproduzir? Não será possível reduzir o lucro retirado das inovações tecnológicas? O ser vivo poderá ser patenteado? Como reconhecer os saberes tradicionais e a diversidade biológica como bens comuns sem a possibilidade de apropriação? Impõe-se uma tomada de decisão.

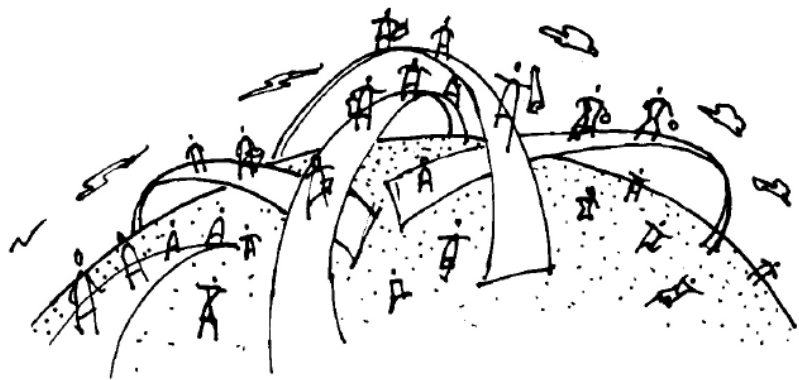


### PROPOSIÇÃO 19

Organizar, em escala planetária, a mutualização dos bens que se multiplicam ao serem compartilhados

- o ser vivo é um bem comum. Os investimentos de pesquisa sobre o ser vivo, se forem privados, não podem ser objeto de uma patente, mas de uma indenização que venha a traduzir-se pela obrigação de autorização mediante uma tarifa coerente com o custo da pesquisa e com o custo do uso;
- o primeiro objeto da governança mundial consiste em compartilhar o conhecimento e a experiência.

A partilha da experiência é o meio mais imediato de conseguir um valor agregado. Tal partilha deverá constituir o objetivo e a modalidade prioritários da governança mundial, o que exige a instalação de um dispositivo mundial interagências de troca de experiências que mobilize e federalize as agências públicas e as redes associativas. Esse será um ponto de aplicação prioritário do uso cidadão das novas tecnologias da informação e da comunicação, privilegiando tudo o que permita a troca direta entre atores.



## Capítulo IV

### Controlar os intercâmbios e os ritmos de evolução

A governança é um espelho que reenvia à sociedade uma imagem de si mesma. Trata-se de um meio pelo qual o mundo se torna inteligível para a sociedade. A instalação de sistemas organizados de produção e de estruturação da informação não representa, portanto, uma dimensão anexa da governança. Ao contrário, reside em seu próprio coração.

A democracia pressupõe também que as inteligências e as experiências individuais se encontrem e se fecundem mutuamente para criar uma inteligência coletiva capaz de apreender as diferentes facetas de realidades complexas.

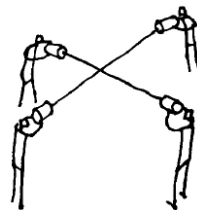
A governança é uma arte da ação, da regulamentação e da condução. Ela tira partido da experiência, cria as necessárias aprendizagens



cujo fruto é a construção de uma comunidade organizada. É certamente indispensável a criação de instituições, estatutos e regras formais, mas tudo isso não teria nenhum alcance se, no decorrer dos anos, esses mecanismos não fossem enriquecidos pela prática.

Finalmente, para sua adequada condução, uma sociedade moderna necessita dispor de meios de avaliação e de indicadores capazes de refletir a realidade, enfatizar o essencial e orientar a busca de soluções.

Essas diferentes dimensões da governança aplicam-se, particularmente, à governança mundial.



### **A organização dos sistemas de informação é um importante desafio da governança mundial**

Informações difundidas ao vivo pela televisão e aumento exponencial dos fluxos de informação que circulam na internet podem dar a ilusão de que tudo se sabe, tudo se vê, e de que a sociedade mundial, pelo menos nos meios que têm acesso à televisão e à internet, está bem informada. No entanto, os cidadãos aprenderam também a desconfiar da informação. A minuciosa seleção das imagens da Guerra do Golfo, a concentração da mídia nas mãos de alguns grupos econômicos e financeiros, os exemplos de trucagem das imagens, tudo isso contribuiu para que todos compreendessem que a manipulação da informação era no mínimo tão importante quanto sua transmissão. Além disso, a superabundância mata a informação. A lógica da mídia, focalizada nos acontecimentos e no imediatismo, está longe de favorecer a compreensão do mundo contemporâneo. Verifica-se uma sucessão ininterrupta de imagens e sons que acabam impregnando as emoções e a memória, formando um caleidoscópio, em vez de fornecer uma visão estruturada. Essa enxurrada de informações é pouco favorável à apreensão das realidades complexas, ao distancia-

mento crítico e ao diálogo intercultural e estas três dimensões são vitais para a construção de uma Comunidade Mundial. Os trágicos acontecimentos do 11 de setembro de 2001 em Nova York e Washington são bons reveladores de tal situação: na escala planetária, sob a influência da emoção, o primeiro movimento consistiu na indignação e na exigência por justiça. No início, ficou a impressão de que estava se impondo a retórica da luta do bem contra o mal, fazendo eco à retórica de Deus contra Satã, manipulada pelo campo adversário. Com o passar do tempo, porém, começou a revelar-se uma situação bem mais matizada e complexa, um emaranhado de inter-relações entre EUA e fundamentalismo muçulmano, entre financiamento da guerra e drogas, entre dinheiro da máfia e funcionamento dos mercados financeiros internacionais, entre paraísos fiscais e lavagem de dinheiro oriundo da máfia. Cada uma dessas realidades já era bem conhecida pelos especialistas, e os vínculos entre elas acabaram revelando uma realidade em que há intercâmbio entre carrascos e vítimas, em que se interpenetram interesses aparentemente inimigos.

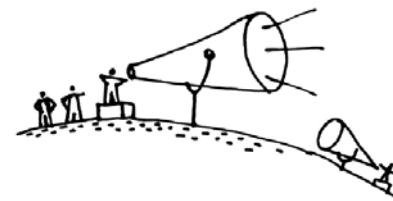
Como a droga e sua comercialização se encontram no cerne desse emaranhado, ela nos fornece o fio condutor para compreender a maneira como, em escala planetária, a informação está manipulada por

sistemas supostamente democráticos. A maior parte das drogas eram objeto de um uso tradicional e de regulamentações sociais e não de interditos. Sob a pressão do Ocidente, um direito internacional baseado na proibição das drogas suprimiu, progressivamente, tais regulamentações tradicionais, substituindo-as por uma prática delinqüente. Sob a pressão dos EUA, o Ocidente teve a pretensão de proscreever e punir o comércio e o consumo das drogas hoje ilícitas e não de outros produtos de consumo corrente, também nocivos para a saúde, como o tabaco ou o álcool, que aliás também suscitam a dependência. Ora, a maior parte das drogas é produzida nos países do Sul, enquanto o tabaco e o álcool são produzidos, sobretudo, nos países do Norte. Mas a discriminação entre produtos nocivos, prejudicando os países pobres, foi propalada pela informação oficial como uma realidade objetiva. Para chegar a esse ponto, tornou-se necessário desinformar, literalmente, a opinião pública: durante muito tempo, o perigo do tabaco foi sistematicamente subestimado, enquanto o perigo das outras drogas ia sendo consideravelmente superestimado. Pesquisas de opinião demonstram que, dentre os medos coletivos, as drogas ocupam uma posição elevada, sem qualquer relação com os riscos reais que deveriam situar o tabaco, o álcool e o carro no topo da tabela. Essas pesquisas

demonstram também que os medos estão associados ao que vem de fora. Tal assimilação torna-se mais fácil na medida em que a proibição das drogas proporciona lucros para o tráfico, aliás, simbolizado por pequenos traficantes que, por sua vez, são de origem estrangeira. A reciclagem do dinheiro obtido com a droga — garantida, também, pelos banqueiros internacionais — era objeto, até os últimos anos, de uma notável discrição. Algumas práticas e alguns atores — em particular os produtores e os traficantes — são assim diabolizados, enquanto outros são pura e simplesmente ignorados.

Pode parecer estranho que a maioria dos órgãos da mídia se preste com tamanha facilidade à manipulação da informação. No entanto, na maior parte das vezes, a própria mídia está consideravelmente dependente da informação primária oriunda de fontes institucionais — por exemplo, da polícia. Assim, a Colômbia rouba a cena na mídia européia, enquanto o “problema da droga” na Europa vem de outros lugares, como a Turquia ou a África.

Essa manipulação da informação tem conseqüências tanto mais graves para a legitimidade da governança mundial na medida em que é seletiva: tolerância em relação ao tráfico quando estão envolvidos aliados e amigos; intransigência e denúncia quando se trata de adver-



sários. Assim, tendo sido considerado um Estado mafioso no momento em que se opunha aos EUA, o Irã foi objeto de uma mudança de categoria quando começou a aproximar-se de seu antigo inimigo.

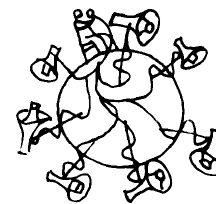
A manipulação da informação não é monopólio da mídia. Pela análise das ações humanitárias, nas quais as ONGs são produtoras da informação primária destinada à mídia, verifica-se a criação de um jogo triangular entre os Estados, as ONGs e a mídia, em que cada qual tem seus interesses.

A estruturação das informações pelas instituições não é necessariamente o fruto de manipulação consciente. Cada instituição pública produz permanentemente informações em função de suas necessidades e obrigações. A soma dessas informações não produz necessariamente uma imagem inteligível e fiel do mundo. Ainda mais porque as agências das Nações Unidas, fontes essenciais de informação na escala mundial, são dependentes da boa-vontade dos Estados-membros para a publicação das informações que lhes dizem respeito. Além de excluir julgamentos críticos por parte da Organização Mundial da Saúde, essa dependência acaba impondo uma certa discrição por parte das organizações financeiras internacionais.

A UNESCO já chegou a lançar, há muito tempo, a idéia de uma

nova ordem da informação, que foi freqüentemente interpretada, na época, como a criação de uma contra-informação que, de forma mais fiel, teria dado conta das realidades dos países pobres. Mal-sucedida, essa perspectiva foi substituída, progressivamente, pelo desenvolvimento de redes independentes de observação e de avaliação.

Apesar desse desenvolvimento, continua sendo difícil para o cidadão encontrar uma informação operacional e sincera, extraída da experiência dos outros, seja a propósito da água, da energia, da educação ambiental ou da construção da paz. Em razão das obrigações diplomáticas já evocadas, assim como de sua natureza, o sistema da ONU é levado a difundir, preponderantemente, “boas práticas” — portanto, mensagens normativas —, em vez de contribuir para a implantação de sistemas de troca de experiências. Em um grande número de áreas, torna-se urgente a criação de redes de competência compostas por especialistas independentes.



## PROPOSIÇÃO 20

---

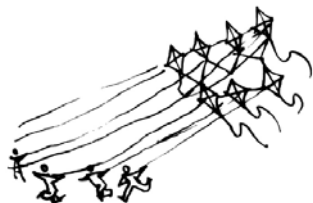
### Estruturar, em escala planetária, sistemas independentes de informação

---

O desenvolvimento da internet e web, assim como o aperfeiçoamento de móveis de pesquisa (sistemas de busca e pesquisa) cada vez mais inteligentes, tornam possível abordar de maneira coletiva cada um dos desafios mundiais, ligando-os entre si através de um portal comum. A experiência da *Aliança por um mundo responsável, plural e solidário* mostra como as redes internacionais podem construir uma base de experiências, relativamente a cada um desses desafios.

A Comunidade Internacional deverá apoiar a implementação progressiva de redes de coleta de informação e de troca de experiências. À medida que se forem formando em torno de uma ética comum, as Comunidades Colegiadas constituirão a armadura de um sistema descentralizado, sem deixar de ser estruturado, que permita a cada cidadão saber orientar-se na enorme quantidade de informação disponível.

## PROPOSIÇÃO 21

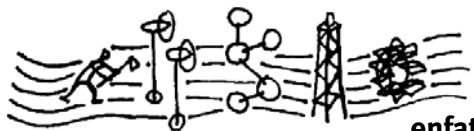


### Apoiar a emergência de comunidades virtuais em aprendizagem continuada

Um sistema independente de informação criado por Comunidades Colegiadas culminará, naturalmente, em dinâmicas de aprendizagem. Aliás, a cidadania e a democracia são em si mesmas aprendizagens. A descoberta de que — na outra extremidade do mundo e em um contexto na aparência radicalmente diferente — outros têm algo a nos ensinar é que, progressivamente, constrói a consciência e a prática de uma Comunidade Mundial.

A internet e as novas tecnologias da informação e da comunicação, à semelhança do que ocorre com qualquer nova técnica, criam grandes oportunidades e, ao mesmo tempo, grandes riscos. Diante dos avanços tecnológicos, a mais importante responsabilidade da governança consiste em desenvolver as oportunidades e limitar os riscos, e a internet não escapa à regra, pois apesar de ser um fenômeno recente, tem-se revelado um meio decisivo de criar comunidades virtuais em aprendizagem continuada que adotam regras éticas comuns

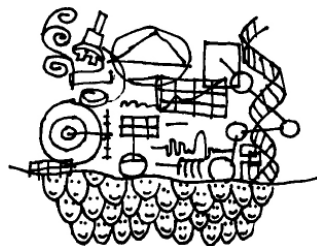
com o objetivo de constituir, conjuntamente, não só um espaço de reflexão, mas também meios de se reforçarem mutuamente em sua luta. Infelizmente, até o presente, as instituições internacionais financiam com maior facilidade investimentos materiais do que redes de atores. Neste caso, eis a nossa proposta: reconhecer prioridade internacional ao apoio a comunidades virtuais decididas a criar o quadro de sua cooperação. O objetivo essencial desse quadro consistiria em reforçar a capacidade de autonomia, de conhecimento, de trocas e iniciativas dos grupos populares, ou seja, aqueles que têm suportado, quase sempre, o impacto das ações empreendidas por outros atores da sociedade. Se pretendemos evitar que as decisões-chave relativas ao futuro da humanidade sejam o resultado de negociações cada vez menos equilibradas entre os governos e os setores mais poderosos do mercado, se pretendemos lutar contra o despotismo dos mais poderosos, por mais benevolente e esclarecido que seja, a implementação desse apoio às comunidades virtuais em aprendizagem continuada constitui uma prioridade.



### **Os sistemas de avaliação devem enfatizar os fluxos de matéria-prima e o desenvolvimento humano**

Os sistemas estatísticos nacionais e as instituições internacionais produzem uma enorme quantidade de dados numéricos. Será que eles permitem conhecer o estado do planeta, seus problemas e seu grau de desenvolvimento? Trata-se de uma questão crucial, na medida em que os instrumentos de avaliação servem de estrutura para as representações e orientam consideravelmente tanto as políticas públicas quanto as decisões individuais dos consumidores. Esta constatação é válida nas mais diferentes áreas. A segurança internacional tem necessidade dos indicadores de alerta para adotar uma política preventiva, em vez de curativa. A ignorância do estado dos solos resulta da falta de indicadores que reflitam não só sua composição química, mas também—o que é muito mais importante—sua estrutura. A informação fornecida aos consumidores sobre os produtos agrícolas não valoriza sua qualidade nutricional. A falta de instrumento de consolidação, relativamente às contas dos diferentes territórios, não permite o avanço da reflexão sobre a economia local.

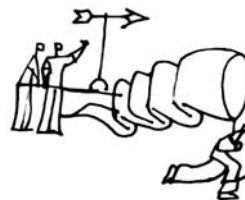
Além disso, nos sistemas atuais, os dados financeiros e a avaliação monetária dos fluxos são privilegiados. A riqueza das nações ainda é avaliada, quase exclusivamente, pelo Produto Interno Bruto (PIB), que atribui valor apenas às trocas comerciais. São sobejamente conhecidos todos os efeitos perversos de tal prática, que ignora, ao mesmo tempo, o trabalho doméstico, o capital social, a evolução tanto da qualidade de vida quanto dos estoques de riquezas naturais. As trocas são levadas em consideração na medida em que possuem valor no plano monetário: o que não tem preço, não tem valor, nem interesse, tampouco é avaliado. Isso é verdadeiro tanto para a empresa como no nível dos territórios: uma grande cidade moderna conhece infinitamente menos bem as relações em seu seio e com o exterior do que ocorria, há um milênio, em uma aldeia chinesa; ela conhece mal seu consumo de energia, assim como os fluxos de troca de matéria-prima. Paradoxo surpreendente: o desenvolvimento da ciência, das novas tecnologias e dos sistemas de informação tornou-nos cada vez mais ignorantes relativamente a nossa própria realidade concreta. Como tudo é convertido em valor monetário e tudo se troca em um mercado que se tornou mundial, o valor monetário torna-se a medida de todas as coisas. E paralelamente, esvai-se o conhecimento das relações concretas.



## PROPOSIÇÃO 22

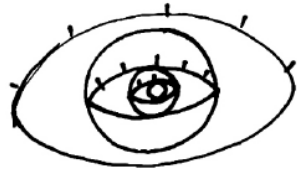
Criar um sistema de avaliação das trocas e do grau efetivo do desenvolvimento

O aperfeiçoamento do indicador do desenvolvimento humano, realizado pelo PNUD, mostra o caminho. No campo das relações entre a humanidade e a biosfera, torna-se necessário, também, o aprimoramento de sistemas de avaliação dos fluxos de matéria-prima em todos os níveis, desde o local até o mundial. Assim, eis nossa proposta: instaurar um debate público que associe as agências da ONU, as universidades e as redes associativas, para que seja estabelecido um conjunto de indicadores e de medidas padronizadas que permitam descrever a evolução do “estado do planeta”. A implementação de um instrumento comum multilateral de acompanhamento e de avaliação tornar-se-á possível com a criação de regras comuns para a coleta da informação e de modalidades de controle, assim como de recursos específicos que permitam financiar tal coleta por instituições, sejam elas públicas ou privadas.



**A governança mundial deve permitir que a humanidade tenha o controle do ritmo de sua evolução**

Preservar sua identidade e ser capaz de evoluir; acolher a modernidade sem se deixar invadir e destruir por ela; antecipar as mudanças por vir e preparar-se para acolhê-las; mobilizar as energias e as paixões em torno de um projeto comum, cimento da coesão da comunidade. A governança, em todos os níveis, está associada, certamente, não só ao tempo, mas também ao espaço. Ela deve permitir, ao mesmo tempo, tanto a estabilidade e a coesão do sistema no curto prazo, como sua evolução no longo prazo. Esta “arte de gerenciar o tempo” encontra-se no cerne da governança mundial.



### PROPOSIÇÃO 23

---

#### Instaurar períodos sabáticos regulares para a Comunidade Internacional

---

A defasagem, surgida nos últimos cinquenta anos, entre a rápida evolução da realidade e a evolução, mais lenta, das representações e das instituições, encontra-se na origem da atual crise da governança mundial.

A rapidez da evolução não é um fim em si ao qual a humanidade inteira tivesse de se submeter. Ao contrário, se a humanidade pretende controlar sua evolução, deve afrouxar ou bloquear certas transformações, pelo menos durante o período a ser reservado à reflexão e ao debate. Afrouxar o que avança demasiado depressa, acelerar a transformação do que ocorre demasiado lentamente, eis o que constitui um sinal de lucidez e de sabedoria.

A humanidade parece impelida para a frente, embalada em uma corrida louca pela inovação científica e tecnológica e pela expansão da economia de mercado. Os interessados por essa corrida pretendem apresentá-la como indispensável ao progresso da humanidade. Nada é mais ilusório. Dispomos de conhecimentos suficientes para satisfazer

as necessidades de cada ser humano, para inventar modelos de desenvolvimento sustentável, para permitir boas condições de higiene e de saúde, para oferecer a todos uma educação de qualidade, etc. Os interesses associados ao progresso são corporativistas. No desfecho de Segunda Guerra Mundial, a inovação tecnológica surgiu como o motor do desenvolvimento econômico que, por sua vez, garantiria a coesão social. No entanto, atualmente, os termos do problema estão modificados. Assim, a principal ameaça é o fosso cada vez mais profundo entre ricos e pobres, além da incapacidade de nossos sistemas de regulamentação e modelos de desenvolvimento para garantir o equilíbrio, no longo prazo, entre as sociedades e a biosfera.

É urgente fazer uma pausa, decretar um ano sabático, que poderia ser promulgado se esta referência judaico-cristã for aceitável para as outras culturas, de sete em sete anos. Um ano consagrado ao debate e à avaliação. Ele faria parte dos ritmos pelos quais a Comunidade Internacional se institui a si mesma.







## PROPOSIÇÃO 24

### Transformar o princípio da precaução em um modelo comum de responsabilidade

Controlar não significa conhecer, é também estar consciente da própria ignorância ou de suas incertezas.

O princípio da responsabilidade aplica-se às conseqüências diretas e indiretas dos atos de cada um. Tais conseqüências são, frequentemente, incertas ou imprevistas. A responsabilidade implica levar em consideração a impossibilidade de prever.

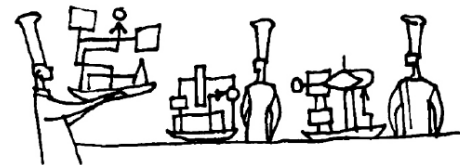
Cada geração enfrenta seus próprios desafios e adota suas próprias perspectivas. Garantir os direitos das gerações futuras é assegurar que não lhes será legado um mundo insuportável; é proceder de maneira que elas possam escolher, no momento apropriado, seu próprio caminho. Incerteza presente e possibilidade de escolha no futuro: eis as duas dimensões do princípio da precaução.

A ciência tem a reputação de criar conhecimentos seguros, portanto, de reduzir os riscos. Mas, na realidade isso não é bem assim, como é demonstrado pela história dos últimos cinquenta anos. Com

efeito, se a ciência aperfeiçoa, em determinadas áreas, nossas capacidades preditivas, por sua vez a tecnociência cria situações radicalmente novas que interagem com as outras em condições amplamente imprevisíveis. Deixemos falar os aprendizes de feiticeiro, sempre prontos a ironizar em relação ao excesso de prudência. De fato, é raro que eles sejam os mais diretamente ameaçados se, porventura, uma de suas inovações for mal-sucedida.

O princípio da precaução que, em razão da responsabilidade pessoal, se opõe aos detentores do saber e do poder, exige a contraprova: não se trata de comprovar que uma inovação tem conseqüências desastrosas, mas de garantir que não terá nenhuma conseqüência nociva, o que é algo completamente diferente. Há dez anos, todos os defensores da agricultura produtivista escarneciam daqueles que, em nome da ética, se indignavam contra a prática de fornecer farinhas de origem animal aos herbívoros. Em seguida, surgiu a vaca louca que nos fez lembrar que as mutações do ser vivo eram amplamente desconhecidas. E as mesmas pessoas zombam, atualmente, daqueles que consideram como fonte de alto risco os organismos geneticamente modificados ou a clonagem humana; até que uma catástrofe ecológica ou social nos sirva de advertência.

Outras pessoas rechaçam, com propostas paliativas, a possibilidade de reorientação do modo de vida dos países ricos, uma vez que, segundo eles, na ocasião apropriada seremos capazes de encontrar tecnologias adaptadas, ou pelo fato de que as mudanças climáticas anunciadas são ainda incertas ou porque certamente novas fontes de energia serão encontradas. Também nesse aspecto, o princípio da precaução exige a contraprova: a certificação de que, na hipótese mais desfavorável, uma solução será encontrada, apesar da impossibilidade de antecipá-la.



## PROPOSIÇÃO 25

---

Elaborar, nas áreas vitais, estratégias de prazo bastante longo

---

As sociedades são imbuídas de uma grande inércia. É o caso dos sistemas climáticos e dos sistemas de representação, das grandes instituições e dos modos de vida, das grandes redes de infra-estrutura e das estruturas urbanas.

Se considerarmos que as mudanças pelas quais o mundo há de passar no século XXI serão de uma amplitude semelhante às mutações ocorridas na passagem da Idade Média para a Época Moderna, teremos de admitir que elas levarão apenas algumas décadas. A urgência de agir agora decorre não da iminência de catástrofes, e sim da importância do tempo de resposta.

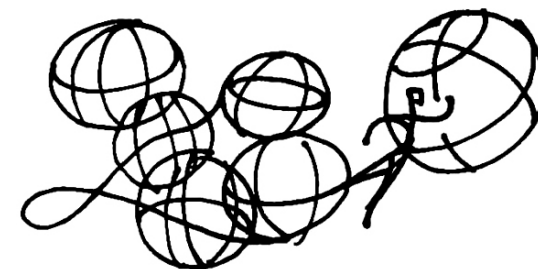
Há alguns anos, a humanidade tomou consciência dos desafios de longo prazo. Desse modo, a opinião pública começou a duvidar da capacidade das democracias para enfrentá-los. Se viesse a expandir-se a idéia de que as democracias têm vista curta, em breve a situação estaria amadurecida para a instauração de novas tiranias. É necessário comprovar urgentemente que a miopia não é inerente à

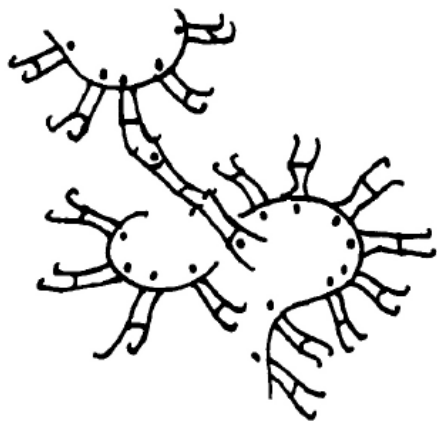
própria democracia, e sim imputável à atitude dos cidadãos e dos dirigentes políticos. Por isso, convém elaborar em escala planetária e, em seguida, colocar em debate no seio da opinião pública, alguns cenários de prazo bastante longo; convém confrontar diferentes cenários setoriais, identificando suas coerências e incoerências. A comunidade dos cientistas, a da mídia e a dos governantes deveriam agir de comum acordo para que tais cenários permitissem explorar hipóteses heterodoxas.

No começo, o “Clube de Roma”<sup>7</sup> soube suscitar tomadas de consciência úteis. Não importa que depois tenha caído numa simplificação do problema. Bastou despertar a atenção, fazer compreender que o mundo havia mudado de maneira radical. A Comunidade Internacional deve dispor permanentemente de um cenário que se estenda por um período de cinquenta anos, a partir do qual possa ser definida uma estratégia de dez anos que servirá de guia para a ação dos organismos multilaterais e, ao mesmo tempo, de quadro de referência para os atores privados.

---

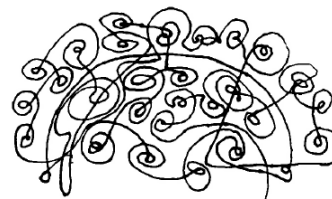
<sup>7</sup> Fundado, em 1968, na cidade de Roma, por um grupo de economistas e cientistas, cujo objeto de reflexão era a preocupação com o futuro da Humanidade. (N.T.)





## Capítulo V

### Privilegiar e organizar as relações



#### **O mundo é um sistema de relações**

A reforma da governança pressupõe uma mudança na maneira de ver o mundo.

Atualmente, à semelhança do que ocorre com a ciência e com os sistemas de produção, a governança assenta em dois princípios: o da *separação* e o da *razão instrumental*.

Segundo o primeiro, para compreender e gerenciar uma realidade complexa, é necessário dividi-la em partes claramente isoladas; as relações entre as partes são tratadas como interfaces entre conjuntos separados.

Em relação ao segundo, existe uma forma racional de abordar cada problema, em função de um objetivo único, para conseguir o melhor uso possível dos recursos disponíveis.

O primeiro princípio subestima as relações entre os seres e as coisas; o segundo, por sua vez, reduz tudo à economia e subestima a diversidade dos objetivos dos seres humanos e das sociedades.

Esta visão do mundo está enraizada nos sistemas de educação que deram origem às elites políticas e administrativas. O conhecimento está dividido em disciplinas, cada uma das quais criou suas próprias técnicas de análise, seus próprios modos operatórios, seus próprios princípios de gestão racional de uma parcela da realidade.

O princípio da separação marca profundamente a própria governança. Não concebemos a democracia sem partilha exclusiva das competências entre os diferentes níveis, desde o local até o mundial. Presume-se que essa partilha clarifica as responsabilidades de cada um. Em cada nível de governança, as competências são distribuídas entre serviços ou departamentos ministeriais, cada um dos quais incumbido de uma missão independente das outras. A partilha do planeta entre territórios administrados por Estados soberanos, independentes uns dos outros, participa desse sistema de pensamento.

Fora da partilha das competências, não existe clareza e, fora da clareza, não há salvação.

Os mesmos princípios orientam a produção agrícola e industrial, através da instalação de cadeias de montagem monofuncionais e verticais. Em escala planetária, a indústria organizou-se em cadeias de montagem por produto. Até mesmo a agricultura copia o modelo de produção industrial, menosprezando as inter-relações no seio dos organismos vivos e dos ecossistemas ao preferir a utilização de produtos químicos. O próprio solo limita-se a ser o suporte e o receptáculo dos aportes industriais.

Tudo o que não entra nesse sistema de pensamento é imediatamente suspeito e catalogado como um retorno a um modo de pensamento arcaico em que os símbolos, as emoções e as tradições prevalecem sobre a razão. Sob a cobertura da ciência, a razão instrumental roça às vezes no fanatismo, devido à intolerância de seus defensores em relação a outras abordagens.

A educação, a governança, a agricultura e a indústria não podem ignorar completamente as interdependências—cada vez mais evidentes—com o resto do mundo. Apesar de ser reconhecida por todos, a necessidade de levar em consideração as interfaces entre as diferentes

áreas ainda não é posta em prática. O mediador, o passador de fronteiras, aquele que se consagra verdadeiramente às interfaces, é considerado, sumariamente, como um traidor por cada uma das partes.

Na universidade e nos laboratórios, faz-se alarde de enfoques mais interdisciplinares. Na realidade, as instituições permanecem firmemente ancoradas em abordagens disciplinares. Ai daquele que vier a se implicar verdadeiramente no interdisciplinar ou se empenhar no diálogo com a sociedade.

Na administração, as pessoas não se cansam de pregar em favor de abordagens transversais, em favor da cooperação entre serviços e entre departamentos ministeriais. No entanto, aquele que coopera demais com os outros será mal-visto por sua própria hierarquia.

Nas relações entre os Estados, seus representantes não cessam de pregar em favor de uma cooperação internacional mais efetiva, com a condição da considerá-la como a interface entre interesses nacionais e não como o início de uma outra abordagem da Comunidade Mundial.

A indústria e a agricultura já não podem ignorar seu impacto no meio ambiente. No entanto, esse impacto continua sendo abordado à margem do sistema, “na extremidade do tubo”, por um tratamento da

poluição, em vez da busca de um enfoque mais integrado do conjunto das atividades de produção no seio dos ecossistemas.

Os desafios da humanidade, atualmente, impõem uma nova visão do mundo, uma verdadeira inversão das perspectivas. As relações entre os seres e entre as coisas tornaram-se mais importantes do que cada elemento considerado isoladamente. Essa constatação, obrigatória para a educação, agricultura e indústria, impõe-se também para a governança: diante dos dispositivos atuais, públicos e privados, que (a) privilegiam as abordagens “verticais” de produção e distribuição de bens e serviços comerciais; (b) estabelecem uma separação entre público e privado, entre econômico e social, entre desenvolvimento material e desenvolvimento humano, entre humanidade e biosfera; (c) e criam compartimentos estanques relativamente às responsabilidades nos diferentes níveis de governança, às competências dos diferentes serviços públicos e à atividade dos diferentes tipos de atores, torna-se necessário construir modalidades de governança capazes de promover as relações entre os diferentes setores de atividade, entre os atores sociais, e entre a atividade humana e os ecossistemas.

Tal postura implica uma radical mudança de olhar, que leva a considerar, por exemplo, os seguintes aspectos: um “território local”

define-se não como uma porção de espaço físico, mas como um sistema aberto de relações. O principal papel do Estado consiste em organizar as sinergias entre os atores públicos e privados, e a governança mundial já não pode ser o espaço diplomático das relações entre Estados, mas o espaço doméstico em que se organizam relações, se possível contratuais, entre diferentes categorias de atores.

As proposições seguintes são a tradução concreta dessa mudança de perspectiva em quatro áreas: a formação dos atores; os vínculos entre a governança mundial e os outros níveis de governança; a organização da cooperação entre atores públicos e privados; e, por último, o enunciado do contrato social que liga cada categoria de ator ao resto da sociedade.



## PROPOSIÇÃO 26

---

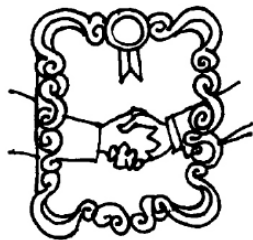
Formar os atores no sentido de uma abordagem integrada e em parceria

---

Uma inversão das perspectivas pressupõe uma profunda evolução cultural por parte dos próprios atores. A organização e o funcionamento das instituições interagem com a maneira de pensar, sentir e raciocinar de seus agentes, que se influenciam permanentemente. Enquanto as pessoas que exercem responsabilidades nas organizações transnacionais — funcionários internacionais ou executivos das grandes empresas — forem formadas a partir de abordagens demasiado especializadas, além de serem preparadas para agir no quadro de sistemas hierárquicos, elas não poderão ser as molas propulsoras da reforma necessária e, se uma reforma lhes for imposta, limitar-se-ão a suportá-la ou irão pervertê-la.

Convém criar um espaço de formação comum, provavelmente sob a forma de universidades que trabalhem em rede. Nesse quadro, os executivos do setor público e privado, atuando em escala internacional, adquirirão uma nova cultura da gestão das relações.

## A governança organiza as relações entre os níveis de poder

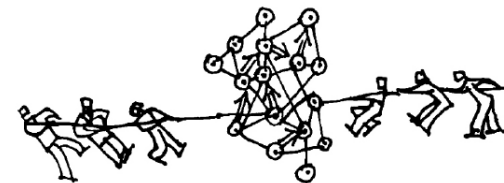


As novas formas de governança, capazes de promover as relações entre os setores de atividade, os atores, a atividade humana e os ecossistemas, apresentam duas importantes características: privilegiam as *abordagens territoriais*<sup>8</sup>, de modo que o território local se torna o espaço em que, concretamente, se organizam esses diferentes tipos de relação, e atribuem uma importância capital às *relações entre níveis de governança*. Para isso, baseiam-se no *princípio da subsidiariedade ativa*.

De fato, a governança mundial não pode desapossar os Estados nacionais, as províncias ou as cidades de suas responsabilidades na gestão da sociedade, ou impor-lhes modelos uniformes de comportamento e de ação, definidos em escala planetária. Tal postura seria, ao mesmo tempo, inaceitável e ineficaz. No entanto, torna-se indispensável uma melhor coordenação mundial. É precisamente essa contradição que deve ser superada.

<sup>8</sup> As razões pelas quais o território é o tijolo de base da governança de amanhã são expostas no caderno “Os Princípios da Governança no Século XXI”.

## PROPOSIÇÃO 27



Organizar as relações entre governança mundial e Estados segundo o princípio da subsidiariedade ativa

O princípio da subsidiariedade ativa está baseado na necessidade de superar a oposição clássica entre a abordagem centralizadora, segundo a qual, em nome da unidade, toda legitimidade do poder político procede “de cima” — a Nação una e indivisível, encarnada pelo Estado e poderes locais mais ou menos autônomos —, e a abordagem federalista, segundo a qual, em nome da autonomia, toda legitimidade do poder político procede “de baixo” — a comunidade e seus representantes locais, e o poder entregue a um nível federal para as questões que não possam ser resolvidas por cada comunidade isoladamente. Na prática, essas duas filosofias políticas opostas têm convergido bastante: os Estados centralizados descentralizam-se e, em sentido inverso, os Estados federais delegam um número cada vez maior de competências às instâncias federais. E, sobretudo, essas duas filosofias clássicas assentam na mesma convicção: a distribuição bem definida das competências entre níveis de governança é a única modalidade que tem



condições de permitir uma real avaliação da ação dos governantes, e portanto do exercício da democracia. Ora, no mundo atual, esta convicção entra em contradição com os fatos: nenhum problema sério — seja ele relativo à educação, uso da água, energia, coesão social, pesquisa/desenvolvimento — pode ser assumido convenientemente em um único nível. Toda política eficaz mobiliza, portanto, as relações entre os diferentes níveis de governança; as modalidades de cooperação entre esses níveis tornam-se centrais na nova arquitetura da governança.

O primado da abordagem territorial não significa a autonomia de cada território. Cada um deles é uma parcela da Terra-Pátria; cada um está “confiado” a uma sociedade, com a condição de que esta faça uma boa gestão.

O princípio da subsidiariedade ativa combina três idéias fundamentais:

- os diferentes níveis de governança compartilham mutuamente uma responsabilidade comum: em vez da preocupação em saber como cada um administra os problemas de sua competência, o essencial consiste em saber como os diferentes níveis de governança cooperam, cada um dotado de seus meios, na gestão de desafios comuns, desde o nível local até o mundial;

- as sociedades enfrentam desafios comuns (refletindo a unidade da humanidade). No entanto, as soluções mais adaptadas são sempre específicas (refletindo a diversidade). Cada território deve encontrar as respostas específicas mais pertinentes a princípios orientadores, definidos em comum;
- nenhuma comunidade dispõe de uma soberania absoluta em determinado território: cada uma é responsável por sua gestão diante de toda a Comunidade Internacional.

A implementação desse princípio nas mais diversas áreas — indústria, saúde, segurança, desenvolvimento econômico, gestão dos recursos naturais, moeda e organização das trocas comerciais, sistemas de produção, luta contra a pobreza e a exclusão, organização das cidades, sistemas de transporte, etc. — conduz as instituições internacionais a promover abordagens em parceria, elaborar princípios orientadores comuns e avaliar sua execução.

Em primeiro lugar, elas devem promover abordagens territoriais integradas, associando os atores e os enfoques: em matéria de energia, de água ou de gestão fundiária, as únicas políticas eficazes são aquelas que conseguem articular ações diversificadas e descentralizadas, compreendidas por diversos atores, levando em consideração tanto os

imperativos tecnológicos quanto a organização social. Em matéria de educação, somente o enraizamento territorial permite iniciar as crianças em uma compreensão sistêmica do mundo. Em matéria de exclusão social, convém ajudar os mais pobres a aumentar seu “capital social”, entendido aqui como redes de relações. Em matéria de trocas comerciais, é necessário inventar formas de economia solidária e articular trocas locais com trocas mais amplas; se necessário, pelo uso de diferentes moedas complementares. Em matéria de desenvolvimento sustentável, convém ter um bom conhecimento dos fluxos de troca de matéria-prima para garantir a complementaridade das atividades.

Assim, longe de tocar uma economia internacional que tivesse rompido com todas as amarras territoriais, longe de transformar cada qual em produtor e consumidor planetário, atomizado e anônimo, a governança mundial deve ser a promotora de abordagens e políticas territorializadas, enfrentando, se necessário, a atual tendência centralizadora e normativa dos Estados.

Muitas agências multilaterais estão conscientes do desafio, e algumas já estão mesmo preparadas para desempenhar esse papel, mas não se sentem legitimadas para enfrentá-lo por falta de um princípio geral em nome do qual possam assumir essa postura. O princípio da

subsidiariedade ativa fornece-lhes o meio. As instituições multilaterais exercem um importante papel na elaboração em comum de princípios orientadores, de definição dos resultados necessários nos diferentes setores da governança. Elas estão, ou podem estar, no cerne de trocas de experiências no plano internacional. Por enquanto, esse trunfo tem sido mal utilizado. Em primeiro lugar porque os interlocutores naturais dessas instituições são, neste momento, Estados nacionais, muitas vezes ainda atrelados a atitudes hierárquicas. Além disso, porque elas são tentadas a promover “modelos”, “boas práticas”, etc, apresentados equivocadamente como receitas universais. Ora, como é proclamado com vigor pelo princípio da subsidiariedade ativa, existem questões universais que servem de fundamento a princípios orientadores comuns, mas as soluções são sempre específicas. Ao deixar de ter administrações setoriais como interlocutores privilegiados, ao renunciar a dar lições, as instituições internacionais irão ganhar em pertinência e em legitimidade porque ninguém poderá contestar a extrema utilidade da função de catalisador da experiência de todos.

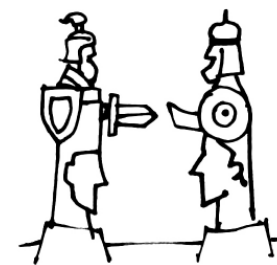
Finalmente, o princípio da subsidiariedade ativa conduz a Comunidade Internacional a avaliar a política dos Estados. A noção de soberania deixou de ser absoluta: responsável por sua gestão diante

de toda a Comunidade Mundial, cada Estado deve aceitar agir sob o controle dos outros. A intervenção efetiva da Comunidade Internacional sobre o território de determinado Estado deve ser limitada a casos excepcionais como guerras civis, atentados graves ao Estado de direito ou aos Direitos Humanos, catástrofe ambiental. A regra passa a ser a seguinte: a Comunidade Internacional acompanha a maneira como cada Estado implementa os princípios orientadores comuns.

Durante muito tempo, os Estados pretenderam ser os únicos interlocutores das instituições multilaterais. O reconhecimento de outros interlocutores era um crime de lesa-majestade. No decorrer dos anos, sob a pressão da realidade, essa posição flexibilizou-se. Em um grande número de áreas — saúde, ciência, transportes e telecomunicações, energia, água, desenvolvimento econômico — as empresas transnacionais tornaram-se mais poderosas do que os Estados, e as regulamentações mundiais não podem ignorá-las. Por sua vez, as grandes ONGs representam redes cada vez mais importantes de observação, conhecimento, avaliação e influência. Trata-se de uma forma de expressão da sociedade. Não retiram sua legitimidade de uma eleição, e sim de sua capacidade de gerar e disseminar conhecimento, de sua influência sobre a opinião pública e a mídia, de sua aptidão para fazer

remontar diretamente a informação e a experiência a partir da base. A governança mundial reservou um espaço para esses novos atores internacionais.

Os Estados continuam a conservar, em teoria, o monopólio das relações internacionais. As Coletividades Territoriais esperaram pela “Conferência de Istambul sobre o Habitat”, em 1996, para serem reconhecidas enquanto tais, como interlocutoras da ONU. Até então, eram consideradas ONGs entre outras. O princípio da subsidiariedade ativa conduz a uma total mudança da maneira de ver o mundo.





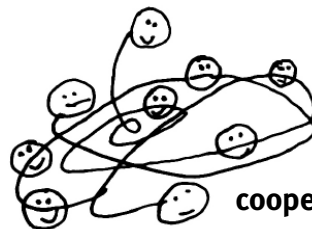
## PROPOSIÇÃO 28

Reconhecer o papel privilegiado que as Coletividades Territoriais desempenham ao funcionarem como redes internacionais

A relação entre o local e o global deixou de funcionar segundo o modelo de encaixe das bonecas russas, piramidal e hierárquico, para tornar-se a organização de sistemas de cooperação. Dizer que a governança deve privilegiar as abordagens territoriais é uma forma de afirmar que as cidades e os territórios serão importantes atores sociais do século XXI, mais importantes mesmo que as empresas, por estarem mais aptos a gerenciar sistemas complexos de relações.

Sob a influência da revolução da informação, da economia do conhecimento e de uma aspiração ainda maior de cada ser humano à autonomia, os grandes sistemas piramidais de outrora, demasiado rígidos e lentos para se adaptar às novas oportunidades e mutações, desaparecem para dar lugar a um funcionamento em rede.

As redes internacionais de Coletividades Territoriais serão, no futuro, importantes atores da governança mundial. Convém reconhecer esse papel privilegiado e acelerar o movimento em curso nesse sentido.



## A governança mundial organiza a cooperação entre diferentes tipos de atores

O princípio da subsidiariedade ativa coloca ênfase na necessária cooperação entre os diferentes níveis da governança, desde o local até o mundial. Mas a cooperação impõe-se também entre instituições públicas, assim como entre atores públicos e privados. Nos dois casos, essa cooperação implica mudanças conceituais, culturais e, às vezes, institucionais.

Atualmente, as agências multilaterais são organizadas segundo o princípio tradicional da partilha das competências: cada uma em sua área. A ação separada é a regra, enquanto a ação comum constitui uma exceção. Tal postura deveria, em princípio, evitar os conflitos, mas, na realidade, as questões tratadas por cada uma delas acabam por sobrepor-se inevitavelmente. O Banco Mundial toma em mãos a questão da aids: como seria possível evitar tal atitude, considerando a proliferação da doença em alguns países da África? No entanto, esse compromisso é encarado pela OMS como o risco de desapossamento de um problema que ela considera, antes de tudo, como uma questão de saúde. A OMC entra em conflito com o Programa das Nações Unidas

para o Meio Ambiente, com o Escritório Internacional do Trabalho ou com a FAO, quando os princípios de liberalização do comércio entram em contradição com a proteção do meio ambiente, com os direitos dos trabalhadores ou com a segurança alimentar.

Tais conflitos são inevitáveis, porém nem sempre inconvenientes, pois às vezes contribuem para o surgimento de um debate público sobre as prioridades e as escolhas da sociedade. No entanto, são contraproduativos quando refletem um modelo de organização que, à semelhança do que ocorre nos dias de hoje, subestima a importância das relações entre as questões.

O enunciado dos objetivos constitucionais comuns, a adoção de uma hierarquia comum das normas e regras, a extensão do princípio da responsabilidade, a obrigação que incumbe cada agência de propor soluções adaptadas a cada situação específica em conformidade com o princípio da subsidiariedade ativa, todas essas evoluções convergentes vão fazer surgir um novo modelo de funcionamento das instituições multinacionais, um funcionamento em que a cooperação torna-se a regra e não a exceção.



## PROPOSIÇÃO 29

### Sistematizar a cooperação entre agências multilaterais

Convém privilegiar a descentralização regional das agências multilaterais. A matriz conserva uma função essencial de catálise, síntese e animação. Convém incentivar, em cada região e em cada país, um trabalho interinstitucional. Nesta nova configuração, as agências multilaterais deixam de ser as proprietárias das questões que “dependem de sua competência” e passam a fornecer um ângulo de visão particular a um tema abordado em comum.

Em tal abordagem, os Estados podem pressentir uma ameaça à sua soberania: eles julgam ser os únicos detentores de legitimidade para proceder à síntese dos diferentes enfoques setoriais. No entanto, a maior parte deles mal consegue fazer trabalhar conjuntamente suas próprias administrações setoriais. A existência de uma abordagem cooperativa das instituições multilaterais revelar-se-á uma ajuda preciosa se, em conformidade com o princípio da subsidiariedade ativa, as agências multilaterais se posicionarem não como detentoras de soluções universais, e sim como uma fonte inesgotável de informações e experiências.

Tais estratégias de cooperação entre agências são obrigatórias, em particular para os países que estão saindo da guerra civil ou se encontram envolvidos em um processo doloroso de transição. Esses países têm de enfrentar desafios culturais, econômicos e institucionais que se interpenetram, e convém ajudá-los a se construir e a implementar estratégias integradas. A cooperação interagências pode contribuir para essa construção e, deste modo, constituir um aporte inestimável para a arte da paz.

Segundo os princípios tradicionais da governança, os atores públicos devem zelar pelo interesse público, enquanto os atores privados perseguem seus interesses privados. O poder público tolera somente que os atores privados—empresas ou organizações da sociedade civil—intervenham na implementação de políticas em que se limitem, em princípio, a desempenhar a função de simples instrumentos. Esta representação é também a consequência de uma concepção tradicional segundo a qual os poderes públicos estão “acima” da sociedade.

Tal representação simplista do bem público acarreta numerosas consequências. Em primeiro lugar, ela dissimula o fato de que um grande número de serviços públicos se encontra nas mãos de dirigentes ou corporações que, por seu intermédio, perseguem, antes

de tudo, seus interesses privados. Em seguida, ela obriga a adotar a postura do tudo ou nada: quando o serviço público de transportes, telecomunicações, distribuição de água ou de eletricidade revela-se mal gerenciado e deficitário tende-se a balançar para o outro extremo, privatizando-o. Dessa forma, cria-se um novo tipo de monopólio, nas mãos de interesses privados, sem que sejam impostas as obrigações necessárias ao serviço público.



### PROPOSIÇÃO 30



#### Criar as condições de parceria entre atores públicos e privados

Em alguns países já existe uma longa tradição de economia mista, assim como de parcerias público/privado na prestação de serviços públicos. Em escala mundial, essa tradição pode se tornar mais viva e enriquecida à luz de novos conceitos: o princípio da responsabilidade; a subsidiariedade ativa; e a prioridade atribuída à gestão das relações.

Segundo o princípio da responsabilidade, não é a natureza, privada ou pública, de um ator o que determina a natureza de sua responsabilidade. Um ator privado que, pela amplitude de sua ação, tem um impacto sobre o bem comum, assume, por isso mesmo, uma responsabilidade pública. Nesse sentido, tem de prestar contas, de submeter-se a controles e pode ser obrigado a responder por seus atos.

Segundo o princípio da subsidiariedade ativa, as instituições públicas definem princípios orientadores, mas nem por isso elaboram regras detalhadas para serem implementadas. A escolha dos atores, públicos ou privados, para tal execução depende de situações específicas.

A prioridade atribuída às relações conduz os poderes públicos a

privilegiar as parcerias, comportando-se como catalisadores da ação coletiva. Já é tempo de definir os princípios orientadores da parceria, que devem compreender duas vertentes: por um lado, a aptidão dos poderes públicos para entabular diálogo e estabelecer parcerias; e, por outro, a adesão dos atores privados a um código de conduta e o reconhecimento de suas responsabilidades.

Para conseguir uma real parceria entre atores públicos e privados, é necessária uma profunda mudança por parte dos governantes e dos agentes da ação pública.

Essa mudança é, antes de tudo, cultural. A idéia de um diálogo em pé de igualdade, sem que a administração imponha sua linguagem, suas categorias mentais, suas restrições, seus procedimentos e seus ritmos, ainda continua sendo pouco partilhada, sobretudo quando se trata de diálogo com as categorias mais pobres da sociedade, ou seja, as mais afastadas do poder e de seus códigos.

Esta mudança é também administrativa. Quanto mais rígidos forem os procedimentos, menos livres serão os funcionários para adaptá-los e mais facilmente a administração conseguirá impor modalidades de diálogo a seus interlocutores. Isso é contrário a um verdadeiro diálogo, que pressupõe uma possibilidade de escuta e

influência mútuas. Para que surja uma real parceria em torno de um projeto comum, é necessário que exista liberdade de negociação e de iniciativa por parte de cada parceiro. Caso contrário, os poderes públicos acabam sufocando aqueles mesmos de quem pretendem obter a adesão. Um grande número de parcerias procuradas com boa-fé pelos poderes públicos não passam, na prática, de um convite dirigido a outros para participar de um projeto definido, unilateralmente, pela administração.

Na escala mundial, tem-se verificado, às vezes, uma total inversão das relações de poder: os atores privados dispõem de tais recursos humanos e financeiros, de tal superioridade de conhecimento, que acabam por impor seu sistema de pensamento. Esse é o caso, por exemplo, da água e da energia.



## **A governança mundial se assenta em novos vínculos contratuais no seio da sociedade**

A extensão da idéia de contrato é uma outra maneira de sair de uma representação demasiado “estatal” da governança que privilegia a regra, a vigilância e a sanção. Sem ceder ao purismo de acreditar que o senso moral e cívico de cada um o incita a agir no interesse público, uma outra via consiste em reforçar o alcance e a força dos contratos.

Quando, por exemplo, uma comunidade científica ou universitária espera que a sociedade lhe forneça a liberdade e os recursos para empreender sua pesquisa e seu ensino, ela está estabelecendo uma perfeita relação de contrato social com toda a sociedade. Os privilégios de que usufrui são a contrapartida de sua presumida utilidade social. Este contrato social deve ser reatualizado, e o cumprimento de suas cláusulas deve ser objeto de uma avaliação, o que não implica necessariamente uma intervenção do Estado.

Nos últimos cinquenta anos, a atividade da comunidade científica, por exemplo, tem se assentado em uma forma de contrato social elaborado no final da Segunda Guerra Mundial: a coletividade apóia a atividade livre de pesquisa, e, em contrapartida, os pesquisadores



garantem um fluxo de inovações tecnológicas que criam novas atividades, gerando novos postos de trabalho, coesão social e paz.

Esse contrato social—implícito, embora perfeitamente real—construiu a imagem da ciência na sociedade. Será que, no início do século XXI, esse enunciado continua sendo válido? Há motivos para duvidar. Então, torna-se necessário um debate no seio da comunidade científica, e com o resto da sociedade, para atualizar os termos do contrato.

A mesma tentativa pode ser empreendida por um grande número de outros setores sociais que se beneficiam, ou não, da ajuda pública. Os agricultores contam com o apoio da sociedade e, em troca, garantem-lhe os alimentos de modo que ela fique livre da fome. Será nestes termos que, atualmente, o problema se levanta, por exemplo, nos países desenvolvidos? Certamente não! Por isso, é necessário elaborar um novo contrato social, baseado na saúde, na qualidade dos alimentos e na gestão dos solos.

O papel dos financistas consistia em orientar o melhor possível a poupança para atividades úteis e criadoras de riquezas. Será para isso que o funcionamento dos mercados financeiros contribui realmente hoje? Qual é, atualmente, o fundamento do contrato? E poderíamos multiplicar os exemplos.

Quando certas sociedades privadas de análise de mercado atribuem uma nota a um país ou a uma empresa para avaliar o risco que pode estar associado a um empréstimo, essa avaliação pesa de maneira determinante nas condições de atribuição de tal empréstimo. Apesar de privada, esta avaliação tem conseqüências mais importantes do que um grande número de regras públicas.

Quando um conjunto de produtores cria uma marca registrada, eles estabelecem um contrato pelo qual se comprometem diante dos consumidores em relação às características de seu produto. Neste caso, implementam-se os recursos privados de vigilância pelo respeito do contrato. Um produtor que não o respeite pode arruinar a reputação da marca e, assim, comprometer todos os outros. Por exemplo, numerosos industriais comprometem-se a respeitar uma norma comum de qualidade, a ISO<sup>9</sup>, que garante a qualidade do produto ou o respeito pelo meio ambiente. Trata-se de uma norma privada com valor de contrato, acompanhada de meios de controle de origem privada que garantem o respeito pelos termos do contrato.

---

<sup>9</sup> Sigla de *International Organization for Standardization* [Organização Internacional de Padronização]. Sediada em Genebra, esta organização está encarregada de elaborar normas em escala planetária. (N.T.)

Os contratos comerciais internacionais prevêm, em geral, suas próprias modalidades de solução quando surgem conflitos de interesse. O recurso longo e arriscado a um tribunal internacional só é apresentado em última instância. A perda de credibilidade de um ator no seio de sua comunidade profissional é uma sanção mais imediata — e frequentemente mais dissuasiva — do que a condenação por um tribunal. A Organização Mundial do Comércio inspirou-se nos mesmos princípios, tendo criado seus próprios procedimentos e suas próprias instâncias de solução dos desacordos que venham a surgir entre seus membros.

O desenvolvimento recente dos investimentos éticos, as novas exigências dos assalariados em relação ao investimento financeiro de seus fundos de pensão e as marcas registradas de comércio justo constituem ainda outros exemplos em que são criados novos princípios contratuais, baseados em uma preocupação com a cidadania, manifestada por um ou vários dos parceiros.

O direito internacional é sempre lento para entrar em vigor: uma convenção internacional deve ser, em primeiro lugar, negociada, em seguida, assinada pelos Estados e, por último, ratificada pelos Parla-mentos. Além disso, no termo dessa corrida de obstáculos, a vontade e os meios de implementá-la, assim como as sanções efetivas em

caso de seu descumprimento, muitas vezes fazem falta, ou são utilizados ao sabor das relações de força e das afinidades políticas. O tráfico de drogas é um caso típico em que certas práticas são diabolizadas ou, pelo contrário, silenciadas, conforme os envolvidos sejam adversários ou amigos. Nessas condições, e em um contexto em que se verifica a presença de atores transnacionais, deve ser privilegiada a via contratual.





### PROPOSIÇÃO 31

#### Construir o quadro contratual da parceria entre atores

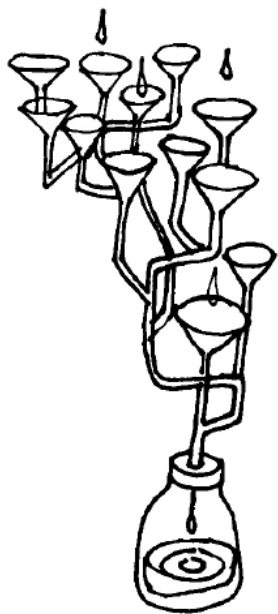
A idéia de contrato social é o prolongamento da idéia de instituir Comunidades Colegiadas, que reúne aqueles que, no seio de determinado meio profissional, reconhecem e reivindicam suas responsabilidades, e pretendem ser membros de uma comunidade que, através de um contrato social, está ligada ao resto da sociedade. Este contrato vai além da responsabilidade individual de cada ator, associando os membros da mesma Comunidade Colegiada ao enunciado desse contrato e ao respeito por suas cláusulas.

Essa filosofia do contrato social culmina em uma prática do contrato propriamente dito. Tais contratos implicarão, em geral, várias partes contratantes: por exemplo, poderão associar cientistas, ONGs e empresas; agricultores, distribuidores e consumidores; ou, ainda, acionistas, bancos e empresas. A reflexão sobre o contrato social que associa cada tipo de ator ao resto da sociedade permite, assim, fazer emergir contratos-modelos, que tornar-se-ão a referência dos contratos particulares, à maneira das convenções coletivas entre empregadores e assalariados.

A generalização dessa prática conduzirá à criação de sistemas de avaliação que, apesar de privados, têm interesse público.

Essa perspectiva corresponde à implementação do princípio da subsidiariedade ativa na organização da vida social, que tem o mérito de se adaptar, de maneira simples, a sociedades em mutação, assim como implicar facilmente atores transnacionais e locais.





## Capítulo VI

### Renovar os métodos

Na esfera das cidades e dos Estados, a governança beneficia-se de uma experiência milenar que, no decorrer dos últimos dois séculos, foi se codificando em um conjunto de princípios—tais como a separação entre os poderes legislativo, executivo e judiciário, as eleições livres por sufrágio universal, as regras da maioria, o equilíbrio entre os poderes, a instauração de contrapoderes, o estatuto da função pública— que definem as regras do jogo da democracia representativa. Apesar deste conjunto de regras, a democracia representativa não está isenta de críticas e de crises, até mesmo no nível local e nacional, porque a evolução da sociedade modifica as condições de exercício da

vida política<sup>10</sup>. Além disso, surgidas na Europa Ocidental, estas regras nem sempre estão adaptadas a outras civilizações, nem chegam a ser realmente apropriadas por elas. Por toda parte têm sido empreendidos numerosos esforços para repensar a democracia e reformar o Estado.

O esforço de inovação é mais necessário e urgente em matéria de governança mundial, já que se trata de fazer emergir regras de funcionamento democrático em escala planetária, sem esperar que alguma catástrofe venha impor uma ordem mundial totalitária e antes que seja criada—o que certamente não ocorrerá no curto prazo—uma democracia parlamentar mundial dotada de poderes concretos. Esta construção pacífica pressupõe, por parte dos diferentes povos da Terra e por parte dos Estados, a capacidade de se superarem e alienarem uma parcela de sua soberania em nome do bem comum. Até o presente, o único exemplo em vigor refere-se à construção da União Européia, após o final da Segunda Guerra Mundial. Ainda assim, tal empreendimento tornou-se mais simples por implicar sociedades que compartilham uma história e cultura comuns. Seus fundadores—em particular, Jean Monnet—estavam conscientes de que a

---

<sup>10</sup> A evolução da sociedade e suas conseqüências sobre o funcionamento da vida política são lembradas no caderno “Os princípios de governança no século XXI”.

construção européia não passava de uma primeira etapa do futuro Estados Unidos do Mundo.

As proposições apresentadas nos capítulos precedentes contribuem para a emergência de uma Comunidade Mundial dotada de meios de governança, não só legítimos, mas também capazes de orientar seu destino. Este último capítulo será consagrado às instituições e focaliza não a distribuição dos poderes, mas seu funcionamento concreto, abordando duas preocupações comuns a todos os níveis de governança<sup>11</sup>:

- como organizar o ciclo de elaboração, decisão, implementação e controle das políticas públicas?
- como conceber e instalar dispositivos coerentes com os objetivos perseguidos?

Abordaremos, sucessivamente, a organização do cenário público mundial; a distinção entre poder de proposição e poder de decisão; as condições para o conhecimento independente; a reforma das instâncias de decisão; o equilíbrio entre os poderes e a existência de contrapoderes; a avaliação e o controle da execução das decisões; e por último a auditoria do funcionamento das instituições multilaterais.

---

<sup>11</sup> O enunciado de tais preocupações está apresentado, igualmente, no caderno “Os princípios de governança no século XXI”.



## A organização do cenário público mundial

Antes de ser um mecanismo de eleição dos dirigentes políticos, a democracia é o meio de associar todos os membros da comunidade à compreensão e à resolução dos problemas comuns.

Em um grande número de sociedades existem modalidades destinadas a tal deliberação coletiva, pelo menos no nível estritamente local, ou seja, o da aldeia ou bairro, sob formas muito mais vivas e autênticas do que na democracia ocidental. Desde a *arbre à palabres*<sup>12</sup>, na África, até o *penchayat* indiano, esses espaços de debate público são essenciais para a vida da sociedade. Eles criam o cenário público e, no início do processo de decisão propriamente dito, permitem que cada um dê sua contribuição para definir as questões comuns e os termos do debate. A democracia continua a apoiar-se no imaginário do “fórum”, da “ágora”, em que o povo reunido trata dos negócios da cidade.

Antes mesmo de ser um meio de expor opiniões, de contestar, persuadir os outros e procurar um consenso em relação às soluções, o

<sup>12</sup> Literalmente, “árvore das palavras”; trata-se da árvore sob a qual se reúnem os anciãos da aldeia. (N.T.)

debate público representa para a sociedade um valor instituinte. É ele que permite à comunidade reconhecer-se como tal e adquirir sentido.

Nas comunidades de grande porte, como ocorre com todas as sociedades modernas, os mecanismos de tomada de decisão, as instituições e as relações entre os poderes são necessariamente complexos, mais ou menos opacos para o cidadão comum. Esta opacidade infunde no cidadão o sentimento de que ele perdeu o controle de seu destino, ainda mais porque o futuro depende menos das decisões políticas propriamente ditas do que dos avanços científicos e tecnológicos ou de decisões econômicas internacionais que estão completamente fora de seu alcance.

Nas nossas sociedades, as questões a serem abordadas são em si mesmas complexas, e fazem apelo freqüente a considerações técnicas, pondo em jogo até mesmo conhecimentos científicos e pareceres de especialistas, razão a mais para que o cidadão comum se sinta sempre desatualizado.

A organização do cenário político adquire, então, a virtude insubstituível de construir, progressivamente, os termos do debate, fazendo com que as questões complexas se tornem compreensíveis para todos. Esse modo de elucidação progressiva dos termos do debate pela

deliberação não é, aliás, próprio à governança. Determinados mecanismos da mesma natureza se observam no seio de equipes científicas pluridisciplinares, convocadas a trabalhar conjuntamente. Somente a deliberação permite fazer emergir, progressivamente, uma linguagem e um imaginário comuns, prévios às contribuições específicas de cada um.

Na Dinamarca, inventou-se, há alguns anos, um novo procedimento democrático que serviu de inspiração a outros países: o das *conferências de consenso*. No decorrer de reuniões, um grupo de cidadãos, tão representativo quanto possível da diversidade da sociedade, trabalha na elucidação de uma questão complexa e, para isso, serve-se dos pontos de vista — muitas vezes, contraditórios — de especialistas no assunto abordado. Esta prática deliberante, inspirada nos mecanismos do júri popular confrontado com os argumentos contraditórios dos advogados das diferentes partes, mostra que simples cidadãos conseguem esclarecer muitíssimo bem os termos do debate.

A mídia contribui também, de maneira importante, para tal elucidação. No entanto, temos de reconhecer que o lugar ocupado pelos acontecimentos, o esmiuçamento da informação e a crescente dependência em relação aos grandes grupos econômicos e financeiros nem sempre são favoráveis à objetividade e à clareza dos debates.

Qualquer grupo organizado, seja de opinião ou de interesse econômico, está decidido a influenciar a opinião pública e os dirigentes políticos. Às vezes, com enormes recursos financeiros, ele acaba desenvolvendo estratégias sofisticadas para conseguir seus objetivos, captando a atenção e a simpatia da mídia, atingindo diretamente a opinião pública ou atuando de maneira mais subterrânea junto aos centros de decisão. Esse *lobbying*, cujo controle foi adquirido há vários anos pelas grandes ONGs internacionais, contribui também, na medida em que é público, para enunciar os termos do debate.

A propagação da internet e a generalização de seu uso estão, igualmente, em via de modificar profundamente as condições do debate público, em particular na escala planetária. O baixo custo permite transpor o obstáculo da distância e as listas de difusão facilitam o envio simultâneo de mensagens para uma grande número de usuários. A experiência mostra que um fórum eletrônico, mantido durante um período suficientemente longo, segundo métodos rigorosos, permite criar uma praça pública virtual.





### PROPOSIÇÃO 32

#### Criar espaços públicos mundiais de debates cidadãos

É necessário considerar a instalação de um cenário público mundial como um novo tipo de bem público mundial a ser criado e protegido.

As conferências internacionais organizadas pela ONU no decorrer da década de 90 reservaram um espaço cada vez mais amplo para as ONGs, tendo suscitado debates preparatórios que prefiguravam um cenário público mundial. No entanto, esse tipo de iniciativa tem seus limites: cada conferência faz emergir um debate especializado que, pelas conferências de acompanhamento, tais como “Rio + 5”, “Habitat + 5” —, é retomado cinco anos depois. As sessões da sociedade civil desenrolam-se como contraponto das sessões oficiais, e não em interação com elas. Apesar dessas limitações, as conferências foram a ocasião de uma aprendizagem coletiva que serviu de referência para aprofundar o debate.

A ONU deve criar espaços de debate permanente e delegar sua gestão a organizações oriundas da sociedade civil. Nesses espaços deverá ser respeitado um equilíbrio entre as diferentes regiões do mundo.

Os espaços de debate na internet, por sua vez, irão congregam espaços regionais de discussão organizados segundo o mesmo princípio, agrupando fóruns locais que utilizam a língua do país. Esse funcionamento em rede permitirá que a Comunidade Internacional consiga aperfeiçoar outras maneiras de ligar o local com o global. O sistema de fóruns desenvolvido pela *Aliança por um mundo responsável, plural e solidário* pode constituir um primeiro protótipo.







## O processo de elaboração das proposições e das tomadas de decisão

Na concepção tradicional da governança, a ênfase é colocada no momento da tomada de decisão, por excelência o instante em que se manifesta o poder e em que os dirigentes políticos comprometem sua responsabilidade. Eis a razão pela qual o cenário público privilegia, em cada eleição, o debate entre partidos políticos que propõem programas rivais, ou seja, em princípio, soluções diferentes para os mesmos problemas. A democracia representativa e o crescente espaço ocupado pelos debates televisivos acentuam essa impressão—às vezes, essa ilusão—de confronto entre programas diferentes até mesmo e, sobretudo, quando tais diferenças são tênues em relação ao essencial.

Na realidade, quanto mais complexa for uma situação, mais difícil será elaborar soluções alternativas. O objetivo da governança consiste em fazer cooperar os diferentes atores da sociedade, pois é a instalação do próprio processo de cooperação que permitirá fazer emergir uma solução conveniente para todos. A complexidade de determinada sociedade é que levará as questões da área política a situarem-se no

plano do processo de elaboração de soluções convenientes, e não no plano da escolha entre soluções alternativas. O *poder de proposição* e a organização do processo de elaboração de tais proposições prevalecem em relação ao *poder de decisão*.

Na maior parte dos sistemas políticos, observa-se uma dissociação entre poder de proposição e poder de decisão. Até mesmo no campo da elaboração das leis—em teoria, apanágio do poder legislativo—, a administração, dependente do poder executivo, é que prepara, na prática, as leis submetidas a debate e, portanto, dispõe não só de direito, mas também de fato, do essencial do poder de proposição. A existência de dois momentos claramente distintos—de elaboração das proposições e de decisão—aparece, de qualquer modo, como uma dimensão essencial da democracia.

A construção da União Européia, sob o impulso de seus pais fundadores, permitiu avançar mais longe nesse sentido. Desde a origem de sua criação, tornara-se necessário, de fato, enfrentar um temível desafio: por um lado, convinha elaborar soluções comuns que superassem o simples confronto dos interesses nacionais, mas por outro, com o rápido restabelecimento e reorganização dos Estados nacionais após a guerra, o sentimento nacional permaneceu de tal modo vivo

que impediu uma forte adesão popular a um poder supranacional que estivesse em condições de impor suas vontades a Estados soberanos.

Os pais fundadores tiveram, então, a idéia de criar a Comissão Européia—segundo um estatuto não supranacional, mas extranacional—, que se tornou a instância legítima de elaboração de proposições de interesse comum. Ela trabalha sob a direção de seu Presidente. O Conselho, por sua vez, constituído por representantes dos Estados, conserva o poder de decisão.

No âmbito da União Européia, esse sistema apresenta, atualmente, seus limites: o mecanismo de elaboração das proposições é demasiado confidencial e, por conseguinte, sensível—ou, supostamente, mais sensível—à influência dos *lobbies*. A Comissão não soube criar os espaços de debate público que, no âmbito da elaboração das proposições, permitissem popularizar os termos do debate. No estágio da decisão, a regra da unanimidade, ainda vigente, não está adaptada ao acolhimento, no seio da União, de um número crescente de países. No entanto, foi esse mecanismo o que permitiu a emergência, em cinqüenta anos, de uma verdadeira comunidade humana.



### PROPOSIÇÃO 33

---

Reconhecer que o Secretariado Geral das Nações Unidas tem o monopólio de proposição relativo às decisões internacionais

---

Eis a nossa proposta: que seja transposto para as Nações Unidas o modelo aplicado no seio da União Européia a fim de transformá-lo no ponto de partida da regeneração do sistema da ONU.

Tal postura pressupõe três etapas: a constituição, pelas diferentes agências das Nações Unidas e pelos seus diretores gerais, de uma verdadeira Comissão Mundial. Seu executivo seria constituído pelo colégio dos diretores gerais, presidido pelo Secretário Geral das Nações Unidas. No seio desse colégio, deverá ser garantido o equilíbrio entre as diferentes regiões. Pode-se até mesmo sonhar—a título consultivo, para começar— em apresentar a candidatura do Secretário Geral das Nações Unidas e a de seus diretores gerais para o Parlamento Eletrônico Mundial.

Os candidatos apresentar-se-iam com seus respectivos programas, e a organização de um duplo debate sobre o cenário público mundial, promovido em forma de fórum eletrônico e diante do Parlamento Mundial, permitiria proceder à apropriação dos problemas

mundiais pelas opiniões públicas internacionais. O poder de decisão caberá à Assembléia dos Estados, que deverá funcionar em dois planos: no nível das Comunidades Regionais e no da Comunidade Mundial. A decisão será tomada segundo regras de maioria qualificada — acima da maioria absoluta — no nível das regiões e, na escala planetária, por unanimidade de todas as regiões.

Este dispositivo permitirá democratizar o Conselho de Segurança da ONU que deixará de ser formado, como ainda é o caso atualmente, pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial aos quais se juntam países — representantes das diferentes regiões do mundo — segundo uma regra de rotatividade, para ser constituído um Conselho de Segurança permanente. À semelhança do Conselho de Ministros da Fazenda europeus, um Conselho de Segurança na área econômica tornar-se-á o espaço normal de discussão e de decisão em matéria econômica e financeira, com particular incumbência de instalar uma nova arquitetura do sistema financeiro internacional e redefinir o mandato de instituições internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial.

As políticas elaboradas para as grandes causas mundiais serão objeto de uma aprovação do colégio dos diretores gerais das agências, antes de serem submetidas ao Conselho dos Estados.



## O controle da execução das decisões internacionais

Qualquer sistema democrático requer a equidade das regras do jogo, a existência de contrapoderes, assim como a possibilidade de recurso contra as decisões do poder público. A governança mundial não escapa à regra: o conjunto das proposições contribui para equilibrar o poder dos Estados pela organização dos Parlaentos, da sociedade civil e das Comunidades Colegiadas. Além disso, a implementação de sistemas independentes de informação em escala mundial e o apoio à emergência de comunidades virtuais em aprendizagem continuada, permitem equilibrar o controle do conhecimento e da informação, hoje nas mãos dos Estados e das grandes empresas, por mecanismos de *contraexpertise*. O enunciado constitucional de objetivos e do princípio da responsabilidade cria a referência a partir da qual podem ser abertos processos e proferidas sentenças contra governantes e dirigentes.

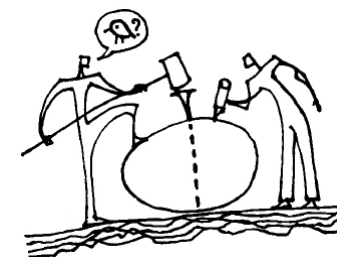
O conjunto desses contrapoderes não é suficiente para provocar uma avaliação explícita e legítima da ação dos governantes; ainda são necessárias instâncias de recurso. No decorrer dos séculos, e segundo as culturas, as sociedades inventaram tais meios de recurso: algumas

vezes, sob a forma de tribunal ou de Suprema Corte, estatuindo sobre a constitucionalidade dos atos e das leis dos governantes; outras vezes, sob uma forma menos diretamente jurídica com mediadores habilitados a interpelar as administrações a propósito de abusos de poder, ou com tribunais encarregados de apresentar recomendações públicas em relação aos governantes.

Para atenuar a ausência de recursos que caracteriza a atual governança mundial, a sociedade civil inventou seus próprios dispositivos de avaliação pública: por exemplo, o *Tribunal dos Povos*, sediado em Roma. À semelhança dos relatórios de *Amnesty International*, de *Transparency International* ou do *Observatório das Prisões*, esse tipo de instância é autoinstituído. Aliás, a credibilidade e a seriedade de sua intervenção são os únicos meios à sua disposição. Em sociedades em que a informação é mundializada, esta interpelação da opinião pública, dos consumidores, dos titulares de caderneta de poupança ou simplesmente dos cidadãos, pode ter mais alcance do que os pareceres de instâncias oficiais. Do mesmo modo, o desenvolvimento das parcerias entre atores fez aumentar a importância das instâncias de solução dos conflitos de interesse.

Todos esses dispositivos podem servir de inspiração para os dispo-

sitivos de controle e de recurso a serem criados para a governança mundial no período, sem dúvida longo, em que ela deve ser reforçada sem que, em escala planetária, exista um governo democrático no sentido clássico em que o conhecemos no nível dos Estados nacionais.





### PROPOSIÇÃO 34

#### Confiar a um Conselho de Sábios a responsabilidade de interpe- lar os governantes

Em todas as sociedades, sob uma forma própria a cada uma, existe a noção de sábio ou *prud'homme*<sup>13</sup>, pessoas com uma certa idade que deram provas de sua sabedoria e dedicação ao bem comum, de modo que dispõem de uma ampla experiência da gestão dos problemas da comunidade e deixaram de ser atraídas pela tentação do poder. Nas comunidades das aldeias, os habitantes têm o costume de se confiarem à arbitragem desses sábios mesmo que o julgamento pronunciado não tenha nenhum alcance jurídico, mas onde a parte que não vier a se submeter às conclusões de uma arbitragem, solicitada por ela própria, será afastada da comunidade.

Em escala planetária, propomos que seja constituído um Conselho de sessenta sábios: um terço designado pelos Parlamentos das diferentes Comunidades Regionais; outro terço pelas Comunidades

<sup>13</sup> Literalmente, “homem de valor”; trata-se do membro de um conselho eletivo que julga as pendências profissionais. (N.T.)

Colegiadas; e ainda um terço pelas instituições, tais como Supremas Cortes ou Conselhos Constitucionais das diferentes regiões do mundo. Poderão ser elaborados critérios comuns para a escolha de tais sábios: entre esses critérios, deverá constar o de possuir uma experiência nas questões internacionais, seja no âmbito de instituições públicas, seja no quadro de organizações não-governamentais ou de empresas ou instituições científicas.

Cada sábio escolherá um suplente, e o conjunto dos suplentes constituirá uma reserva possível para a escolha dos futuros sábios. Um limite de idade—por exemplo, setenta anos—, assim como uma duração máxima de mandato—por exemplo, dez anos—permitirá a continuidade da ação, impedindo que alguém se instale nessa função por toda a vida. O Conselho dos Sábios terá à sua disposição um número reduzido de serviços, mas beneficiar-se-á de prerrogativas bastante extensas em matéria de investigação, cujos principais campos poderão ser os seguintes:

- a equidade de tratamento e das sanções nos acordos internacionais;
- o cumprimento dos objetivos constitucionais por parte de todas as agências;
- a efetividade da execução das convenções internacionais;

- os recursos dos cidadãos contra decisões internacionais;
- o funcionamento das redes independentes de informação e de conhecimento;
- a observância dos códigos de conduta pelos diferentes agentes internacionais, agências multilaterais, empresas e organizações não-governamentais.

O Conselho dos Sábios será organizado em seções especializadas. Uma delas exercerá a mediação entre os cidadãos e as instituições internacionais.

O relatório sobre o “Estado do Mundo” a ser apresentado pelo Secretário Geral da ONU fará necessariamente referência ao relatório anual dos sábios e deverá mencionar as disposições efetivamente tomadas para responder às críticas formuladas. O relatório do Conselho dos Sábios não será necessariamente consensual e, em caso de divergência entre os conselheiros, deverá apresentar os diferentes argumentos. Esse relatório será público, respaldado em casos concretos e, se possível, ilustrado com vídeo. E todo esse material estará à disposição na internet.



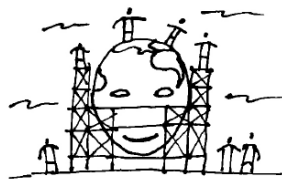
### PROPOSIÇÃO 35

---

#### Reunir, uma vez por ano, o Parlamento do Planeta

---

Todos os anos, durante oito dias, deverá reunir-se o Parlamento do Planeta, constituído por quatrocentas pessoas, metade das quais designadas pelas Federações dos Parlamntos Regionais e a outra metade pelas Comunidades Colegiadas. Suas deliberações serão públicas e, obrigatoriamente, deverão ter como base o relatório do Conselho dos Sábios. O Parlamento aprovará ou criticará o relatório sobre o “Estado do Mundo” apresentado pelo Secretário Geral da ONU. Além disso, poderá convocar os diretores gerais das agências multilaterais. A ordem do dia, elaborada com três meses de antecedência pelo secretariado do Parlamento, poderá prever a auditoria aprofundada, seja da política empreendida em favor de uma grande causa mundial, seja da ação de uma agência multilateral particular ou da execução de uma convenção internacional. O voto dos integrantes do Parlamento do Planeta será consultivo. No entanto, em caso de desaprovação da Comissão Mundial e de seu Secretário Geral, o Conselho dos Estados será obrigado a demiti-la ou renovar-lhe sua confiança por maioria qualificada.



## A avaliação permanente do sistema de governança mundial

A arte da governança é uma arte da execução, uma arte da ação, uma arte de conceber dispositivos coerentes com os objetivos perseguidos. A governança mundial leva a implementar um conjunto de instituições em que cada uma é dotada de uma lógica profunda que controla suas reações, delimita o que ela percebe da realidade, orienta, e até mesmo determina a natureza das soluções que ela é capaz de conceber e implementar. Essa lógica acaba por se impor, às vezes, sem o conhecimento de seus atores, e mesmo que seja contraditória em relação aos objetivos fixados. No nível local ou nacional, a governança responde a problemas já conhecidos e dispõe de precedentes. Inspira-se, portanto, em modelos que, segundo se espera, já se encontram validados pela experiência. E, no entanto, um grande número de sistemas institucionais públicos estão atualmente em crise por não terem condições de responder, de forma efetiva, aos novos objetivos que lhes são fixados. Ao impor a invenção de novas respostas a problemas cuja natureza, escala ou amplitude sejam novas, a governança mundial, *a fortiori*, tem necessidade de proceder por acertos e erros, o que implica a avaliação regular da adequação dos dispositivos escolhidos aos objetivos que eles pretendem atingir.



## PROPOSIÇÃO 36

### Instalar uma auditoria permanente das instituições multilaterais

Diretamente ligada ao Secretário Geral, essa auditoria interna funcionará segundo um programa plurianual, através do exame do modo de funcionamento concreto tanto das diferentes instituições multilaterais, quanto da Comissão Mundial e do Conselho dos Sábios<sup>14</sup>.

A auditoria será organizada de modo que seja sempre colocada em paralelo a análise interna do funcionamento das instituições e a expressão dos usuários de tais instituições. Terá como objeto verificar que os conceitos utilizados, as estruturas instaladas, as culturas administrativas desenvolvidas, os procedimentos adotados, a gestão dos recursos humanos e os sistemas de avaliação das instituições multilaterais são adaptados aos objetivos perseguidos. Uma atenção particular será prestada às modalidades de parceria com os outros atores.

<sup>14</sup> Para a descrição detalhada da grade de análise de tais auditorias, ver o caderno “Os Princípios da Governança no Século XXI”.





