



## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**

**Ministro** Dyogo Henrique de Oliveira

# **ipea**

**Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Ernesto Lozardo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Rogério Boueri Miranda

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

Fabiano Mezadre Pompermayer

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Brasil e o Sistema das Nações Unidas

## desafios e oportunidades na governança global



### Organizadores

Guilherme de Oliveira Schmitz  
Rafael Assumpção Rocha



Brasília, 2017

---

Brasil e o Sistema das Nações Unidas : desafios e oportunidades na governança global / organizadores: Guilherme de Oliveira Schmitz, Rafael Assumpção Rocha. – Brasília : Ipea, 2017.  
518 p. : il., gráfs., mapas color.

Inclui Bibliografia.  
ISBN: 978-85-7811-315-5

1. Sistema das Nações Unidas. 2. Relações Internacionais. 3. Cooperação Internacional. 4. Política Exterior. 5. Segurança. 6. Desenvolvimento Humano. 7. Brasil. I. Schmitz, Guilherme de Oliveira. II. Rocha, Rafael Assumpção. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 327.81

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## GOVERNANÇA GLOBAL: UMA FERRAMENTA DE ANÁLISE

Veronica Korber Gonçalves<sup>1</sup>  
Cristina Yumie Aoki Inoue<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Governança global é apresentada, por vezes, como teoria, como conjunto teórico, como nome de uma nova escola e também como conceito para designar um fenômeno da política global. Isso lhe confere a impressão compartilhada de ser um termo polissêmico, ambíguo e de pouca densidade explicativa (Finkelstein, 1995). A noção de governança, além de estar relacionada a diferentes teorias e agendas de pesquisa, remete a projetos normativos, o que colabora para gerar imprecisões. Este trabalho tem como foco a dimensão analítica da noção de governança global. Nesse sentido, governança global refere-se às inúmeras atividades realizadas por atores não necessariamente reconhecidos como autoridades formais, que estabelecem agendas, regras e instituições (formais e informais) e definem, influenciam e fazem política no âmbito global, além das fronteiras de um único Estado. Ou seja, entende-se governança global como a construção, por um conjunto de atores, de instituições e políticas para responder a determinados temas de interesse coletivo, inter e transfronteiriços. A literatura que constrói as noções e os debates envolvendo governança global fornecem uma ferramenta analítica que permite abarcar distintos atores, diferentes fóruns e diferentes escalas para se analisar um fenômeno. O objetivo deste capítulo é apresentar um quadro teórico preliminar, não exaustivo, da governança global de forma a ressaltar as possibilidades de lentes de análise que a categoria traz, configurando-se, portanto, uma importante ferramenta para estudar processos políticos transnacionais e globais.

De forma a alcançar o objetivo proposto, o desenvolvimento do trabalho se dá em três partes. Na primeira, é apresentado o contexto histórico-teórico da elaboração do termo governança global e sua distinção do conceito de regime

---

1. Doutora em relações internacionais pela Universidade de Brasília (2016). Mestre em sociologia política pela Universidade Federal de Santa Catarina (2010) e mestre em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2009). É professora do curso de relações internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *E-mail*: <vkgoncalves@gmail.com>.

2. Doutora em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (2003). Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (1995). Mestre em development studies politics of alternative development pelo Institute of Social Studies (1994, Países Baixos). Atualmente é professora associada do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. *E-mail*: <cris1999@gmail.com>.

internacional. São apresentadas algumas de suas características principais, com enfoque na noção de processo e nos atores, bem como algumas das críticas ao conceito. Na segunda parte, trata-se de dois enfoques da governança global. Para tanto, são referidas perspectivas que têm como enfoque, primeiramente, as estruturas da governança, a partir do conceito de arquitetura da governança (Frank Biermann), e de governança do Sistema Terra e governança policêntrica (Elinor Ostrom). Em seguida, trata-se de perspectivas que centram a análise nos agentes ou atores da governança global e as suas relações transnacionais, como as perspectivas de Avant Finnemor e Sell (2010), que têm como enfoque o exercício de autoridade, bem como a perspectiva de Andonova, Betsill e Bulkeley (2009) acerca da dimensão de redes transfronteiriças das relações sociais. Na terceira parte, são retomados dois elementos que, a nosso ver, conferem robustez à governança global como categoria de análise: possibilidade de se analisarem as relações de poder estabelecidas entre os diferentes atores e diversos fóruns envolvidos no processo de governança; e política de escalas, que pode ser utilizada para aproximar determinado tema da escala local, ou ampliá-lo para a escala global, agregando mais ou menos atores e envolvendo mais ou menos temáticas conforme a variação da escala.

## 2 GOVERNANÇA GLOBAL: CONTEXTO HISTÓRICO E TEÓRICO

Em geral, as reflexões acerca da governança global iniciam-se com o reconhecimento da vagueza do termo, da imprecisão com que é empregado e da falta de uma sistematização nas teorias das relações internacionais – referido, por vezes, como corrente teórica, outras como um conceito. Porém, simultaneamente, é apresentado como uma expressão para se referir aos novos arranjos de poder e à diversificação das agendas de pesquisa nas relações internacionais.

David Kennedy refere-se, nesse sentido, ao “mistério” da governança global, visto que muito a respeito da sociedade internacional é incompreendido ou ignorado – Quem são as autoridades? Como é exercido o poder? O autor define governança global como um “processo dinâmico, no qual acordos políticos, econômicos e legais desencadeiam interesses, alteram a balança de poder e levam para a reinvenção da própria governança” (Kennedy, 2008, p. 832, tradução nossa).<sup>3</sup> Esse dinamismo deve-se, segundo Kennedy, às alterações da própria sociedade – uma nova ordem –, sendo um processo de esperança, decepções e lutas coletivas. A governança global está necessariamente se modificando, porquanto vivemos num mundo em transição.

O contexto histórico do qual decorre o conceito de governança global sobre o qual se pretende tratar é o fim da Guerra Fria (Barnett e Duval, 2005; Fuchs,

---

3. No original: “We will need to think about global governance as a dynamic process, in which legal, political and economic arrangements unleash interests, change the balance of forces, and lead to further reinvention of the governance scheme itself”.

2007, p. 27-28), com o reconhecimento do fim da bipolaridade “Estados Unidos *versus* União Soviética”, e a construção de uma nova configuração, mais complexa, de poder entre os Estados. Conforme afirma Rosenau (2000, p. 15),

dadas as transformações profundas ocorridas na natureza e na localização da legitimidade, da autoridade e sua aceitação, e dados os papéis e as estruturas emergentes do Estado moderno, das organizações transnacionais, dos movimentos sociais, dos mercados comuns e dos partidos políticos, torna-se certamente obrigatório um amplo reexame do governo e da governança em um mundo cada vez mais interdependente (...).

Destaca-se, assim, a aceleração e expansão da globalização a partir da metade da década de 1980: nesta nova fase, produz-se, nos planos político e social, um aumento da participação de atores da sociedade civil organizada em temas internacionais e, no plano econômico, o fortalecimento da agenda neoliberal e o crescimento da economia de alguns dos chamados países em desenvolvimento, bem como o empoderamento dos mercados em relação aos Estados em quase todos os países do mundo. Ademais, as novas tecnologias colaboraram para fortalecer atores com pouca capacidade de influência na política global, tendo em vista a transformação na capacidade de acesso e difusão de informação e, conseqüentemente, difusão de poder.

Cumprir destacar, ainda, a forte influência da literatura da governança global vinda do campo da administração e negócios e aplicada às empresas multinacionais, a chamada “governança corporativa”, ou ainda a “boa governança”, noção difundida por instituições como Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras, e caracterizada pelo viés economicista, gerencialista e de forte conteúdo normativo (North, 1991; Bhagwati, 2004). Para *essa* visão, governança global significaria outra forma de governar, que não substituiria os governos, mais difuso e permeável – as redes –, mais condizente com o relaxamento das fronteiras – econômicas, jurídicas, políticas, simbólicas – da globalização e mais eficiente que as “velhas” estruturas burocráticas existentes para lidar com temas comuns.

Esse contexto histórico-teórico garante um campo frutífero para a consolidação de dois dos elementos principais da governança global: evidência da interdependência e crença na cooperação não apenas entre Estados, mas também entre grupos sociais transnacionais. Um dos pressupostos da governança global é que o aumento da interdependência transforma o modo de fazer política, bem como os atores que participam do processo político, e que a cooperação entre os atores internacionais tem maior chance de sucesso nesse contexto que a ação unilateral. A literatura sobre governança global, apresentada nas seções 2.2 e 2.3, centra-se primordialmente nas características e nos papéis dos atores envolvidos,

num espectro do estatal ao não estatal, nos problemas e nas agendas a serem negociados/gerenciados, nas estruturas/arquiteturas criadas – se regime, redes mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos democráticas –, bem como nos mecanismos pelos quais ocorre o processo de governar e quais relações políticas e sociais garantem e sustentam essa ação.

Entre as obras fundamentais que colaboraram para introduzir e difundir o termo nas pesquisas em relações internacionais está o livro *Governança sem governo: ordem e mudança na política mundial*, organizado por Rosenau e Czempiel, publicado em 1992, bem como o relatório da Comissão sobre Governança Global, de 1995, intitulado *Nossa comunidade global*. Em ambos está presente a noção de que governança global trata da coisa pública, ou seja, refere-se a tema de interesse de gestão/negociação coletiva/comum, com algum grau de ordem e intencionalidade e algum grau de autoridade – que não se confunde com a estatal. Destaca-se do relatório a ideia de que é necessário cooperar e utilizar o poder coletivo para tratar das coisas comuns.

Governança é a soma das muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, geram os seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. (...) Trata-se de um processo complexo, dinâmico e interativo de tomada de decisão, que está em constante evolução e responde a mudanças de circunstâncias (Commission on Global Governance, [s.d.], tradução nossa).<sup>4</sup>

Nas obras destacadas, governança é um processo com capacidade de produzir resultados sem a necessidade da força coercitiva dos Estados, processo do qual podem participar atores estatais e não estatais. De acordo com Rosenau (2000, p. 13), “num mundo onde a autoridade sofre deslocamento contínuo, tanto exteriormente, no sentido das entidades supranacionais, como internamente, no sentido dos grupos subnacionais, é cada vez mais necessário verificar como pode existir a governança na ausência de um governo”.

Disso decorre que as esferas de influência política não estão necessariamente relacionadas com os limites territoriais e as formas de cooperação podem se dar em diferentes graus de institucionalização e em diferentes níveis hierárquicos.

Nesse sentido, Dingwerth e Pattberg (2006) afirmam que governança global envolve necessariamente considerar os diversos níveis dos processos políticos, inconfundíveis e inseparáveis: locais, regionais, subnacionais, nacionais, macrorregionais e globais. Para os autores, apesar de haver uma confusão teórica em

---

4. No original: “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. (...) It is a broad, dynamic, complex process of interactive decision-making that is constantly evolving and responding to changing circumstance”.

relação ao termo governança global, isso torna necessário explicitar tais confusões e refinar o conceito, que teria importância de evitar uma hierarquia entre as esferas de atividade política internacional e transnacional.

Em vez de presumir uma hierarquia entre as esferas internacionais e transnacionais da atividade política, uma perspectiva de governança global baseia-se na premissa de que ambas as esferas possuem *status* ontológico igual. Em resumo, uma perspectiva de governança global reconhece que a política mundial não é nem governança internacional e atores transnacionais, nem governança transnacional e atores internacionais (Dingwerth e Pattberg, 2006, p. 199, tradução nossa).<sup>5</sup>

A lente da governança global permitiria identificar a existência de normas, regras e padrões que estruturam e definem a atividade social (Dingwerth e Pattberg, 2006, p. 198). Do ponto de vista metodológico, a contribuição dessa abordagem estaria na capacidade de abarcar a complexidade das relações políticas (Dingwerth e Pattberg, 2006, p. 199).

## 2.1 Regimes internacionais e governança global

No campo das relações internacionais, o universo teórico do surgimento da noção de governança global é próximo ao liberal institucionalismo. Considerando-se as suas raízes teóricas, é necessário distinguir governança de regime internacional – conceito também desenvolvido pelos liberais institucionalistas.<sup>6</sup> De acordo com a definição de Krasner (1982), regimes são grupos de expectativas, princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão que conformam as expectativas dos atores envolvidos numa determinada temática.

Pode-se afirmar que, para os autores que trabalham com as duas categorias, os regimes estão abarcados no conceito de governança, e o regime internacional tem um grau de institucionalização maior que a governança, na medida em que foca em arranjos formais específicos. De acordo com o relatório da comissão sobre governança global, a sua definição “inclui instituições formais e regimes com poder de garantir o cumprimento de suas decisões, bem como arranjos informais que pessoas e instituições concordaram ou perceberam ser de seu interesse” (Commission on Global Governance, [s.d.], tradução nossa).<sup>7</sup>

---

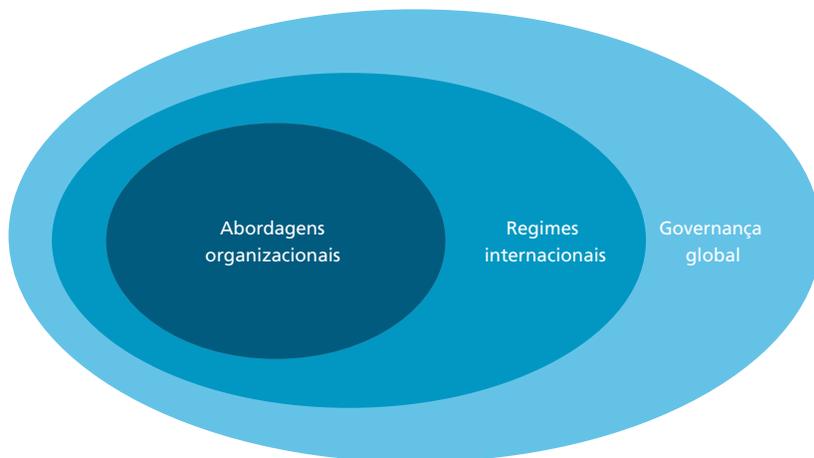
5. No original: “*Rather than presuming a priori a hierarchy between international and transnational spheres of political activity, a global governance perspective is based on the premise that both spheres have equal ontological status. In short, a global governance perspective acknowledges that world politics is neither international governance plus transnational actors nor transnational governance plus international actors*”.

6. É necessário destacar que a teoria dos regimes não foi desenvolvida apenas pelos liberais-institucionalistas – e que há nuances entre as diversas abordagens sobre regimes –, mas isso não impede de se afirmar que sejam esses os seus principais representantes. Sobre tais nuances, ver Hasenclaver, Mayer e Rittberger (2000).

7. No original: “*includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest*”

Nos regimes, as expectativas dos atores convergem para regulamentar e gerenciar atividades de áreas claramente delimitadas. Na governança global, trata-se de um processo de acomodação de consensos, mas também de conflitos e divergências. Ademais, governança global tem alcance ampliado em relação às áreas delimitadas dos regimes, incluindo temas não abarcados e as “zonas cinzentas” entre os regimes, por exemplo, o problema da climática global abrange questões na área de energia, segurança, migrações, processos industriais, padrões de consumo, entre outras, que vão além do regime internacional, centrado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seus desdobramentos (Protocolo de Kyoto, Acordo de Paris). A figura 1 ilustra a relação entre regimes e governança.

FIGURA 1  
Relação entre governança global, regimes internacionais e abordagens organizacionais



Fonte: Barros-Platiau, Varella e Schleicher (2004).

Assim, a definição de regime está relacionada à sua delimitação temática, enquanto a noção de governança global abarca as intersecções, interações, sobreposições e conflitos entre regimes, bem como outras relações. Com isso, a noção de governança global afasta-se das divisões temáticas “estanques” dos regimes, permitindo ressaltar as relações entre temas, como relações trabalhistas e comércio internacional, mudanças climáticas e biodiversidade etc.

Raustiala e Victor (2004, p. 295) elaboraram um conceito que objetiva escapar das limitações das teorias de regime consequentes do seu enfoque temático estrito: o complexo de regimes. Os autores afirmam que o aumento da densidade das instituições internacionais e a crescente inter-relação entre elas tornou muito difícil “isolar” instituições internacionais e dissecá-las em estudos empíricos, centrando

num acordo internacional e numa organização específica, tal como propunha a teoria dos regimes. As interligações e inter-relações entre tais instituições internacionais tornam-se mais consistentes a partir da década de 2000, sendo criado o conceito de complexo de regimes para abarcá-las. Assim, complexo de regimes, definido pelos autores como “Uma matriz de instituições parcialmente sobrepostas e não hierárquicas governando uma área temática específica” (Raustiala e Victor, 2004, p. 279),<sup>8</sup> envolve sistemas de regras menos hierarquizados e organizados, com maior interferência de outros regimes e instituições. Nas palavras dos autores:

os complexos de regimes são marcados pela existência de vários acordos legais que são criados e mantidos em fóruns distintos com a participação de diferentes conjuntos de atores. As regras nesses regimes elementares funcionalmente se sobrepõem, mas não há uma hierarquia acordada para resolver conflitos entre regras. A tomada de decisões desagregadas no sistema jurídico internacional significa que os acordos alcançados em um fórum não se estendem automaticamente aos acordos desenvolvidos em outros fóruns (Raustiala, Victor, 2004, p. 279, tradução nossa).<sup>9</sup>

Trata-se, assim, de reconhecer um cenário mais fragmentado, inter-relacionado e complexo. Posteriormente, Keohane e Victor (2010) aplicaram o conceito de complexo de regimes às mudanças climáticas. Os autores apresentam o complexo de regimes posicionado no meio de um espectro onde se tem, de um lado, instituições internacionais abrangentes e integradas, com foco num único instrumento legal, e do outro lado do espectro, arranjos fragmentados. Três elementos impulsionam à *integração* – aproximando o regime de um regime abrangente – ou à *fragmentação*: distribuição de interesses, ganhos com a articulação e administração das incertezas (Keohane e Victor, 2010, p. 8).

Em relação à distribuição de interesses – medida pelo poder –, quanto maior for a convergência de interesses e ideias de como solucionar o problema entre os atores centrais, mais fácil será manter um regime integrado e abrangente. Quando há divergências cruciais entre os atores mais poderosos, mais difícil é a manutenção de um regime abrangente, formando-se um arranjo fragmentado.

Quanto aos ganhos com a articulação, há situações em que se é levado à articulação como uma forma de ampliar o âmbito da negociação e melhorar os ganhos com a cooperação. Nesse caso, forma-se um regime abrangente. Por sua vez, quando se trata de cooperação em uma área que a articulação não leva à integração, o resultado pode ser um regime “magro” e amplo ou diversos regimes específicos por áreas onde a cooperação seja possível, ou seja, à situação de fragmentação de regimes.

8. No original: “array of partially overlapping and non-hierarchical institutions governing a particular issue area”.

9. No original: “Regime complexes are marked by the existence of several legal agreements that are created and maintained in distinct fora with participation of different sets of actors. The rules in these elemental regimes functionally overlap, yet there is no agreed upon hierarchy for resolving conflicts between rules. Disaggregated decision making in the international legal system means that agreements reached in one forum do not automatically extend to, or clearly trump, agreements developed in other forums”.

Quanto às incertezas, trata-se de reconhecer que quanto mais inseguros e incertos estiverem os Estados em relação ao tema, mais difícil será calcular os riscos e benefícios de colaborar e se submeter à regulação. Assim, a incerteza pode levar a estruturas cooperativas menores – como os clubes –,<sup>10</sup> ainda que o tema exija ações mais abrangentes e estruturadas (Keohane, Victor, 2010, p. 8-9).<sup>11</sup>

O conceito de complexo de regimes, embora mais abrangente, conserva o foco temático (*issue area*) e sua aplicação na literatura tem se limitado à análise do papel dos atores estatais, o que o auxilia na compreensão de apenas uma parte do processo de governança global, porém esta, como veremos, é um fenômeno mais abrangente. Ademais, como ressaltado anteriormente, embora a noção de governança tenha suas origens ligadas ao liberal institucionalismo nas teorias das relações internacionais, posteriormente, o conceito foi adotado, discutido e modificado por outras correntes teóricas, principalmente as que se filiam a perspectivas construtivistas nas relações internacionais.

## 2.2 A abordagem tradicional de governança global

Na abordagem tradicional da governança global, a ênfase são os processos políticos e de construção institucional abrangente. Governança global refere-se, nessa perspectiva, a um conjunto de esforços mais ou menos institucionalizados em relação a diversas agendas e suas interseções. Ressalta-se, assim, que o enfoque não está nos arranjos políticos que levaram à definição de determinadas agendas, mas na forma como *se dão* esses processos de governança.

Lawrence Finkelstein, em artigo denominado *What is global governance?*, reflete sobre a ambiguidade e a vagueza do termo governança, na forma como empregado, e retoma a definição de Rosenau (2000), segundo a qual governança global é um sistema de regras em todos os níveis da atividade humana no qual a busca por objetivos, por meio do exercício de controle, tem repercussões transnacionais (Finkelstein, 1995, p. 368). Assim, Finkelstein define governança global como “qualquer atividade deliberada para ‘controlar’ ou influenciar alguém que ocorre na arena ocupada por nações ou, ocorrendo em outros níveis, os projetos

---

10. A noção de clubes, segundo Keohane e Victor (2010), é de complexo de regimes. Diante de um cenário de difícil cooperação, pequenos grupos de Estados, por vezes, formam clubes, na medida em que são mais fáceis de administrar, com um grupo menor de negociação. Os clubes permitem que os membros controlem a ação dos *free-riders*. Agrupar um número pequeno de países poderia ser um passo para a criação de um regime (Keohane e Victor, 2010).

11. Ao abordar um complexo de regimes das mudanças climáticas, e não o regime das mudanças climáticas, reconhecem que não há um único regime, abrangente, integrado e consistente, que abarque todos as questões envolvidas nas mudanças climáticas, mas um conjunto de regimes, que se encontram em pontos específicos e se diferenciam de diversos outros. Há uma diversidade de interesses e de estruturas – que não é exclusiva da questão climática, mas acentuada em razão das especificidades do problema (Keohane e Victor, 2010, p. 7). Assim, embora um complexo de regimes não seja superior a um regime tradicional, integrado e abrangente, as especificidades das mudanças climáticas tornam-no vantajoso em razão da flexibilidade em relação aos temas e à possibilidade de adaptação ao longo do tempo.

influenciam nessa arena” (Finkelstein, 1995, p. 368, tradução nossa).<sup>12</sup> Governança poderia, de acordo com o autor, ser sintetizada na ideia de um governo sem autoridade hierárquica e soberana, relações que transcendem fronteiras nacionais.

Biersteker, em artigo de 2009 intitulado *Global governance*, define governança global como “uma ordem reconhecida intersubjetivamente, intencional no nível global, que define, limita e molda as expectativas dos atores em relação a um tema específico” (2009, p. 4, tradução nossa).<sup>13</sup> A definição do autor afasta-se da compreensão de Rosenau (2000), para quem a noção de governança implica a ausência de uma autoridade central com capacidade de garantir o cumprimento das decisões. Segundo Biersteker (2009), para além dos elementos ordem, intencionalidade e nível global, é imprescindível que o sistema de regras que molda as expectativas tenha algum grau de autoridade, ou seja, exige a aceitação de pelo menos parte da população, bem como um agente que dirija, induza o processo. Não se faz necessário o cumprimento das regras acordadas por todos os atores envolvidos, mas que sejam reconhecidas e legitimadas pelos atores mais relevantes. Essa seria a característica das formas mais comuns de governança global contemporaneamente (Biersteker, 2009).

A ideia de governança abarca aspectos objetivo-formais, como instituições, e aspectos subjetivos – compartilhamento de expectativas, impressões, projetos. De acordo com a diferenciação feita por Rosenau (2000, p. 15), governança não se confunde com governo, visto que

governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia, que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

Logo, as normas formalizadas não são imprescindíveis para a caracterização da governança, sendo determinante a unidade de propósitos por um grupo de atores. Em sentido próximo, Oran Young (2000) afirma que a governança prescinde da criação de organizações. Para o autor, governança global envolve reunião de interesses, estabelecimento de conjuntos de procedimentos de tomada de decisão, regras e atividades programáticas que colaboram na definição de práticas sociais. Young enfatiza, assim, a dimensão institucional da governança.<sup>14</sup>

12. No original: “*Global governance, thus, is any purposeful activity intended to “control” or influence someone else that either occurs in the arena occupied by nations or, occurring at other levels, projects influence into that arena*”.

13. No original: “*global governance is an inter-subjectively recognized, purposive order at the global level, which defines, constrains, and shapes actor expectations in an issue domain*”.

14. Oran Young (1991), em conjunto com um grupo de pesquisadores, estabeleceu um projeto de pesquisa sobre dimensões institucionais da governança global intitulado *Institutional Dimensions of Global Environmental Change*. O projeto dá origem a uma vasta agenda de pesquisa que resultou no novo projeto *Earth System Governance*, abordado na seção 3.1.

Os estudos sobre governança global referem-se, assim, a um conjunto de mecanismos e processos de negociação que se dão nos diversos níveis – local, regional, nacional e global – para se resolver problemas comuns, por meio de alguma forma de cooperação e articulação entre os diversos atores. Dessa forma, governança global se refere à definição de regras de jogo em relação a determinado tema inter e transfronteira, em razão da sua interdependência e com reverberação em vários níveis (global, regional, nacional e subnacional). A noção de governança global permite abarcar e avaliar o papel de agentes não estatais, cujo peso variará de acordo com a interpretação de diferentes autores.

### 2.3 Atores da governança e o papel dos Estados

São atores do processo de governança aqueles que se proclamam parte do problema e da solução, ou ainda aqueles que são reconhecidos como parte do problema e da solução. Ou seja, para fazer parte do processo de governança, os atores – estatais e não estatais – devem reconhecer a existência do processo de governança e serem reconhecidos por outros atores como atores participantes. Governança global permite abarcar teoricamente a atuação de atores não estatais, tanto transnacionais quanto subnacionais, entre os quais agentes econômicos e sociedade civil. Relativiza-se, com isso, a compreensão da unicidade e da racionalidade dos atores envolvidos na governança (Inoue e Prado, 2007).

Governança global abarca tanto organizações formais, como Estados ou instituições formadas por atores estatais, que elaboram regras e normas, quanto organizações e grupos de pressão transnacionais – movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), corporações multinacionais –, que objetivam estabelecer regras transnacionais e sistemas de autoridade (Held *et al.*, 1999, p. 50).

Em relação aos atores participantes dos esforços de cooperação em relação a temas transfronteiriços, David Held e Thomas Hale afirmam que, diante dos impasses envolvendo os esforços de cooperação multilateral entre Estados, novos tipos de instituições transfronteiriças estão surgindo ao lado das tradicionais, que estão “congestionadas”, em especial nas áreas de governança ambiental e financeira. Essas instituições trazem novos tipos de atores, públicos e privados, para a governança global e empregam tecnologias inovadoras de governança para elaborar regras e promover o bem comum. De acordo com os autores, diante desse congestionamento, ou impasse (*gridlock*), essas “formas institucionais inovadoras oferecem uma solução parcial para os desafios da interdependência contemporânea” (Hale e Held, 2012, p. 179, tradução nossa).<sup>15</sup>

---

15. No original: “*innovative institutional forms offer a partial solution for the challenges of contemporary interdependence*”.

Há compreensões diversas em relação ao papel dos Estados na governança global e à existência de hierarquia entre esses atores tradicionais e os “novos” atores. Para autores como Keohane e Nye Junior (2000), por exemplo, há que se falar em hierarquia entre os Estados e outros atores, tendo em vista terem os primeiros o monopólio do exercício da força legítima. Nesse sentido, os outros atores suplementariam a ação estatal. Para outros, como Dingwerth e Pattberg (2009, p. 44), é difícil estabelecer tal hierarquia, pois além dos governos, há diversos outros grupos relevantes para a governança global, incluídas as organizações internacionais (Barnett e Finnemore, 2005, p. 161-184), ONGs, organizações privadas e corporações, governos subnacionais etc.

Cumpra aqui fazer uma ressalva. A questão do papel dos Estados na governança global merece ser recebida com cautela, pois poderia levar à compreensão de que teria havido, em algum momento, uma atuação “limpa” de influências e “autônoma” de setores das sociedades que compõem tais Estados. Tal afirmação seria obviamente errônea. O que seria novo com a globalização, e abarcado pela noção de governança global, é que esses setores que influenciam, e mesmo compõem, as forças do Estado vêm se desterritorializando, com formação de redes e alianças de diversos níveis independentemente das fronteiras estatais. Essas redes e alianças teriam, em determinados momentos e em relação a determinados temas, mais influência que muitos dos Estados.

A ideia da governança global afasta uma noção bastante difundida nas relações internacionais: de que haveria uma distinção clara entre a política internacional e as políticas domésticas, bem como seria possível estudar os fenômenos internacionais e globais desconsiderando as realidades internas dos Estados e suas políticas domésticas. As pesquisas em governança global colaboram para romper as fronteiras estanques entre as políticas internacional e doméstica cultivadas tradicionalmente nesse campo do conhecimento. As pesquisas sobre governança global vêm destacando o aumento da interdependência entre política local, regional, nacional e política internacional, e, com isso, ganha destaque a reflexão sobre a soberania, a ser compreendida não apenas sob o enfoque da relação entre os Estados, mas também a partir das relações entre os variados níveis do exercício da política (Dingwerth e Pattberg, 2006). Tais pesquisas destacam a importância dos processos políticos não hierárquicos, por vezes omissos nas análises de política internacional tradicional – focadas na capacidade de coerção e na figura da autoridade –, bem como dos mecanismos pelos quais tais processos se dão – barganha, incentivos, influências etc. (Roehrkasten, 2014, p. 35).

A governança global se constrói a partir de mecanismos formais e informais, hierárquicos e não hierárquicos (Rosenau, 1995), e pode ser compreendida a partir de duas dinâmicas: de cima para baixo e de baixo para cima. A governança *de cima para baixo* corresponderia à resposta das autoridades públicas por uma demanda de

maior transparência aos olhos da opinião pública nacional e internacional, enquanto a governança *de baixo para cima* corresponderia à atuação de atores não estatais, no sentido de resolver determinadas demandas sem a atuação do Estado ou criar a demanda e impulsionar a ação estatal (Viola, 2008, p. 182). Assim, abrir-se-ia, a partir da governança, uma nova agenda de estudos, relacionada à democracia para além das fronteiras estatais, compreendida no seu caráter difuso.

#### 2.4 Críticas à abordagem da governança global tradicional

As críticas à governança global acentuam as raízes históricas da construção do termo, e podem ser sintetizadas na afirmação de que se trata de uma perspectiva *gerencial*, que visa camuflar, ou naturalizar, o modelo político-econômico triunfante a partir dos anos 1990. Caberia, portanto, rejeitar o termo, posto que “viciado”, ou ressignificá-lo, reconstruí-lo, utilizá-lo de forma que ele contribuísse para desnudar as relações desiguais de poder as quais, num primeiro momento, pareceu ofuscar. A falha no conceito de governança, sintetizado na ideia de que falta política, poderia ser compreendido como uma característica das raízes teóricas do liberal institucionalismo, como reação à escola realista, que tenderia a explicar tudo com base na noção de poder. Assim, as pesquisas sobre governança global tenderiam a focar nos pontos de convergência em detrimento dos elementos de contestação (Barnett e Duvall, 2005, p. 4). Entre as críticas, destaca-se a compreensão de que a literatura sobre governança global reflete a tentativa de legitimar os “novos espaços de decisão”, em detrimento dos tradicionais, ocultando ou minimizando o fato de que tais espaços não guardam instrumentos de garantia da participação democrática.

Henk Overbeek, partindo da perspectiva do materialismo histórico, avalia uma transformação no sentido da governança global. Para o autor, num primeiro momento, tratava-se de uma perspectiva que propunha uma reestruturação radical da ordem econômica global, encabeçada pelo Clube de Roma (Overbeek *et al.*, 2010, p. 697). Para esse autor, esses primeiros trabalhos enfatizavam as falhas dos governos estatais tradicionais de confrontar problemas que transcendem o alcance de cada Estado, bem como sobre a natureza inerentemente antidemocrática de qualquer coordenação política que viesse a ocorrer em âmbito internacional para lidar com os problemas transfronteiriços. Na década de 1990, segundo o autor, governança global passa a remeter a uma conotação reformista, que busca justificar interesses da globalização neoliberal com reformas marginais (Overbeek *et al.*, 2010, p. 697-698). Para o autor, a ênfase no indivíduo é a demonstração de que estruturas com participação democrática não são o foco de preocupações dos teóricos da governança.

Segundo Overbeek *et al.*, o conceito de governança possui três fraquezas: *i)* é apresentado como apolítico – na medida em que são afastadas preocupações com as relações de poder; *ii)* pluralista – reconhece atores não estatais, o que pode

justificar leituras sobre o enfraquecimento do papel político dos Estados; *iii*) e descolado da história – descontextualiza o surgimento da agenda da governança –, tendo como função despolitizar o debate (2010, p. 698). No entanto, para o autor, o conceito de governança global possui um conteúdo bastante claro: garantir as condições para a livre circulação do capital, por meio da criação de instituições e práticas regulatórias que lhe garantam mobilidade.

Para Dingwerth e Philipp Pattberg (2010, p. 703), governança global seria um conceito criado pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para explicar o mundo a partir da sua perspectiva. Assim, as pesquisas que empregassem o conceito não apenas veriam o mundo a partir dessa divisão desigual, mas a reforçariam. Fábio Abdala, ao tratar das bases ideológicas da governança global, afirma o seguinte:

as bases ideológicas desta concepção de governança ressaltam as características liberais, em termos de empoderamento civil, e neoliberais, do ponto de vista da introdução de princípios de mercado nas práticas governamentais e de administração pública. (...) Historicamente, a fragmentação da autoridade, a colaboração entre atores estatais e não estatais e a preferência por soluções de mercado para a provisão de um conjunto amplo de bens considerados públicos são contemporâneos da aceleração e incremento da interdependência global e das ideologias neoliberais nas últimas décadas (Abdala, 2007, p. 89-90).

Dingwerth e Pattberg (2010), ressaltando a imprecisão do termo, propõem-se a perguntar o que *não* é governança global e a questionar o aspecto *global* da governança. Isso porque, de acordo com os autores, o debate sobre governança global etiqueta muito como governança, tornando confuso entender o que cabe e não cabe na categoria. Assim, a definição clássica de Rosenau, que, num primeiro momento, pode parecer tentadora, pois abarcaria fenômenos multiníveis da vida social global, perde capacidade explicativa, na medida em que abarca fenômenos bastante heterogêneos (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 3-4). Para os autores, um sinal de que o termo é impreciso estaria justamente no fato de que os estudos sobre governança global se desenvolvem, em geral, em temas, em áreas, como governança ambiental global, governança global da saúde, governança econômica global etc. Governança global não vai além dessas áreas, não há um quadro regulatório coerente geral, e os estudos priorizam as áreas em que há algum tipo de regulação específica. Com isso, as áreas sem governança e sem regulação ficam excluídas da lente da governança global (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 708).

O outro ponto que enfraquece a capacidade analítica do termo, para Dingwerth e Pattberg (2010), é a sua característica “pós-política”. Por que falar em governança global, e não em política global? O discurso da governança global seria pós-político porque “negligencia (ou nega) o que é comumente considerado como a essência do político – ou seja, o processo de decidir sobre metas coletivas

e estabelecer regras vinculativas coletivamente” (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 6, tradução nossa).<sup>16</sup>

Considerando de forma crítica as raízes do termo, porém reconhecendo valor analítico e explicativo da governança global, ao final da década de 1990, abordagens sobre governança global com enfoque crítico passaram a ser produzidas. Em vez de focar na interdependência e na cooperação como pressupostos, essas abordagens integravam reflexões acerca de a categoria poder em suas análises, bem como o conflito, a contestação e a resistência (Hurrell, 1999). Além disso, passaram a focar suas análises em quem são os agentes que operam a governança (Avant, Finnemore e Sell, 2010).

Barnett e Duvall (2005 p. 5, tradução nossa), ao apresentarem as raízes da governança global, afirmam que essa é apresentada apenas como uma “máquina” que coordenaria ações, porém essa “máquina” seria movida por uma série de valores. Em síntese, o liberalismo seria o espírito que moveria a máquina, sendo esse compreendido, nas relações internacionais, como um conjunto de ideias que partilham dos seguintes elementos:

na possibilidade, embora não inevitável, do progresso; que os processos de modernização e interdependência (ou, agora, globalização) estão transformando o caráter da política global; que as instituições podem ser estabelecidas para ajudar a gerenciar essas mudanças; que a democracia é um objetivo principiológico, bem como uma questão de paz e segurança; e que os Estados e as organizações internacionais têm a obrigação de proteger os indivíduos, promover valores universais e criar condições que encorajem a liberdade política e econômica.<sup>17</sup>

Esses elementos que compõem o liberalismo estariam presentes na noção de governança global enquanto categoria explicativa. A forma como os estudos sobre governança global são realizados, para Barnett e Duvall (2005), retira o conceito analítico de “poder” do centro da análise, e com isso a categoria governança perde capacidade explicativa. Os autores propõem trazer o poder para dentro da análise de governança, e com isso colocar de novo a questão sobre como e quem organiza, estrutura e regula a vida global.

Em *Who governs the globe?*, editado por Debora Avant, Martha Finnemore e Susan Sell, são apresentadas pesquisas que buscam adotar uma perspectiva diferente de governança global, com impactos nas perguntas e nos resultados de pesquisa.

---

16. No original: “It neglects (or negates) what is commonly considered as the essence of the political – namely, the process of deciding about collective goals and setting collectively binding rules”.

17. No original: “in the possibility, although not the inevitability, of progress; that modernization processes and interdependence (or, now, globalization) are transforming the character of global politics; that institutions can be established to help manage these changes; that democracy is a principled objective, as well as an issue of peace and security; and that states and international organizations have an obligation to protect individuals, promote universal values, and create conditions that encourage political and economic freedom”.

Ao transpor o enfoque para quem atua na governança global, as autoras buscam afastar-se de uma compreensão do termo como um processo, sempre definido e explicado na voz passiva, ou seja, sem sujeitos, e problematizam a ideia de que cooperação seja sempre algo positivo e vinculado a interesses comuns, e reconhecem o seu poder: quando se invoca a cooperação, se faz com base em princípios, em fins altruístas, em busca de legitimidade. A cooperação para a governança em si não garante os méritos ou fins éticos da ação (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 365). Tanto a perspectiva desses autores quanto a de Barnett e Duvall serão retomadas na quarta seção do capítulo, quando buscaremos destacar elementos que conferem robustez à governança global enquanto ferramenta analítica. Para tanto, serão apresentados dois enfoques de governança global.

### 3 ENFOQUES DA GOVERNANÇA GLOBAL

Dentre as diversas possibilidades de utilização do conceito de governança global, optou-se por apresentar dois enfoques: *i*) aquelas que se centram nas estruturas, ou a arquitetura da governança, buscando acentuar de que forma essas tendem a influenciar, moldar e limitar a atuação dos envolvidos; e *ii*) aquelas que se centram nos agentes e nas relações transnacionais, buscando compreender de que forma os envolvidos se relacionam, se influenciam, se governam. Tais enfoques não são excludentes – pelo contrário, podem ser complementares –, porém resultam em agendas de pesquisa distintas. Assim, ressalta-se, preliminarmente, que não se pretende, com essa divisão, remeter a divisões estanques e deterministas sobre a influência da estrutura nos agentes e vice-versa. O enfoque nas estruturas permite verificar as alternativas potenciais de ação a partir dos caminhos escolhidos ou não pelos atores e das relações construídas pelos atores nas diversas instituições.

#### 3.1 Enfoque nas estruturas

O enfoque nas estruturas da governança privilegia o reconhecimento dos seus elementos organizacionais, constitutivos ou de “arquitetura” – exemplificadas, muitas vezes, graficamente –, e permite a análise detalhada de cada instituição em relação a essa estrutura. Destacam-se duas abordagens provenientes do campo dos estudos ambientais que colaboram para se compreender as estruturas da governança global, ou seja, seus aspectos macro-organizacionais: a abordagem policêntrica, desenvolvida por Elinor Ostrom, e a Teoria da Governança do Sistema Terra, desenvolvida por Frank Biermann.

O trabalho de pesquisa coordenado por Elinor Ostrom propôs uma base para se pensar a governança global a partir da ação coletiva para lidar com os bens comuns. Para Ostrom (1990), as formas tradicionais de reflexão sobre os bens comuns – a tragédia dos comuns e o dilema do prisioneiro – são insuficientes, pois conferem ao Estado e ao mercado a capacidade de ação em relação aos bens

comuns, e ambos são ineficientes para garantir que os indivíduos mantenham uma utilização racional dos recursos naturais a longo prazo. De acordo com Ostrom (1990), considerando que os indivíduos são capazes de mudar as condições da ação, a questão é como reconhecer e estimular tal capacidade. Há experiências de comunidades que não precisaram nem do Estado, nem do mercado para “governar” seus recursos naturais com razoável sucesso (Ostrom, 1990, p. 1). Bens comuns exigem um tipo de governança “policêntrica”, isso é, ação dos vários níveis – locais, regionais e nacionais –, envolvendo cidadãos, organizações, empresas etc. Essa abordagem permitiria, entre outras coisas, o aprendizado com base na experiência:

décadas de pesquisa demonstram que é mais provável que tenha êxito uma variedade de políticas sobrepostas nos níveis municipal, subnacional, nacional e internacional do que os únicos acordos globais abrangentes. Essa abordagem evolucionária da política fornece redes de segurança essenciais se uma ou mais políticas falharem (Ostrom, 2012, tradução nossa).<sup>18</sup>

Ostrom trabalha com a ideia de estruturas de governança específicas para problemas específicos, com foco na localidade – o que garantiria maior capacidade de gestão dos atores locais e maior autonomia dos grupos. Seria necessário, porém, que as experiências específicas compartilhassem elementos comuns, de forma que tivessem um impacto global. Alinhar-se-ia, assim, o local e o global. Em artigo no qual Ostrom utiliza abordagem policêntrica em relação às mudanças climáticas, a autora defende a necessidade de se levar em consideração os diferentes níveis de provisão e produção dos bens públicos, e ressalta que é necessário repensar a ideia de que, em razão dos impactos globais, seja necessária uma única unidade governamental para resolver problemas de ação coletiva global, em razão dos seus impactos em escala local (Ostrom, 2009, p. 35). No caso das mudanças climáticas, por exemplo, acordos que buscassem a redução individual de emissões, reconhecida e validada pelos outros, poderiam ser extremamente eficientes para conter o problema na pequena e média escala: “A vantagem de uma abordagem policêntrica é que estimula esforços experimentais em múltiplos níveis, bem como o desenvolvimento de métodos para avaliar os benefícios e custos de estratégias específicas adotadas em um tipo de ecossistema e compará-los com os resultados obtidos em outros ecossistemas” (Ostrom, 2009, p. 39).<sup>19</sup>

Assim, para a autora, não é possível esperar por grandes soluções acordadas em âmbito global se essas não estiverem apoiadas em esforços e experiências prévias nacionais, regionais e locais, assumidas em unidades de governança de

---

18. No original: “Decades of research demonstrate that a variety of overlapping policies at city, subnational, national, and international levels is more likely to succeed than are single, overarching binding agreements. Such an evolutionary approach to policy provides essential safety nets should one or more policies fail”.

19. No original: “The advantage of a polycentric approach is that it encourages experimental efforts at multiple levels, as well as the development of methods for assessing the benefits and costs of particular strategies adopted in one type of ecosystem and comparing these with results obtained in other ecosystems”.

pequeno e médio porte que estejam ligadas entre si em redes de monitoramento de informações em todos os níveis, as quais possam garantir que um acordo global realmente funcione.

A abordagem desenvolvida por Ostrom relaciona-se com a abordagem tradicional da governança global nas relações internacionais, na medida em que destaca a necessidade de se levar em conta as diversas relações entre os níveis local e global, com base em temas – ou agendas – específicas, além de compartilhar a premissa da interligação e consequente necessidade de cooperação. Entre suas contribuições, a abordagem policêntrica aproxima o debate da cooperação da ideia de auto-organização e reconhecimento de interdependência entre as comunidades, levando a reconhecer a necessidade de que as comunidades locais, com toda a sua diversidade, sejam atores relevantes na elaboração de estratégias e políticas ambientais.

Outra abordagem da governança global que também confere ferramentas de análise das estruturas da governança global provém do programa de pesquisa denominado Earth System Governance (ESG), ou Governança do Sistema Terra, que é uma rede de pesquisa criada em 2009, a qual envolve universidades e pesquisadores de diversos países. Frank Biermann, um dos fundadores do programa, descreve a ESG como, além de um programa de pesquisa, um paradigma, um fenômeno social e um programa político no campo das mudanças ambientais globais, que sustenta a necessidade de uma reorientação e reorganização profunda das instituições e organizações sociais nacionais e internacionais no sentido de uma governança dos sistemas da Terra. ESG é definido por Biermann como:

a soma dos sistemas de regras formais e informais e das redes de atores em todos os níveis da sociedade humana, criadas para influenciar a coevolução dos sistemas humanos e naturais de uma forma que assegure o desenvolvimento sustentável da sociedade humana – isto é, um desenvolvimento que satisfaça as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades (2007, p. 329, tradução nossa).<sup>20</sup>

Trata-se, assim, de uma perspectiva que busca abarcar os esforços de criação de sistemas de regras e redes de atores nos diversos níveis para assegurar o desenvolvimento sustentável. Ao tratarem das alterações no sistema de governança ambiental global, Biermann e Pattberg apontam três elementos que se relacionam com a definição anterior: *i*) emergência de novos tipos de agentes e atores com capacidade de participação, em adição aos atores tradicionais; *ii*) emergência de novos tipos de organização, mecanismos e instituições para além daqueles baseados nos tratados ambientais; e *iii*) o aumento da segmentação e fragmentação dos

---

20. No original: "the sum of the formal and informal rule systems and actor-networks at all levels of human society that are set up in order to influence the coevolution of human and natural systems in a way that secures the sustainable development of human society – that is, a development that meets the needs of present generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs".

sistemas de governança em diversos níveis e esferas funcionais, com atores assumindo novos papéis e responsabilidades (Biermann e Patteberg, 2008, p. 280-281). Em relação aos atores, estes não são necessariamente novos, é nova a sua capacidade de ação. Antes exerciam predominantemente influência, hoje atuam de forma mais transparente nesses espaços. Essas mudanças denotariam uma transformação de regimes intergovernamentais para formas de cooperação público-privada, bem como aumento da cooperação privada-privada (Biermann e Patteberg, 2008, p. 281-282).

Em relação aos novos tipos de organização e mecanismos, trata-se de reconhecer espaços públicos marcados por um emaranhado de instituições estatais ou não, formais ou informais, internacionais, transnacionais, locais, relacionadas a temas específicos ou gerais. Em relação aos novos tipos de fragmentação vertical e horizontal, requer-se a construção de novos entendimentos acerca das interconexões na política mundial.

Assim, os autores definem a arquitetura de governança global como o sistema global de instituições, tanto públicas quanto privadas, ou seja, de regimes organizações, princípios, normas, regulações e procedimentos de tomada de decisão, válidos numa determinada área da política mundial (Biermann, *et al.*, 2010, p. 16). A arquitetura da governança caracteriza-se por sua fragmentação e segmentação em áreas da política global – como governança global ambiental e governança climática.

As arquiteturas de governança global são todas, em algum grau, fragmentadas, diferenciando-se esse grau de acordo com a área. Caracterizar como fragmentada a arquitetura da governança global significa reconhecer as sobreposições de funções, de regimes e de regras que, embora distintos, interagem – por exemplo: comércio e meio ambiente. As noções de fragmentação e a arquitetura, de acordo com Biermann *et al.* (2010), não devem ser compreendidas como decorrentes da ideia de que haja uma suposta ordem internacional universal ou uma tendência universal a essa ordem. O que os casos empíricos têm indicado é que as arquiteturas são resultado de processos incrementais de institucionalização; são descentralizados, e não planejados, e o grau de fragmentação varia conforme a escala empregada nas pesquisas empíricas. Quanto maior a escala, maior o grau de fragmentação provável (Biermann *et al.*, 2010, p. 17).

Os autores propõem uma tipologia da fragmentação das arquiteturas de governança com base em três critérios de diferenciação conforme o grau de fragmentação: aninhamento institucional,<sup>21</sup> conflito de normas e constelação de atores. A partir de tais critérios, distinguem três tipos de fragmentação:

- sinérgica, em que há uma instituição forte produzindo normas coesas que vinculam um número significativo de países em determinada área temática;

---

21. No original, *institutional nesting*.

- cooperativa, em que há uma instituição central e outras pouco integradas que também definem políticas, mas o núcleo das normas e dos princípios não está em conflito, e alguns atores permanecem fora da instituição central, mantendo formas de cooperação; e
- conflitiva, em que há diversas instituições que não se relacionam; o núcleo normativo é conflitivo, ou seja, há conjuntos conflitantes de princípios, normas e regras; e os principais atores apoiam instituições diferentes (2010, p. 18-19).

A referida tipologia permite o estudo da governança global a partir de áreas temáticas e da intersecção entre áreas temáticas, com enfoque nos arranjos e nas construções institucionais mais ou menos formalizadas, nas quais os atores negociam políticas.

### 3.2 Enfoque nos atores e nas relações transnacionais

Um dos elementos caracterizadores da governança global, conforme abordado na subsecção 2.3, refere-se à multiplicidade de atores envolvidos nas tomadas de decisão e nas ações. Não se restringe apenas a Estados agindo e atores subnacionais não estatais limitando-se a influenciar nos processos decisórios. Trata-se de uma configuração híbrida, com atores estatais e não estatais desempenhando uma variada gama de papéis em múltiplas escalas (Bulkeley, 2005, p. 881-882). A seguir, são apresentadas construções teóricas que buscam sistematizar formas de abarcar essa multiplicidade de atores.

A primeira refere-se ao esforço perpetrado por Debora Avant, Martha Finnemore e Susan Sell (2010), que enfocam quem atua na governança global. A pergunta “Quem está governando?” permite compreender que existem agentes ativos que querem novas estruturas e regras para resolver problemas específicos da vida internacional, ou seja, que atuam politicamente, o que envolve poder e mobilização. Tais atores *agem*, criam temas, definem agendas, estabelecem e implementam regras e programas etc. (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 2). Essa pergunta leva a identificar as autoridades que governam, permitindo focar em dois tipos de relação: entre quem governa e aqueles que reconhecem ou desafiam a autoridade e entre aqueles que governam, para buscar compreender como trabalham juntos, como cooperam, como competem, como delegam, como interagem. Com isso, a chave para entender a política global não é o tipo de ator, mas a característica da relação entre os atores que governam, e entre eles e os governados (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 3).

As autoras definem governança global como o resultado de um processo político, sendo importante reconhecer quais variáveis políticas colaboraram para definir o problema global e quem vai lidar com ele. Isso porque, embora

os governantes justifiquem suas ações e seus apelos com base nas necessidades globais, conhecer tais necessidades não é, em geral, suficiente para explicar as razões e as formas pelas quais determinado resultado de governança foi o escolhido (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 7).

Para Avant, Finnemore e Sell (2010), um dos principais problemas em torno da definição de governança global é o seu aspecto normativo, ou seja, governança global como algo necessariamente positivo, quando se trata de um processo envolvendo atores distintos com poderes distintos, e com compreensão distinta do que sejam os bens comuns. “Se as atividades de governança são ‘uma coisa boa’ depende muito das respostas às perguntas ‘bom para quem?’ e ‘bom para que propósito?’” (p. 365).<sup>22</sup> Assim, problematizam a ideia de que cooperação seja sempre algo positivo e vinculado a interesses comuns, e reconhecem o seu poder: quando se invoca a cooperação, se faz com base em princípios, em fins altruístas, em busca de legitimidade. A cooperação para a governança em si não garante os méritos ou fins éticos da ação (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 365).

As autoras trabalham com uma definição de autoridade como uma relação social, a capacidade de induzir em outros atores o respeito a si, de se fazer reconhecer por outros atores como líder, governante – não necessariamente explicitamente –, garantindo poder de agir à autoridade. Assim, governança não exige coerção; quem governa, em geral, utiliza também liderança e criatividade: “A governança não é simplesmente o resultado de constrangimentos estruturais; é também o resultado de agentes geradores. Pode ser transformadora e inovadora, em vez de simplesmente proibitiva” (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 9, tradução nossa).<sup>23</sup>

São apresentadas cinco bases diferentes de autoridade dos governadores globais: institucional, delegada, com base na *expertise*, com base em princípios e baseada na capacidade. A *autoridade institucional* decorre da estrutura organizacional à qual a autoridade está vinculada – e por isso é limitada aos propósitos e às regras da instituição. A *autoridade delegada* decorre da autoridade de outro agente, em geral Estado ou agência subestatal, e por isso é a ela vinculada. A *autoridade baseada na expertise* é relacionada ao conhecimento especializado do agente – nesse sentido, é vinculado à pessoa, ao contrário dos dois primeiros tipos de autoridade. A *autoridade baseada em princípios* pode estar vinculada a um agente ou a uma instituição, e dá-se quando a autoridade é reconhecida como representante de valores morais e princípios – paz, dignidade, liberdade etc. A *autoridade baseada na capacidade* relaciona-se ao reconhecimento da competência de determinado ator na atividade que deve desempenhar (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 11-13).

22. No original: “Whether governance activities are ‘a good thing’ depends a great deal on answers to the questions ‘good for whom?’ and ‘good for what purpose?’”.

23. No original: “governance is not simply the result of structural constrains; it is also the result of generative agents. It can be transformational and innovative rather than simply prohibitive”.

As formas de autoridade antes descritas exigem, em maior ou menor grau, legitimidade, e o reconhecimento da legitimidade dá poder de agir para o governante. As tipologias propostas pelas autoras não devem ser compreendidas como definitivas e excludentes. Em geral, a autoridade envolve mais de uma base. Ao acentuar, porém, as cinco bases, as autoras chamam a atenção para elementos que poderiam ficar diminuídos numa análise tradicional de governança global.

As ações das autoridades no processo de governança poderiam ser apresentadas na seguinte sequência: definição da agenda – e construção do tema/problema –, elaboração de regras, implementação, monitoramento e avaliação (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p 15-16). Tais estágios raramente aparecem sequencialmente, mas essa divisão possibilita que a análise sobre um processo de governança perceba a influência de atores diferentes em cada etapa, especialmente os atores não estatais. Ou seja, aqueles que governam, os “governadores globais”, desempenham uma combinação dessas ações políticas. A governança global é um processo dinâmico, um arranjo que pode ser modificado tanto em razão de mudanças externas como internas, podendo ser alteradas as autoridades, as regras, as estruturas etc.

A segunda construção teórica refere-se ao esforço de definir e criar formas de estudar empiricamente os atores transnacionais da governança global, ou seja, aqueles que atuam em redes de relações transfronteiriças e agem politicamente, provendo informações, dando suporte a ações, ou ainda criando regras e definindo os rumos da governança. Conforme afirma Thomas Hale e David Held (2011, p. 2-9), governança transnacional relaciona-se à intensa inovação institucional ocorrida nas últimas décadas, com diferentes tipos de instituições desempenhando um papel crucial de regulação. Das negociações do clima aos debates sobre a não proliferação nuclear, da Rodada Doha à reforma do sistema financeiro, as negociações em instituições que têm os Estados como atores centrais têm produzido consensos mínimos, enquanto, fora desses espaços, novas experiências de regulação têm ocorrido, influenciando a governança global em diversas áreas.

Trata-se de um enfoque que não analisa somente *quem* são esses novos atores da governança global, mas *como* determinado grau de autoridade e legitimidade lhes é conferido para interferir na realidade (Risse, 2004). Liliana B. Andonova, Michele M. Betsill e Harriet Bulkeley (2009), em trabalho sobre os atores da governança climática, definem governança transnacional como uma forma de governança global com redes operando transnacionalmente. A ocorrência da governação transnacional dá-se quando as redes que operam na esfera transnacional dirigem, com autoridade, os mandantes para os objetivos públicos (Andonova, Betsill e Bulkeley, 2009, p. 56). Governança se organizaria, primordialmente, por meio de redes transfronteiriças com diferentes configurações de

atores, que tivessem por objetivo tratar de um objetivo público. Além disso, tais redes deveriam envolver algum processo de direcionamento e ser reconhecidas como autoridade pelos indivíduos e pelas organizações que constituíssem a rede. A vinculação dos atores com a rede se daria em dois sentidos: o ator precisaria reconhecer a autoridade da rede e ser reconhecido pelas autoridades da rede como parte legítima da rede, ou seja, não se trataria apenas da capacidade de exercer influência, mas de governar (Andonova, Betsill e Bulkeley, 2009, p. 56).

As autoras constroem uma tipologia a partir dos atores da governança transnacional que pode ser aplicado a outras áreas da governança. A tipologia permite reunir o *patchwork* de redes de governança transnacional e identificar suas formas institucionais, por meio de dois critérios: o tipo de ator envolvido – e o seu grau de autoridade – e a função de governança provida pela rede – ou seja, como opera o processo de governança. Em relação aos atores envolvidos, estabelecem uma régua, partindo de um extremo, apenas setor público, ao outro, apenas setor privado, e do grau de autoridade dos atores, passando pelos chamados atores “híbridos”. Em relação à sua função, definem critérios para reconhecer as interações entre atores transnacionais interagindo na esfera política para além de fronteiras estatais: compartilhamento de informações, capacidade de implementação e estabelecimento de regras (Andonova, Betsill e Bulkeley, 2009, p. 69).

A tipologia de Andonova, Betsill e Bulkeley (2009), embora empregada por elas apenas para analisar redes envolvidas com as mudanças climáticas, poderia ser aplicada em outros estudos que buscassem ressaltar as redes de atores transnacionais, pois permite, a partir das relações estabelecidas entre eles, identificar o tipo de rede formada e o seu impacto na realidade – evitando, com isso, pressupor relações e hierarquias entre os atores.

Por fim, cumpre mencionar o esforço teórico proposto por Jennifer Clapp e Doris Fuchs (2009), que consistiu na análise do papel de um conjunto de atores específicos, as corporações transnacionais, na governança do sistema internacional agroalimentar. As autoras afirmam que as corporações transnacionais são atores centrais nesse sistema, na medida em que dominam a produção e o comércio internacional agroalimentar, participando de várias etapas da cadeia de produção ao redor do mundo. As corporações transnacionais governam no sistema global alimentar, são capazes não só de influenciar, mas de regular. Há coexistência de regulação estatal e regulação privada. Ao tratar do exercício de poder por essas corporações, as autoras destacam as formas de poder relacionadas com a sua atuação: o poder instrumental, via *lobby* e financiamento de campanha, que é a forma mais tradicional de exercício de poder; o poder estrutural de impor agendas e ser levado em conta em razão de sua posição material, a partir do controle das redes essenciais e de recursos, que gera a capacidade de adotar e fazer cumprir regras privadas e, portanto, não democráticas; e o poder discursivo, empregado pelas

corporações para minimizar possíveis conflitos decorrentes de suas atividades (Clapp e Fuchs, 2009, p. 8-12). A compreensão das relações de poder estabelecidas entre os atores da governança global não apenas em sua faceta instrumental – que apresenta menos desafios teóricos às relações internacionais –, mas também estrutural e discursiva, confere um importante grau explicativo à governança global como ferramenta de análise. É o que se pretende apresentar na próxima seção.

#### 4 GOVERNANÇA GLOBAL: UMA FERRAMENTA ANALÍTICA

As construções teóricas apresentadas sobre a governança global têm em comum o reconhecimento de ao menos dois pontos: há novos tipos de atores, em adição aos tradicionais, com capacidade de agir e se relacionar, produzindo modificações na política internacional; e essas interações acontecem de forma mais fragmentada do que abarcam as instituições formais. Os produtos dessas relações não se limitam a tratados e criação de instituições formalizadas, são criados outros mecanismos, formais e informais, que funcionam desigualmente, de forma fragmentada, gerando inclusão e exclusão de grupos sociais.

Em relação à pluralidade de atores, cumpre ressaltar que não se trata aqui da compreensão de governança global que iguala atores estatais e não estatais no que se refere à autoridade e, especialmente, à legitimidade. Os Estados são atores fundamentais e distintos uns dos outros, porém interagem em arenas mais plurais, em espaços formais e informais. Não são os atores exclusivos para impulsionar ações conjuntas na esfera internacional, bem como não são imprescindíveis em várias dessas ações. Em síntese, pode-se afirmar que grupos, setores, organizações, instituições e burocracias subnacionais, que geralmente influenciavam as decisões dos Estados de forma indireta, têm hoje, por diversas razões, agido de forma mais visível e direta, criando espaços novos ou ocupando outros anteriormente exclusivos.

Outro aspecto importante é que a perspectiva da governança global não deve ser resumida a algum tipo de programa de “gerenciamento”. Governança global não é um processo sem sujeito, não é um fenômeno irreversível. A abordagem da governança global tem utilidade à medida que permite revelar interações humanas com relevância para a análise política internacional, sendo essas interações coordenadas ou não, sobrepostas, duplicadas, excedentes.

A literatura sobre governança global apresenta desafios interessantes ao campo das relações internacionais. Ao afastar a centralidade incontornável do Estado, não impede que este continue sendo compreendido, num caso concreto, como o ator principal. A governança global permite que a investigação ultrapasse as fronteiras colocadas pelas regras e instituições formais e abarque processos em andamento, mais ou menos constituídos, interesses compartilhados e disputas entre atores. Governança global é o resultado de um processo político, sendo

importante reconhecer quais variáveis políticas colaboraram para definir o problema global e quem vai lidar com ele.

A parte final do capítulo busca ressaltar dois elementos que, a nosso ver, tornam a governança global uma instigante ferramenta de pesquisa. O primeiro refere-se ao aspecto do poder na governança – para se afastar das leituras mais “gerencialistas” e normativas. O segundo refere-se à questão da escala – que significa problematizar o aspecto global da governança.

#### 4.1 Governança global e relações de poder

O foco nas relações de poder na governança global permite evitar compreensões simplistas de que o problema e as respostas para o problema foram *impostos* por um ator, ou um grupo de atores, Estados ou agentes econômicos poderosos o suficiente para ditarem as regras da governança do clima. Governança global *não* é a nova forma que os neoliberais encontraram para justificar teoricamente a privatização dos espaços de decisão. Mas também não se refere a esforços *evidentes* de Estados e outros atores agindo consensualmente e com unidade de propósitos em relação a temas evidentemente globais.

As relações de poder que se constituem na governança global são múltiplas e relacionais e se dão de forma dinâmica não apenas entre Estados com maior ou menor capacidade de influenciar e dominar outros em reuniões oficiais, mas entre diversos atores direta ou indiretamente ligados ao tema, que colaboram, colidem e competem para estabelecer o problema, as soluções, os meios e os atores relevantes do processo.

A existência de iniciativas diversas das estatais não significa necessariamente uma diminuição do poder do Estado, mas certamente uma modificação na forma de fazer política. Necessário reconhecer também que a pluralidade de atores envolvidos na governança não garante democracia, não significa necessariamente maior participação da sociedade, não significa mais transparência, nem democratização das negociações. E o enfoque é sobre quem governa e como permite abarcar também esses aspectos.

Barnett e Duvall (2005) propõem trazer o poder para dentro da análise de governança e com isso colocar de novo a questão sobre como e quem organiza, estrutura e regula a vida global. Segundo a definição dos autores, “poder é a produção, nas e por meio das relações sociais, de efeitos que moldam a capacidade dos atores de determinarem suas próprias circunstâncias e destinos” (Barnett e Duvall, 2005, p. 3, tradução nossa).<sup>24</sup> Os mesmos autores refletem sobre a legitimidade de determinados arranjos governamentais questionando quem são aqueles capazes de

24. Barnett e Duvall (2005, p. 3) organizam uma tipologia para se referirem às nuances explicativas do poder, conforme as correntes teóricas: poder compulsório, poder institucional, poder estrutural e poder produtivo.

participar, quais vozes são importantes e quais votos contam (p. 8). Assim, levando em conta o poder, “governança global diz respeito aos contextos institucionais formais e informais que direcionam ações que beneficiam alguns e criam desvantagens para outros”<sup>25</sup> (Barnett e Duvall, 2005, p. 17, tradução nossa). A abordagem da governança global, quando abarca a questão do poder, não se explica tão somente em termos de cooperação e consenso, mas diz respeito também à produção e reprodução de assimetrias e desigualdades, considerando a capacidade dos atores de agir. Assim, “se a governança global é conceituada em termos de produção, reprodução e/ou transformação de tais assimetrias, então a teorização e a análise devem, por necessidade lógica, repousar sobre uma concepção de poder que vê o poder como interação através de relações sociais difusas” (Barnett e Duvall, 2005, p. 17, tradução nossa).<sup>26</sup>

A análise deve incluir considerações a respeito da forma como determinados atores conseguem exercer poder em relação a outros, bem como considerar estruturas e processos que moldam tais relações. O estudo de tais relações como dinâmicas permite entender a mudança do papel de atores tradicionais ao longo do tempo e em relação a temáticas específicas.

Compreender que por detrás do consenso há relações desiguais de poder, conflitos e ideias relegadas abre caminho para se analisar de que forma alguns atores foram bem-sucedidos, em determinado momento, ao dizer o que e como. Ao se afastar de uma compreensão normativa, evidenciam-se os espaços de contestação: a governança global não beneficia a todos os envolvidos, não representa necessariamente o interesse da maior parte.

Isso significa reconhecer que governança global não é uma categoria que descreve um fenômeno que pode ser verificado e medido por qualquer observador, mas é um termo que reúne um conjunto de ferramentas de observação que acentuam aspectos da realidade e permitem a análise de determinado fenômeno: um conjunto de relações – políticas, econômicas e sociais – que se estabelece em torno de temas, sendo essas relações transfronteiriças e que abarcam um conjunto diverso de atores sociais que oferecem respostas diversas ao tema. Nesse sentido, são perguntas relevantes: Por que esse tema? Por que esses atores? Por que essas respostas/soluções? Para explicitar as relações de poder nas análises da governança global torna-se importante compreender a *capacidade de governar* dos atores não estatais, e não apenas influenciar o Estado (Okereke, Bulkeley e Schroeder, 2009, p. 65).

---

25. No original: “Global governance involves formal and informal institutional contexts that dispose that action in directions that advantage some while disadvantaging others”.

26. No original: “if global governance itself is conceptualized in terms of production, reproduction, and/or transformation of such asymmetries, then theorization and analysis must, by logical necessity, rest on a conception of power that sees power as interaction through diffuse social relations”.

O enfoque em quem governa a partir da sua autoridade fornece elementos para entender como se formam, como influenciam a política e como se relacionam com outras autoridades em níveis que ultrapassam as fronteiras político-territoriais e a divisão estanque entre política doméstica e exterior. A partir disso, o estudo da governança global numa determinada área passa, necessariamente, pela análise dos atores vinculados a um contexto, na tentativa de abarcar as relações de poder e suas instabilidades e identificar os governantes numa arena selecionada (Avant, Finnemore e Sell, 2010).

A abordagem da governança permite abarcar reflexões em torno da definição do problema por meio do recorte e da delimitação, que excluem deliberadamente aspectos relacionados. Dessa forma, a governança pode acarretar efeitos considerados benéficos, do ponto de vista global, e efeitos nefastos, do ponto de vista local ou regional.<sup>27</sup>

#### 4.2 A política das escalas

As relações de poder entre os atores envolvidos na governança global expressam-se, entre outros, na sua capacidade de controlar e utilizar recursos de níveis e escalas diferentes. Um ator exerce poder quando colabora para definir um evento ou fenômeno como uma questão relevante, e quando imprime o signo global a esse evento ou fenômeno, exerce poder numa escala específica. Há diferença entre afirmar que o problema tem impactos globais e este *ser tratado como global*. Ao ser tratado como global, são relacionados, de forma causal-explicativa, o problema, os atores envolvidos e a decisão a ser tomada, numa escala de análise específica, a global. Tal escala determina não apenas o problema, mas também a possibilidade de eleger as soluções – o que inclui a escolha do fórum e dos atores relevantes –, ou seja, a escala torna certas soluções mais relevantes que outras (Gupta, 2008, p. 16). Escala pode ser definida como uma ferramenta analítica de medição. Existem inúmeras escalas – espacial, político-administrativa, temporal etc. –, e os níveis são os pontos ao longo da escala.

A questão em torno das razões por que alguns temas vêm a ser publicamente compreendidos como questões de governança global e outros não é proposta por Klaus Dingwerth e Philipp Pattberg (2010). Os autores afirmam que há uma linha de raciocínio recorrente que busca identificar que determinados problemas devem ser resolvidos por toda a comunidade internacional – visto que nenhum Estado tem capacidade de fazê-lo só. Não havendo solução global, tal linha de raciocínio conduz ao chamado *deficit* de governança. Porém perguntam: “o que é

---

27. Por exemplo, a utilização de gás xisto representa diminuição de emissões de carbono, mas, a depender de como é extraído, tem consequências danosas para os lençóis freáticos e os ecossistemas locais. Da mesma forma, a participação em mercados de carbono via reflorestamento com eucalipto ou pinus tem um efeito benéfico para o clima global, mas pode ter efeitos negativos para a biodiversidade local. Ambas as iniciativas também podem prejudicar as populações locais.

um problema de política mundial? Como podemos reconhecê-lo? E quão objetiva pode ser a identificação de uma questão política como um desafio mundial?” (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 709, tradução nossa).<sup>28</sup> Entre os pontos omissos nos estudos sobre governança global, os autores destacam a importância de se estudar por que temas como as mudanças climáticas tornaram-se globais, em vez de presumirem tal assertiva, e quais as consequências disso (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 709).

O enfoque das questões ambientais na escala global, baseado na cooperação entre países e no consenso de que *todos* somos afetados pelos problemas ambientais, pode acarretar efeitos perversos, na medida em que pode retirar o peso de diferenças econômicas, sociais, culturais etc. Assim, a escala que se escolhe não é neutra.

A escolha da escala pode dificultar a leitura sobre os diversos conflitos sociais e ambientais existentes, porém observáveis na escala local, ou seja, a partir de um determinado contexto social e político. Agregar a reflexão sobre as escalas para se pensar a governança global permite analisar quais as motivações dos atores para alterarem a escala do nível global para o local ou vice-versa – política da escala (Gupta, 2008). As motivações dos atores e das redes de atores para transferir o problema de escala estão relacionadas com a avaliação do nível mais adequado para definir o problema e estabelecer os instrumentos políticos para solucioná-lo. A mudança de escala pode ser utilizada como estratégia de legitimação de determinada abordagem (Gupta, 2008). Nesse sentido, atores podem, a depender das relações de poder, contestar determinada escala e nível e tentar mudar uma pauta para outra escala que lhe seja mais favorável (Lebel, Garden e Imamura, 2005).

As escalas de análise não são neutras, nem são naturais e evidentes as respostas aos problemas vistos a partir desse enfoque. Ao se utilizar a ferramenta *escala*, frisa-se a possibilidade de se reconhecer que um fenômeno pode “existir” numa escala e em outra ser compreendido de forma bastante distinta, ainda que interligada. Ou seja, ao mesmo tempo que permite avaliar fenômenos que só podem ser representados numa escala específica – enquanto em outras escalas ele não é representável ou tem seu significado alterado –, possibilita o exercício de intersecção dos diferentes níveis de forma a se compreender a influência dos discursos nos diferentes enfoques.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo governança global tem origens liberais e é abordado, no campo das relações internacionais, predominantemente nesse sentido, ficando acentuadas as noções de que se trata de um “fenômeno” positivo, na medida em que reflete cooperação de iguais do ponto de vista jurídico, ainda que desiguais do ponto

---

28. No original: “But what is a “global” policy problem? How can we recognize it? And how objective can the identification of a policy issue as a “global challenge” possibly be?”.

de vista político, em busca da preservação de bens comuns. Compõe, assim, um arcabouço teórico que colabora para justificar os efeitos da globalização econômica. Porém, há outros sentidos para o termo presentes no referido campo, e são esses que interessam destacar neste trabalho. O capítulo buscou apresentar alguns desses sentidos de forma a ressaltar o valor analítico da categoria em explicitar um processo envolvendo diversos atores, com poderes desiguais e interesses distintos, reunidos em torno de um tema ou de uma ação.

O termo governança global refere-se a um conjunto de relações entre distintos atores, reunidos em torno de temas não rigidamente definidos, sobrepostos e interconectados, buscando definir ações, regras, instituições e procedimentos. A lente da governança global permite abarcar outros atores e relações que não apenas os tradicionalmente analisados – Estados e fóruns formais – e evita pressupor a capacidade política de determinado ator ou o peso de determinada ação. As referidas relações produzem distintos tipos de autoridade. Com enfoque no poder e na escala, a análise sobre governança global permite investigar, em casos concretos, o seguinte: Bom para quem? E bom para quais propósitos?

## REFERÊNCIAS

- ABDALA, F. A. **Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) – 1992-2006**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- ANDONOVA, L.; BETSILL, M.; BULKELEY, H. Transnational climate governance. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 2, p. 52-73, maio 2009.
- AVANT, D. D.; FINNEMORE, M.; SELL, S. K. **Who governs the globe?** Cambridge: University Press, 2010.
- BARNETT, M.; DUVALL, R. **Power in global governance**. Cambridge: University Press, 2005. p. 1-32.
- BARNETT, M.; FINNEMORE, M. The power of liberal international organizations. *In*: BARNETT, M.; DURVALL, R. **Power in global governance**. Cambridge: University Press, 2005. p. 161-184.
- BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. D.; SCHLEICHER, R. T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, Brasília, p. 100-130, jul./dez. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/ASp7qj>>.
- BHAGWATTI, J. **In defense of globalization**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2004.

BIERMANN, F. 'Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research. **Global Environmental Change**, v. 17, n. 3-4, p. 326-337, Aug. 2007.

BIERMANN, F. *et al.* The architecture of global climate governance: setting the stage. *In*: BIERMANN, F.; PATTERBERG, P.; ZELLI, F. **Global climate governance beyond 2012** – Architecture, Agency and Adaptation. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BIERMANN, F.; PATTERBERG, P. Global environmental governance: taking stock, moving forward. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 33, p. 277-294, nov. 2008.

BIERSTEKER, T. Global governance. *In*: DUNN, M. C.; MAUER, V. (Eds.). **Routledge Companion to Security**. Nova Iorque; Londres: Routledge Publishers, 2009. Mimeografado.

BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. **Political Geography**, v. 24, n. 8, p. 875-902, Nov. 2005.

CLAPP, J.; FUCHS, D. Agrifood corporations, global governance, and sustainability: a framework for analysis. *In*: \_\_\_\_\_. **Corporate power in global agrifood governance**. Cambridge: The MIT Press, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/hkKI4b>>.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. A new world. **Global Governance**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/t2fBEu>>.

DINGWERTH, K.; PATTERBERG, P. Global governance as a perspective on world politics. **Global Governance**, v. 12, n. 2, p. 185-203, Apr. 2006.

\_\_\_\_\_. Actors, arenas, and issues in global governance. *In*: WHITMAN, J. **Palgrave advances in global governance**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009. p. 41-65.

\_\_\_\_\_. How global and why governance? Ambivalences, Blind Spots, and Challenges for a Critical Global Governance Literature. **International Studies Review**, v. 12, p. 702-710, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/XXjyG>>.

FINKELSTEIN, L. What is global governance? **Global Governance**, v. 1, n. 3, p. 367-372, Sept./Dec. 1995.

FUCHS, D. **Business power in global governance**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2007.

GUPTA, J. Global change: analyzing scale and scaling in environmental governance. *In*: YOUNG, O.; SCHROEDER, H.; KING, L. A. **Institutions and environmental change**: principal findings, applications, and research frontiers. Cambridge: [s.n.], 2008.

HALE, T.; HELD, D. **Handbook of transnational governance**. Editors' introduction: mapping changes in transnational governance. Cambridge: Polity Press, 2011. p. 1-36.

\_\_\_\_\_. Gridlock and innovation in global governance: the partial transnational solution. **Global Policy**, v. 3, n. 2, p. 169-181, May 2012.

HASENCLAVER, A.; MAYER, P.; RITTBBERGER, V. Integrating theories of international regimes. **Review of International Studies**, v. 26, n. 1, p. 3-33, Jan. 2000.

HELD, D. *et al.* **Global transformations, politics, economics and culture**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

HURRELL, A. Sociedade internacional e governança global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 55-75, 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/XyFMLG>>.

INOUE, C. Y. A.; PRADO, G. **Comparando mecanismos de regimes internacionais**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), 1., 2007, Brasília. **Anais...** Brasília: Abri, 2007.

KENNEDY, D. The mystery of global governance. **Law Review**, v. 34, p. 827-860, Jan. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/2EzCdA>>.

KEOHANE, R. O.; NYE JUNIOR, J. S. Globalization: What's new? What's not? (And so what?). **Foreign Policy**, n. 118, p. 104-119, Spring 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/xRvxs7>>.

KEOHANE, R.; VICTOR, D. **The regime complex for climate change**. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2010. (Discussion Paper, n. 10-33). Disponível em: <<https://goo.gl/fuU7zD>>.

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring 1982.

LEBEL, L.; GARDEN, P.; IMAMURA, M. The politics of scale, position, and place in the governance of water resources in the Mekong region. **Ecology and Society**, v. 10, n. 2, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/XgSxRu>>. Acesso em: 19 set. 2016.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge, Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **A polycentric approach for coping with climate change**. Policy Research Working Paper, n. 5095, Oct. 2009. (Background Paper to the 2010 World Development Report).

\_\_\_\_\_. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review**, v. 100, p. 641-672, June 2010.

\_\_\_\_\_. Green from the grassroots. **Project Syndicate**, June 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/eQH2wg>>.

OKEREKE, C.; BULKELEY, H.; SCHROEDER, H. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 1, p. 58-78, 2009.

OVERBEEK, H. *et al.* Forum: global governance: decline or maturation of an academic concept? **International Studies Review**, n. 12, n. 4, p. 696-719, 2010.

RAUSTIALA, K.; VICTOR, D. G. The regime complex for plant genetic resources. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 277-309, Apr. 2004.

RISSE, T. **Transnational governance and legitimacy**. Berlin: Center for Transatlantic, Foreign and Security Policy Studies, 17 Feb. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/QNG4uf>>.

ROEHRKASTEN, S. Global governance on renewable energy: contrasting the Ideas of the Germany and Brazil. 2014. Tese (Doutorado) – Freien Universität Berlin, Berlin, 2014.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora da UnB, 2000. cap. 1, p.11-46.

VIOLA, E. J. Perspectivas da governança e segurança climática global. **Plenarium**, v. 5, n. 5, p. 178-196, out. 2008. Disponível em: <[file:///C:/Users/t2366618/Downloads/perspectivas\\_governanca\\_climatica.pdf](file:///C:/Users/t2366618/Downloads/perspectivas_governanca_climatica.pdf)>.

YOUNG, O. Political Leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. **International Organization**, v. 45, n. 3, p. 281-309, 1991.

\_\_\_\_\_. **Global governance: drawing insights from the environmental experience**. Cambridge: MIT press, 2000.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GONÇALVES, V. K. **A união europeia na governança do clima: o caso da aviação civil internacional**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.