

REGIMES INTERNACIONAIS – DO INTERGOVERNAMENTAL PÚBLICO ÀS ARENAS TRANSNACIONAIS PÚBLICO-PRIVADAS

INTERNATIONAL REGIMES – FROM PUBLIC INTERGOVERNMENTAL TO PUBLIC-PRIVATE TRANSNATIONAL ARENAS

João Paulo Cândia VEIGA*
Murilo Alves ZACARELI**

Resumo: Os regimes internacionais foram desenvolvidos para compreender a cooperação em um sistema internacional mais integrado e multipolar. Sua aplicação empírica na história das relações internacionais foi bem sucedida tanto no alcance de temas quanto nos questionamentos teóricos e metodológicos que o conceito suscitou. Mudanças produzidas na economia política internacional dos anos 1970 explicam a sua ascensão como ferramenta analítica para compreender o curso da história na perspectiva das relações internacionais. Da mesma forma, a ascensão de atores não estatais e a constituição de arenas propriamente transnacionais tornaram o conceito obsoleto.

Palavras-chave: Regimes Internacionais; atores não estatais; arenas transnacionais; governança global.

Abstract: The international regimes have been developed to understand the cooperation in a more integrated and multipolar international system. Its empirical application in the history of international relations has been successful both in the range of topics and in the theoretical and methodological questions that the concept evokes. Changes produced in the international political economy of the 1970s explain the rise of the international regimes as an analytical tool to understand the course of history from the perspective of the international relations. Similarly, the rise of non-state actors and the establishment of transnational arenas have made the concept of international regimes obsolete.

Keywords: International Regimes; non-state actors; transnational arenas; global governance.

Introdução

A História contemporânea e os esforços de produção teórica para a compreensão do mundo empírico andam em paralelo. No caso das teorias de relações internacionais observa-se a consonância entre os fatos e as abordagens teóricas que procuram explicar as mudanças ocorridas ao longo das últimas décadas no sistema internacional. As duas

* Doutor em Ciência Política - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) - USP - Universidade de São Paulo. Professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) e do Instituto de Relações Internacionais (IRI) e pesquisador no Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI) - USP - Universidade de São Paulo. São Paulo, SP - Brasil. E-mail: candia@usp.br.

** Mestre em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais (IRI) e pesquisador no Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI) - USP - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP - Brasil. E-mail: murilo.alveszacareli@usp.br.

abordagens principais, o Realismo e o Liberalismo, estão vinculadas aos processos que dominaram as sociedades e as relações entre os Estados na época em que estas teorias foram concebidas (GABRIEL, 1994; NYE, 2009). Até os anos 1960, esses processos eram compreendidos a partir do conceito de segurança coletiva aplicado em um mundo bipolar, dividido pelo conflito Leste-Oeste.

Apesar de predominar durante a maior parte do século XX, a tradição realista se desgastou gradativamente, principalmente por estar relacionada às duas Grandes Guerras e pela incapacidade de interpretar fenômenos que cada vez mais estavam fora do domínio dos atores estatais e das Organizações Internacionais formais (OI). A partir dos anos 1970, o paradigma da interdependência emerge como variável explicativa para os novos processos no âmbito da economia política internacional. Dessa forma, a teoria dos regimes internacionais surge como uma tentativa de compreensão do processo de cooperação que respondia às mudanças estruturais em curso. O conceito de regime internacional é assim utilizado neste artigo para dotar os fenômenos estruturais de perspectiva histórica, circunstanciado no espaço e tempo de sua capacidade analítica (RUGGIE, 1998; ROSENAU, 2000; JOSSELIN & WALLACE, 2001; HALL & BIERSTEKER, 2002; BÜTHE, 2004; RUGGIE, 2004; DINGWERTH & PATTERBERG, 2006).

No prefácio da seminal contribuição de Krasner para o clássico *International Regimes* (1983), o autor explica o contexto no qual o conceito de regime internacional foi desenhado. Ele argumenta que os anos 1970 começaram com um ‘soco na boca do estômago’ da tradição realista com a publicação do livro de Graham Allison, *The Essence of Decision*, onde o autor aponta o exercício da política externa como o resultado da sobreposição de *networks* de processos decisórios complexos, e não apenas como uma decisão autônoma e insulada de uma autoridade constituída, como se imaginava até então ser a implementação da política exterior. Ademais, as assimetrias macroeconômicas entre os países desenvolvidos, principalmente no âmbito fiscal e monetário, contribuíram para a ascensão e maior saliência de atores não estatais que passaram a vocalizar interesses e preferências em arenas transnacionais (WOLFERS, 1962; NYE JR E KEOHANE, 1971).

O fim do padrão ouro em 1971, a ‘estagflação’ que se abateu sobre as economias desenvolvidas provocada pelo choque do petróleo em 1973, uma pernicioso combinação entre inflação elevada e estagnação econômica (EICHENGREEN, 2000) foram fenômenos que contribuíram para o descompasso entre a ‘base’ econômica e a dimensão propriamente política de um sistema internacional então ainda baseado em um *hegemon*

(KEOHANE, 1982). A complexidade entre ‘autoridade centralizada’ (no campo monetário e fiscal), os desequilíbrios nos fluxos de comércio e investimentos (balanços de pagamentos), e os novos centros de poder (OPEP, empresas multinacionais) acabaram por desestabilizar o processo decisório do sistema internacional baseado em arenas intergovernamentais multilaterais.

Esse novo ambiente institucional de ‘interdependência complexa’ jogou água no moinho dos liberais que passaram a desenvolver novas ferramentas de análise. O conceito de regime internacional surge assim como um instrumento explicativo para o ‘transbordamento’ das relações internacionais, ou seja, o fenômeno em que atores não estatais passam a participar do processo decisório, direta ou indiretamente, em arenas constituídas entre o doméstico (nacional) e o internacional, este último considerado como o espaço por excelência de governos e OIs.

As tensões entre URSS e EUA haviam se acomodado, os desequilíbrios nos balanços de comércio e nas contas correntes dos países desenvolvidos aumentaram, e os então chamados países periféricos clamavam por uma ‘nova ordem internacional’ que rompesse com as assimetrias ‘centro-periferia’ no que diz respeito aos fluxos de comércio e investimento externo direto.

A OPEP apresentou-se ao mundo como um cartel e promoveu a elevação do preço do barril de US\$ 2,62 para US\$ 11,86 em questão de semanas (KEOHANE, 1984). Os três choques do petróleo (73, 78 e 80) obrigaram à maior coordenação macroeconômica entre os países desenvolvidos como atestam Putnam e Henning em seu clássico estudo da Conferência de Bonn em 1978. O grupo dos sete países mais ricos (G-7) foi criado exatamente nesse contexto (PUTNAM & HENNING, 1989).

Na metade dos anos 1970 a guerra do Vietnã havia chegado ao fim e os EUA contabilizam o maior déficit público de sua história, financiado através de títulos de longo prazo lançados nos mercados internacionais. O déficit público recorde era o resultado de uma política monetária expansionista com a quebra do padrão ouro-dólar em 1971. Quando as pressões inflacionárias começaram a colocar em xeque a paridade ouro-dólar, a decisão do governo foi de suspendê-la e assim permitir a emissão de títulos do tesouro para financiar o déficit público sem lastro nas reservas do metal. Essa decisão não foi indolor, a decisão política do governo norte-americano teve como efeito imediato uma elevação da inflação em dólar, exportada para o resto do mundo. Como o dólar era a moeda de conversibilidade para os fluxos de comércio e financeiros, todos os países tiveram que absorver os efeitos inflacionários de um dólar mais fraco.

Em resumo, a ‘baixa’ política torna-se mais saliente e a abordagem convencional de pensar a resposta à crise através da centralidade decisória de um governo (ou de pequeno um grupo de países) parecia então, no mínimo, inadequada. Assim, o conceito de regime internacional nasce dos eventos históricos dos anos 1970 que produziram um ambiente institucional demandante de cooperação internacional, de uma forma considerada naquele contexto não convencional.

Como menciona Nye Jr. (1990), se a crise do petróleo tivesse ocorrido no início do século XX, as potências ocidentais simplesmente se apropriariam das reservas através do uso da força, com o envio de tropas e a invasão dos países produtores. O fato da força não ter prevalecido nos anos 1970 é revelador de uma mudança na natureza do poder, o que explica a necessidade de novas ferramentas analíticas para dar conta das relações internacionais (NYE JR, 2009).

Como nota com certa picardia, Krasner (1983) entende que “a noção de regra do jogo que carrega o conceito de regime internacional – na forma de princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisão – guia o comportamento internacional” em um novo contexto de crise. Para garantir o sucesso da nova ferramenta analítica, sua definição é ampla o suficiente para ser “avalizada por ambas as abordagens”, ou seja, ele quer estimular o debate e não se preocupa em apontar o realismo ou o liberalismo como a teoria que mais contribui para explicar o fenômeno da cooperação através dos regimes internacionais (KRASNER, 1983, p. 7-9).

A organização do artigo

Na segunda parte do artigo discute-se o alcance do conceito de regime internacional ao longo das últimas décadas, e sua popularidade ao ser adaptado aos mais variados temas das relações internacionais contemporâneas. Em seguida, o artigo sintetiza os três grandes ‘modelos’ de regimes, baseados em abordagens teóricas diferentes, mas que partilham os mesmos pressupostos da racionalidade e do positivismo metodológico.

O centro do artigo, abordado no item seguinte, encontra-se precisamente nos três elementos disfuncionais ao conceito de regime internacional: a ascensão dos atores não estatais, a constituição de arenas transnacionais, e os processos de tomada de decisão mais complexos e opacos, resultado de um sistema internacional menos hierárquico e mais difuso em seus elementos constitutivos.

Nas considerações finais, elencam-se as razões para o declínio do conceito de regime internacional, tanto do ponto de vista analítico quanto de sua capacidade de apreender as mudanças no campo da história das relações internacionais.

O alcance dos Regimes Internacionais

Entre os anos 1980 e 1990, o conceito de regime internacional ganhou notoriedade e se popularizou dentro dos mais variados programas de pós-graduação em ciência política e relações internacionais. Apesar de ser um conceito produzido no ambiente acadêmico institucional da ciência política norte-americana, ele ganhou aderência na Europa. A agenda de pesquisa mais robusta a esse respeito foi desenvolvida na universidade de Tübingen por professores que fizeram seus pós-doutorados nos Estados Unidos. O primeiro livro, publicado em 1993, e organizado pelo professor Volker Rittberger, discutia o conceito de regime internacional à luz das abordagens teóricas e das variáveis explicativas para a sua criação e perenidade (RITTBERGER, 1993). O segundo volume, também organizado pelo professor Rittberger, além dos colaboradores Andreas Hasenclever e Peter Mayer, encerra a agenda de pesquisa com uma discussão acerca de como o conceito de regime internacional é informado pelas três teorias de relações internacionais – o realismo, o liberalismo e o construtivismo (HASENCLEVER, MAYER & RITTBERGER, 1997).

No caso do alcance do conceito de regime internacional, ele foi abrangente e bem sucedido em algumas áreas, e utilizado com maior parcimônia em outras. As áreas de economia política internacional e meio ambiente foram as de maior destaque. As áreas de segurança coletiva, padrões trabalhistas e direitos humanos, todas elas onde a autoridade do Estado está bem constituída, os regimes internacionais tiveram menor influência. No caso de segurança coletiva, o conceito de regime internacional teve baixa aderência e viveu o seu apogeu nos anos 1980 (JERVIS, 1985; STEIN, 1985; NYE Jr., 1987). O clássico artigo de Jervis identifica dois casos de regimes de segurança, o Concerto Europeu do século XIX (do final do período napoleônico até a guerra da Criméia) e o Balanço de Poder (JERVIS, 1985). Um caso de sucesso no emprego do conceito foi sem dúvida o regime de armas de destruição em massa (nuclear, química e biológica), uma síntese de convenções da ONU e de acordos internacionais em torno do controle e proibição desse tipo de artefato (LAMAZIÈRE, 1996).

Na área de economia política internacional o conceito de regime internacional ganhou maior aderência. Como notou Krasner (1983), foi nesse campo que abriram-se

as oportunidades para a cooperação internacional, por conta dos desequilíbrios macroeconômicos dos anos 1970. Os três *founding fathers*, Ruggie (1975; 1982), Krasner (1983) e Keohane (1982; 1984) notabilizaram-se por aplicar o conceito de forma bem sucedida em diferentes temas, e garantiram assim a sua popularidade entre os *scholars* de relações internacionais. A economia política internacional foi a área por excelência para a difusão dos regimes internacionais nos anos 1980 e 1990. Em comum a eles encontra-se o uso de abordagens racionalistas, de onde se pode atribuir exogenamente os interesses e preferências aos atores envolvidos, a partir do pressuposto de que são maximizadores dos ganhos tangíveis em disputa. O contexto muda com os regimes internacionais que embutem demandas normativas a respeito de novos temas que passam a integrar a disciplina de relações internacionais.

Na década de 1970, as violações de direitos humanos perpetradas por regimes autoritários potencializaram a aplicação do conceito de regime internacional para esse tema (DONELLY, 1986). A questão da baixa capacidade de implementação das regras e normas, mesmo com a adesão por parte de governos nacionais, fez com que a literatura passasse a valorizar os mecanismos de *enforcement* e o seu monitoramento por parte de ONGs. É por esse motivo que os regimes internacionais de direitos humanos são considerados de baixa efetividade (DONELLY, 2003).

O problema da baixa efetividade é também o centro da discussão acadêmica em torno dos regimes ambientais. Isoladamente, talvez tenham sido os casos de maior sucesso na aplicação do conceito. De fato, são ao menos onze regimes internacionais para o meio ambiente, reconhecidos pela literatura acadêmica, segundo Chasek, Downie e Brown (2006): poluição atmosférica, ozônio, mudança climática, lixo tóxico, agentes químicos, a mortandade de baleias, espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção, a preservação da biodiversidade, a depleção da pesca e a desertificação, para mencionar apenas os de escopo multilateral. Há muitos outros de caráter regional e bilateral. Todos preenchem os pressupostos teóricos para o emprego do conceito de regime. Contudo, apresentam especificidades que foram objeto de discussão acadêmica desde o final dos anos 1970. A falta de instrumentos de *enforcement* claros para os regimes ambientais, a incerteza científica acerca de como encaminhar os problemas, o descompromisso dos governos com ações concretas (e com metas), e a estratégia de sempre ‘fugir à frente’, ou seja, aprovar declarações de intenções e deixar para o próximo evento internacional a discussão de medidas reais são algumas das características da cooperação em torno de agendas ambientais. A grande referência teórica e empírica a esse respeito foi Oran Young (1989; 1994; 1997; 1999; 2002).

Os três 'modelos' de Regimes Internacionais

Os regimes internacionais apresentam-se como princípios, normas, regras e processos decisórios que envolvem atores no sistema internacional – preferencialmente Estados soberanos, que desencadeiam processos de cooperação em torno de uma questão/problema (KRASNER, 1983). Ou seja, são processos de convergência de comportamentos em torno de um problema transfronteiriço que precisa de solução. Não são estruturas dadas, são construídos através da concertação entre os atores. O regime também não cria uma institucionalidade. Ou seja, endogenamente ele não gera uma nova configuração de poder ou de interesse, são variáveis exógenas que vão explicar a funcionalidade do regime. Sobre essa regra/norma, existe a estrutura de poder e sua distribuição. Quão dependente é a regra/norma da distribuição de poder é um dos eixos da discussão.

Se o regime depende da estrutura de poder, e se essa estrutura se apresenta de forma concentrada, a discussão de regimes se aproxima da condição hegemônica de um ou de um grupo de países. Ou seja, boa parte da discussão em torno dos regimes estruturais gira em torno de sua gênese e de variáveis para a sua perpetuação a partir de um provedor que desfruta de uma condição hegemônica no sistema internacional. Em outras palavras, quando os regimes internacionais fazem alusão a uma regra ou norma sistêmica que explica o comportamento dos atores, e sob ela existe uma determinada estrutura de poder, chama-se de 'regime estrutural', ou seja, sua criação e estabilidade dependem da condição hegemônica de um ou de um grupo de países.

Em geral, a literatura acadêmica menciona o regime monetário e financeiro internacional, o regime do comércio internacional (pré-OMC) (FINLAYSON & ZACHER, 1983), o padrão ouro-dólar americano (EICHENGREEN, 2000), o padrão ouro britânico do século XIX, o balanço de pagamentos (COHEN, 1982), e o regime internacional do investimento externo direto (VANDEVELDE, 1997-1998) como aquelas regras/normas que definem uma estrutura para o sistema internacional vinculada diretamente à condição hegemônica de um ou de um grupo de países. É exatamente essa condição hegemônica que favorece a sua estabilidade, ou seja, é o poder a variável explicativa de última instância para a criação e a continuidade dos regimes internacionais.

Se a distribuição de poder é mais difusa, o desafio é explicar a própria criação do regime. Nesse caso, na ausência de um *hegemon*, a cooperação é mais difícil de ocorrer

porque nenhum país sozinho tem condição de prover estabilidade ao sistema internacional, e de garantir a cooperação. No consagrado artigo *The Demand for International Regimes*, Keohane (1982) define outro ‘modelo’ de regime, de caráter funcional e voltado à regulação da arena internacional. Para o autor, a “interdependência complexa” gera externalidades negativas que demandam novas formas de cooperação através de governança e regulação. Keohane (1984) considera a perda de hegemonia como característica inerente das Relações Internacionais a partir do final dos anos 1970. A condição pós hegemônica do sistema internacional criaria as condições para a cooperação através de regimes internacionais, ou seja, através de processos concertados de coordenação de comportamentos sem o ‘comando e controle’ de uma autoridade central. Da mesma forma, pode ainda pairar uma dúvida. Os regimes internacionais, cujo conceito fora introduzido por Ruggie em 1975 e retomado por Krasner em 1983, procurariam lidar com as incertezas futuras, ou seja, haveria uma condição pós hegemônica permanente, a ascensão de (uma) nova (s) hegemonia (s) em um cenário de desestabilização e guerra (GILPIN, 1983) ou, com ou sem hegemonia, haveria uma ordem mundial estável e baseada no livre comércio (ROSECRANCE, 1986)? A resposta é difícil, mas certamente os regimes internacionais desempenhariam papel fundamental neste cenário de incertezas como uma espécie de anteparo institucional às crises conjunturais ou sistêmicas.

A abordagem funcionalista de regimes internacionais parte da ideia de “falha de mercado” para explicar o seu surgimento. A concentração excessiva de mercado, a provisão deficiente de informação e os chamados “custos de transação” explicam a cooperação entre Estados através de regimes internacionais (RAZ, 1990; SIMMONS, 2002; LAKE, 2009). Da mesma forma que governos, em âmbito doméstico, gerenciam os sistemas de defesa da concorrência e garantem a provisão de informação através de agências reguladoras, os Estados também produzem regras para a coordenação de ações em arenas intergovernamentais multilaterais e/ou regionais.

Os chamados “custos de transação” dizem respeito aos esforços de promover a negociação em torno de normas e regras, de implementá-las (*enforcement*), e de monitorar o *compliance* das partes, ou seja, a adesão a elas por parte de cada membro. O regime não se esgota no plano da ação internacional, embora esses novos elementos foram adicionados posteriormente à teoria de regimes. Quando a recompensa para a cooperação (*pay offs*) parece maior do que a distribuição dos custos produzida pelas “falhas de mercado”, os Estados resolvem bancar os custos de transação envolvidos e o regime internacional emerge (KEOHANE, 1982).

Foi assim com o regime internacional dos países consumidores de petróleo que produziu uma nova organização internacional, a Agência Internacional de Energia (AIE - sediada em Paris), criada para prover informação acerca do mercado de petróleo, desestabilizado pelos sucessivos choques de preços da década de 1970. O mesmo vale para o regime do comércio internacional (RUGGIE, 1982) do investimento externo direto (VALDEVELDE, 1997-1998), e da poluição oceânica provocada pelo descarte de óleo ao mar efetuado por navios de carga (MITCHELL, 1994).

Tanto nos regimes estruturais quanto nos funcionais, há pouco espaço para atores não estatais e os processos de tomada de decisão são centralizados na autoridade do Estado. Contudo, nos regimes funcionais, atores não estatais começam a ganhar certa relevância porque partilham, mesmo que indiretamente, de arenas mais difusas, a partir de processos decisórios domésticos/nacionais que se projetam sobre as arenas internacionais (PUTNAM, 1988).

Bancos, empresas multinacionais e ONGs dividem arenas informais de consulta e veto, muito embora reconheçam a autoridade do Estado como *rule-maker*. Ou seja, atores não estatais não competem com os Estados soberanos, ao contrário, reconhecem a soberania e a legitimidade que fundamenta sua autoridade. No caso dos regimes estruturais, os atores não estatais não são reconhecidos como tais, os regimes começam e terminam a partir do escopo da configuração de poder que assume a soberania do Estado no sistema internacional (KEOHANE, 1982; 1984).

Um terceiro ‘modelo’ de regime internacional parte das ideias, identidades e do conhecimento como variáveis explicativas para a cooperação internacional. Ao contrário da abordagem funcional, baseada na maximização utilitarista dos ganhos obtidos com a criação de um regime, a perspectiva construtivista (ou cognitivista) entende que a dimensão normativa dos atores envolvidos deve ser considerada uma variável endógena ao regime. Os atores partilham valores e um sistema de crenças que não pode ser isolado dos interesses e dos recursos de poder de que dispõem.

Estados (entre outros atores) carregam valores, identidades e uma determinada capacidade de apreensão do conhecimento que resultam em variações relevantes na política internacional. Para os cognitivistas, tanto a dimensão do poder quanto a do interesse são reducionistas e explicam, na melhor das hipóteses, apenas parte do comportamento de Estados (e de outros atores envolvidos) (HAAS, 1989; HASENCLEVER, MAYER & RITTBERGER, 1997). Esses regimes internacionais nascem a partir de demandas normativas, eles trazem valores que projetam uma mudança de comportamento pelo que representam. Os casos clássicos de regimes

construtivistas são os de defesa dos direitos humanos, os regimes de promoção do meio ambiente, e os que tratam de padrões trabalhistas e sociais.

Sabe-se que alguns temas como as questões ambientais e os padrões trabalhistas, por exemplo, possuem intensidades diferenciadas no que se refere ao nível de institucionalização das questões, sendo que algumas decisões e expectativas dos atores e da própria sociedade ainda enxergam os Estados e as OIs formais como os atores que possuem maior atuação, como no caso dos padrões trabalhistas. As questões ambientais possuem um apelo transnacional e apresentam um contexto de baixa regulação tanto doméstica quanto internacional. Boa parte da literatura discute a ausência de uma autoridade reconhecida transnacional para prover os incentivos ao tratamento do problema ambiental, e a própria inexistência de um organismo internacional com autoridade centralizada abre espaço para os atores não estatais operarem de forma a complementar as ações estatais.

Dos Regimes Internacionais à governança transnacional público-privada

A esfera pública das relações internacionais construída, tradicionalmente, pelos atores Estatais em arenas intergovernamentais está se desgastando gradativamente e, cada vez mais, o transnacionalismo se apresenta como o fenômeno que impulsiona as temáticas da governança global. Alguns autores ligados às teorias e abordagens racionalistas apontam que o transnacionalismo é uma ameaça à democracia, uma vez que o Estado perde o controle dos processos que atravessam as suas fronteiras por conta da crescente autonomia de atores não estatais e de fluxos de todo tipo (comércio, capitais, práticas ilícitas como o tráfico de drogas e pessoas etc) que são produtos da globalização (KAISER, 1971).

Ao mesmo tempo, acredita-se que muitos atores não estatais atuam à “sombra da hierarquia”, ou seja, o Estado está sempre presente nas relações internacionais porque define os limites diretos e indiretos à ação política. Mesmo sem fornecer diretamente as arenas intergovernamentais para o processo de tomada de decisão, os atores não estatais acabam por levar em consideração a regulação intergovernamental existente porque, em última instância, será objeto de aprovação. Esse é o argumento para que essa abordagem questione a legitimidade e a efetividade da cooperação entre atores não estatais (BÖRZEL & RISSE, 2010).

No entanto, defende-se que o transnacionalismo é uma forma pelo qual o público é remodelado ou reconstruído e que afeta a provisão dos bens públicos globais

(RUGGIE, 2004). Essa ‘nova forma’ de governança e regulação é ‘produzida’ pela cooperação entre ONGs e o setor privado. Ambos desempenham papel fundamental para que as temáticas da governança global possam evoluir de forma complementar ou mesmo substitutiva às ‘políticas’ contempladas em âmbito intergovernamental. O fato é que a regulação promovida por ONGs e pelo setor privado produz incentivos à cooperação, pois cria arranjos institucionais que envolvem a participação de *stakeholders* estratégicos para as áreas em questão. Dessa forma, a crescente participação dos atores não estatais é um fato e está ligada às novas formas de governança para além das estruturas hierárquicas dos Estados. A mudança dos assuntos de arenas intergovernamentais para arenas transnacionais público-privadas cria arranjos institucionais transnacionais que caracterizam o declínio da capacidade regulatória exclusiva dos Estados (PATTBERG, 2007).

Os anos 1990, a década das grandes conferências das Nações Unidas e o período em que a abordagem liberal-institucionalista das relações internacionais teve o seu apogeu entre *scholars* e analistas engendraram também os elementos de superação da teoria de regimes. O conceito de governança global passou a enfatizar a coordenação de ações ‘sem governo’ em parceria com o terceiro setor e as empresas privadas. A chamada Agenda 21 lançada na Conferência sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente - Rio-1992, defendia enfaticamente a complementaridade de políticas governamentais com ações e programas de empresas e ONGs para a superação dos desafios ambientais – mudanças climáticas, desertificação, e biodiversidade, para ficar apenas nas três convenções assinadas e posteriormente ratificadas pelos governos nacionais.

Arenas intergovernamentais multilaterais começaram a dar lugar a espaços difusos para a cooperação entre atores estatais e não estatais. O conceito de transnacionalismo é recuperado para caracterizar esse novo momento das relações internacionais (RISE-KAPPEN, 1995). Na realidade, o conceito havia sido difundido nos anos 1970 para explicar o ‘transbordamento’ da integração econômica, fenômeno que escapava à dimensão intergovernamental, ou seja, ao controle dos governos. A hierarquia dura entre *rule-makers* e *rule-takers* que havia sempre prevalecido ganhava certa opacidade com a cooperação público-privada em novos temas.

As arenas transnacionais ocuparam o espaço entre a dimensão propriamente nacional e o sistema intergovernamental multilateral de Estados soberanos, aonde acontece o processo de tomada de decisão por excelência das relações internacionais, alcançado apenas pela diplomacia e pelo poder executivo. A diferenciação entre temas de ‘alta’ ou ‘baixa’ política ficou obsoleta com a sobreposição de atores não estatais em

arenas transnacionais, e os novos processos decisórios adquiriram certa opacidade ante o ‘comando e controle’ de governos e organizações internacionais.

Da mesma forma, o papel do setor privado é impulsionado pelo processo de integração global em curso. Os temas ambientais e sociais estão cada vez mais interconectados e as fronteiras formais dos Estados se abrem aos incentivos da cooperação entre empresas e ONGs através de instrumentos de governança mais eficientes com o desempenho de funções regulatórias legítimas e reconhecidas enquanto tal (RISSE-KAPEN, 1995; MATHEWS, 1997; JOSSELIN & WALLACE, 2001; LACHER, 2003).

Um dos desafios ao conceito de regime internacional são as novas formas de cooperação explicitadas pela governança. O conceito de governança ganhou ampla abrangência e a sua definição está relacionada à complexidade do contexto em que acontece a cooperação entre as ‘partes interessadas’ - conceito trazido das ciências sociais aplicadas, particularmente da administração e introduzido no campo das relações internacionais, com a designação de *stakeholders*. É da coordenação entre as ‘partes interessadas’ que nascem os incentivos globais/locais para a implementação de regras e normas.

Assim, o conceito de governança passa a ser utilizado para definir a agenda de cooperação policêntrica (múltiplos atores) em arenas sobrepostas (internacional, transnacional, nacional/subnacional e local), em novas agendas para a ação política que demandam ferramentas para a análise de processos decisórios mais complexos. A abrangência de temas e a dificuldade de aplicar o conceito com maior precisão acerca de seus resultados verificáveis implicou tanto no redimensionamento dos níveis de análise (diferentes arenas) como também dos processos de tomada de decisão que se tornaram, em consequência, mais difíceis de uma aproximação tradicional baseada na autoridade do Estado (SINGER, 1961; MATHEWS, 1997; ROSENAU, 2000; NAYYAR, 2002).

O próprio conceito de governança traz em seu bojo a dimensão transnacional da política internacional, aqui entendido como o ‘transbordamento’ da esfera nacional, ou, da dimensão doméstica. Apesar das primeiras formulações conceituais restringirem o movimento nacional/transnacional à esfera da ação governamental (PUTNAM, 1988; KEOHANE & MILNER, 1996), ele logo se deslocou para arenas transnacionais híbridas (público-privadas) ou mesmo puramente privadas (JOSSELIN & WALLACE, 2001; HALL & BIERSTEKER, 2002; BÜTHER, 2004). O conceito de governança apresenta uma tipologia adaptável ao contexto em que está inserida. De acordo com a temática em tela, as discussões podem girar em torno da governança sem governo

(ROSENAU & CZEMPIEL, 2000), da governança privada (BARTLEY, 2003; PATTBERG, 2007; BÜTHE & MATTLI, 2011), das redes de governança (KECK & SIKKINK, 1998; SLAUGHTER, 2004) e da governança multinível (HASENCLEVER, MAYER & RITTBERGER, 1997; RUGGIE, 2004) porque todas elas abarcam, de formas diferentes, a dimensão transnacional que o tema enseja.

O conceito de regime dá assim lugar ao de arranjos institucionais público-privados, as novas instituições transnacionais que articulam os incentivos entre os diferentes níveis, do global para o local (ROSENAU, 2000; NAYYAR, 2002; DINGWERTH & PATTBERG, 2006). Neste contexto, determinar o nível de análise é um problema recorrente e parte da literatura de relações internacionais tenta abordar o tema identificando apenas duas arenas: a internacional e a doméstica (SINGER, 1961). O fato é que a literatura mais recente identifica uma espécie de ‘mescla’ destas arenas, em grande parte promovida pela própria atuação dos atores envolvidos que são ‘autorizados’ a atuarem em arenas transnacionais (KEOHANE, 1973; RUGGIE, 2004, HURRELL, 2007).

O público e o privado se complementam e não competem entre si, mas com intensidades diferentes, ou seja, o privado pode desempenhar o papel de ‘executor’ do público ou o público pode ser influenciado fortemente pela atuação do privado, como nos casos em que a atuação do setor privado é tão expressiva que acaba por influenciar a elaboração ou mesmo adaptação de políticas públicas. Alguns autores referem-se a “regimes privados”, muito embora boa parte da literatura prefira nomear a produção de regras e normas fora do âmbito do Estado como governança e/ou regulação privada (BÜTHE, 2004), “privatização” da autoridade ou a construção de uma autoridade através do mercado (HALL & BIERSTEKER, 2002) e regulação civil ou arranjos institucionais privados (PATTBERG, 2007; 2012). O conceito de “regime privado” rompe com o estadocentrismo presente nas abordagens ‘clássicas’ de regimes internacionais. No entanto, ele viola a integridade do conceito de regime internacional. Nenhum de seus formuladores originais imaginou uma dinâmica fora do âmbito do Estado soberano. Com a complexidade de processos decisórios entre atores estatais e não estatais em arenas transnacionais, é difícil definir a hierarquia entre o ‘público’ e o ‘privado’, o que torna o conceito de regime internacional obsoleto.

Considerações finais

Uma das características mais notáveis das relações internacionais contemporâneas é a constituição de arenas transnacionais (NYE & KEOHANE, 1971; RISSE-KAPPEN, 1995), ocupadas por atores não estatais em processos decisórios que envolvem a regulação e a governança de temas nos quais os Estados e as Organizações Internacionais (OIs) não conseguem promover consensos para a implementação de regras e normas em escala global. Sabe-se que o espaço transnacional não é dotado de autoridade reconhecida, com instrumentos de *enforcement* definidos. Ademais, as regras e normas, na forma de *Standards*, não têm origem, necessariamente, em processos de escolhas que envolvem governos e OIs formais. São muitas vezes propostas por atores não estatais como ONGs e empresas multinacionais.

Da mesma forma, a adesão às regras é voluntária, o que demanda instrumentos de monitoramento custosos para a provisão dessa informação em nível global. O resultado dessa dinâmica propriamente transnacional são arranjos institucionais de cooperação público-privada que estão ganhando forma em áreas como meio ambiente, padrões trabalhistas, ajuda humanitária, direitos humanos e a privatização da segurança coletiva (BÛTHE, 2010).

Dessa forma, qual o papel dos regimes internacionais diante das transformações do sistema internacional? O conceito ainda guarda vitalidade analítica para fazer frente às mudanças identificadas? Ele pode ser adaptado ao novo contexto de parceria público-privada?

Em primeiro lugar, o conceito de regime internacional nasceu na década de 1970 para compreender a maior complexidade da economia internacional vis-à-vis os processos de tomada de decisão, então ainda muito vinculados à condição hegemônica dos Estados Unidos. O regime internacional explicava a cooperação intergovernamental através de mecanismos informais, sem um incentivo político diretamente vinculado à autoridade do Estado e/ou de uma OI. Trata-se, portanto de um conceito estadocêntrico, mesmo para aquelas abordagens mais permeáveis à participação de atores não estatais.

A cooperação intergovernamental em foros multilaterais não perdeu importância. Contudo, ela sozinha não explica mais os complexos movimentos das relações internacionais contemporâneas. Nesse sentido, o conceito de regime perdeu muito de seu ímpeto inicial. Explicar como as normas e regras são implementadas, qual é a origem dos princípios que as embasam, e por quais instrumentos é possível garantir a

adesão a elas são elementos da cooperação internacional a que os regimes nunca responderam satisfatoriamente.

Em segundo lugar, os regimes internacionais foram substituídos pela governança global cujo conceito apreende com maior facilidade a difusão entre hierarquia e anarquia do sistema internacional. A plasticidade do conceito de governança permitiu com que novos significados emergissem nas últimas décadas: ‘boa’ governança, governança corporativa, governança privada, governança multinível e governança participativa são alguns deles. Os regimes internacionais não tiveram a mesma trajetória e não puderam sofrer o mesmo processo de adaptação.

Por fim, os regimes internacionais ainda são utilizados marginalmente para designar a cooperação entre atores não estatais, seja na acepção de “regimes privados”, “regimes híbridos” ou “regimes público-privados”. Contudo, esses conceitos são empregados sem a necessária fundamentação ontológica, uma condição necessária para que seus pressupostos sejam resguardados e mantenham a integridade da formulação teórica subjacente. Nesse caso, o pressuposto de que os agentes dos regimes são os Estados soberanos não pode ser violado. Por esse motivo, a adaptação do conceito às novas realidades das relações internacionais parece não fazer sentido.

Referências

- ALLISON, Graham T. *Essence of decision*. Boston: Little, Brown, v. 536, 1971.
- BARTLEY, Tim. Certifying Forests and Factories: states, social movements, and the rise of private regulation in the apparel and forest products fields. *Politics & Society*, v. 31, n. 3, p. 433-464, 2003.
- BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a State: can it work? *Regulation & Governance*, v. 4, n. 2, p. 113-134, 2010.
- BÜTHE, Tim; MATTLI, Walter. *The New Global Rulers: the privatization of regulation in the world economy*. Princeton University Press, 2011.
- _____. Global Private Politics: a research agenda. *Business and Politics*, v. 12, n. 3, 2010.
- _____. Governance through Private Authority? Non-State Actors in World Politics. *Journal of International Affairs*, New York, v. 58, n. 1, 2004.
- CHASEK, Pamela; DOWNIE, David Leonard; WELSH BROWN, Janet. *Global Environmental Politics*, Boulder: Westview Press, 2010.
- COHEN, Benjamin J. Balance-of-Payments Financing: evolution of a regime. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 457-478, 1982.
- DAVID SINGER, J. The level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, v. 14, n. 01, p. 77-92, 1961.
- DEEPAK, Nayyar (Ed.). Towards Global Governance. *Governing Globalization: issues and institutions*. Oxford: Oxford University Press, p. 03-18, 2002.

DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance – A Review of Multilateralism and International Organizations*, v. 12, n. 2, 2006.

EICHENGREEN, Barry. *Globalização do Capital: história do sistema financeiro mundial*. São Paulo, v. 34, 2000.

FINLAYSON, Jock A.; ZACHER, Mark W. The United Nations and Collective Security. *The US, the UN and the Management of Global Change*. New York: New York University Press, p. 163-166, 1983.

GABRIEL, Jürg Martin. *Worldviews and Theories of International Relations*. London: Macmillan, 1994.

HAAS, Peter M. Do Regimes Matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control. *International Organization*, v. 43, n. 3, p. 377-403, 1989.

HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. The Emergence of Private Authority in the International System. In _____. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge Studies in International Relations, Cambridge: Cambridge University Press, n. 85, 2002.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, 1997.

HURRELL, Andrew. *On Global Order: power, values, and the constitution of international society*. Oxford University Press, 2007.

JERVIS, Robert. From balance to Concert: a study of international security cooperation. *World Politics*, v. 38, n. 1, p. 58-79, 1985.

JOSSELIN, Daphné & WALLACE, William. Non-State Actors in World Politics: A Framework. In *Non-State Actors in World Politics*. New York: Palgrave, 2001.

KAISER, Karl. Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process. *International Organization*, v. 25, n. 3, p. 706-720, 1971.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert O. The demand for International Regimes. *International organization*, v. 36, n. 2, p. 325-355, 1982.

_____. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984, p. 31-46.

_____; MILNER, Helen V (Ed.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press, 1996.

KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

LACHER, Hannes. Putting the State in Its Place: the critique of state-centrism and its limits. *Review of International Studies*, v. 29, n. 4, p. 521-541, 2003.

LAKE, David A. *Hierarchy in International Relations*. Cornell University Press, 2009.

LAMAZIÈRE, Georges. O Conceito de Regime Internacional e o Regime de Não-Proliferação das Armas. *Política Externa*, v. 4, n. 4, p. 83-109, 1996.

MATHEWS, Jessica T. Power Shift. *Foreign Affairs*. Nova Iorque, v. 76, n. 1, 1997.

MITCHELL, Ronald B. Regime Design Matters: intentional oil pollution and treaty compliance. *International Organization*, v. 48, n. 3, 1994.

NYE Jr., Joseph S.; KEOHANE, Robert O. Transnational relations and World Politics: an introduction. *International Organization*, v. 25, n. 3, p. 329-349, 1971.

_____. Nuclear Learning and U.S. Transnational Relations, *International Organization*, vol. 41, n. 3, p. 371-402, 1987.

_____. The Changing Nature of World Power. *Power in The Global Information Age*, Routledge, p. 53-67, 1990.

_____. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais*. Editora Gente, 2009.

- PATTBERG, Philipp H. *Private Institutions and Global Governance: the new politics of environmental sustainability*. Edward Elgar Publishing, 2007.
- _____. *Transnational Environmental Regimes*. Global environmental governance reconsidered. MIT Press, Cambridge, p. 97-122, 2012.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics. The logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, Jstor, p. 427-460, 1988.
- _____; HENNING, C. Randall. The Bonn Summit of 1978: A Case Study in Coordination. In: COOPER, Richard et al. *Can Nations Agree?*. Brookings Institution, Washington D.C., p. 12-140, 1989.
- RAZ, Joseph (Ed.). *Authority*. NYU Press, 1990.
- RISSE-KAPPEN, Thomas (Ed.). Bringing Transnational Relations Back. In _____. *Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge University Press, 1995.
- RITTBERGER, Volker (org.). *Regime Theory and International Relations*. Clarendon, Oxford University Press, 1993.
- ROSECRANCE, Richard N. *The rise of the Trading State: commerce and conquest in the modern world*. New York: Basic Books, 1986.
- ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem Governo: ordem e transformação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- RUGGIE, John Gerard. International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, v. 29, n. 3, p. 557-583, 1975.
- _____. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, *International Organization*, v. 2, Spring, p. 195-231, 1982.
- _____. *Constructing the World Polity: essays on international institutionalization*. Psychology Press, 1998.
- _____. Reconstituting the Global Public Domain - Issues, Actors, and Practices. *European Journal of International Relations*, v. 10, n. 4, p. 499-531, 2004.
- SIMMONS, A. John. Political Obligation and Authority. *Social and Political Philosophy*, p. 17, 2002.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton University Press, 2004.
- STEIN, Janice Gross. Detection and Defection: Security 'Régimes' and the Management of International Conflict, *International Journal*, v. 40, n. 4, p. 599-627, 1985.
- YOUNG, Oran R. *International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Cornell University Press, 1989.
- _____. *International Governance: protecting the environment in a stateless society*. Cornell University Press, 1994.
- _____. *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. MIT Press, 1997.
- _____. *The Effectiveness of International Environmental Regimes: causal connections and behavioral mechanisms*. MIT Press, 1999.
- _____. *The Institutional Dimensions of Environmental Change: fit, interplay, and scale*. MIT press, 2002.
- VANDELDELDE, Kenneth J. Sustainable Liberalism and the International Investment Regime. *Michigan Journal of International Law*, p. 373-398, 1997-1998.
- WOLFERS, Arnold. *Discord and Collaboration: essays on international politics*. Johns Hopkins University Press, 1962.

Artigo recebido em: 31/08/2014. Aprovado em: 15/10/2014.