

# Os desafios para a instauração de uma governança mundial democrática na atual conjuntura internacional: síntese de um debate

Carlos S. Arturi\*

*Doutor em Ciência Política pelo Institut d'Etudes Politiques de Paris e Professor do Departamento de Ciência Política e dos PPGs em Ciência Política e em Relações Internacionais da UFRGS.*

## Resumo

*O trabalho tem como objetivo principal discutir os problemas teóricos e os desafios práticos postos à instauração de uma governança mundial democrática, a partir da análise de algumas experiências internacionais e nacionais que articulam agências estatais, instituições internacionais e organizações não-governamentais. O debate sobre a possibilidade de uma regulação social e democrática da ordem mundial foi impulsionado pelas mazelas da globalização econômica, pela indefinição e pelos conflitos da nova ordem mundial, bem como pelo aparecimento de novos atores internacionais após a Guerra Fria (ONGs, blocos regionais, grandes empresas transnacionais, etc.). A concepção de **capital social**, que enfatiza a importância da participação popular, da vida associativa e da vitalidade da sociedade civil como base da democracia política, também é coberta pela problemática da governança. Contudo a constituição de um espaço público mundial e democrático defronta-se com uma série de problemas: caráter normativo do debate teórico sobre o tema; tendência de algumas ONGs de se articularem diretamente com instituições internacionais e grandes empresas, em detrimento de órgãos estatais, sobretudo nos países mais pobres; falta de legitimidade de muitas associações e ONGs que se auto-intitulam representantes de setores sociais; imposição de normas, práticas e instituições ocidentais, sem considerar as especificidades culturais e históricas das comunidades envolvidas, dentre outros que constituem o objeto deste trabalho.*

---

\*E-mail: [carlos.arturi@ufrgs.br](mailto:carlos.arturi@ufrgs.br)

## Palavras-chave

**Governança mundial; democracia; globalização.**

## Abstract

*This paper has as its main objective to discuss the theoretical problems as well as the practical challenges for the instauration of a democratic world governance based upon the analysis of some experiences national and international that articulate state agencies, international organizations and non-governmental organizations. The dilemmas of economic globalization, the in definition and the conflicts of the new world order as well as the appearing of new international actors post cold war (NGO's, regional blocks, gig international corporations), stimulated the debate about the opportunity of a world social regulation based on the democratization, participation and decentralization of the planning and executing of public policy. However, the constitution of a democratic world public sphere faces a series of problems, these being: the normative nature of the theoretical debate about this issue; the tendency of some NGO's to articulate directly with international institutions and big business, in detriment of state organs, particularly in those which present more poverty; lack of legitimacy of several associations and NGO's that call themselves representatives of the social sectors; imposition of norms, practices and occidental institutions without considering the cultural and historical specificities of the communities.*

**Os originais deste artigo foram recebidos  
por esta Editoria em 05.05.03.**

O cenário internacional, desde o término da Guerra Fria, nunca se encontrou tão distante da constituição de uma nova ordem mundial equilibrada e multipolar. Ao contrário, permanecem, no início do século XXI, a verticalização das hierarquias de poder, a disputa acirrada entre as nações, bem como as relações estratégicas e militares que aprofundam os conflitos internacionais, como bem o demonstram os atentados de 11 de setembro e a Guerra do Iraque. Com efeito, o desmantelamento da União Soviética em 1991 inaugurou uma época de transição de ordem mundial ainda indefinida e grávida de crises, que pode ser sucintamente resumida em forma de alternativa: ou a supremacia norte-americana — nos campos econômico, militar e tecnológico — consolida-se

em hegemonia e unilateralismo nas relações internacionais, ou configura-se um mundo multipolar, com diversos centros de poder, embora díspares. Atualmente, assistimos à tentativa de imposição da primeira alternativa, por via militar e, também, pelo estabelecimento de regras compatíveis com a **pax americana**, normas que governam, de uma certa maneira e em uma direção determinada, a globalização econômica, mas que não respeitam as dimensões sociais e democráticas, limitando-se às esferas comerciais e financeiras. Essas regras seriam o resultado de regimes internacionais desenvolvidos no seio de instituições, tais como o G-7, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial, a União Européia e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que são dominadas por alguns Estados apenas: os Estados Unidos, o Reino Unido, a Alemanha, a França e o Japão.

A globalização econômica e o surgimento de novos atores na cena internacional (ONGs, blocos regionais econômicos, grandes empresas transnacionais) implicaram também o questionamento das prerrogativas dos Estados nacionais, da qualidade da democracia no mundo ocidental e da necessidade da criação de um espaço público mundial e democrático que inclua atores não estatais. A partir do horizonte prescritivo e hipotético de que uma regulação democrática da política internacional seja possível, este trabalho investiga as condições e os obstáculos para a constituição de uma **governança mundial democrática**. O avanço da democracia em escala internacional, a disseminação de experiências de gestão mais participativas e a constituição de fóruns de debate para a construção de alternativas para a ordem mundial, verificados nos últimos anos, não nos permitem, todavia, ignorar os problemas e os desafios que constroem a instauração de uma eventual governança democrática mundial (Rosenau, 1997). Trata-se, portanto, de um exercício teórico-especulativo que permite identificar e problematizar algumas questões originadas pelos problemas decorrentes da aceleração do processo de globalização, baseado quase exclusivamente numa lógica mercantil, e pela atual conjuntura mundial, marcada por vários conflitos bélicos.<sup>1</sup>

A construção de um mundo multipolar e de instituições internacionais capazes de assegurar um mínimo de ordem e segurança, com o respaldo da maioria das nações, pressupõe também a existência de uma União Européia,

---

<sup>1</sup> Este artigo está baseado, em parte, na **Introdução**, redigida pelo autor e por Renato de Oliveira para o livro organizado por Milani, Arturi e Solinis (2002).

que, além de potência econômica, desenvolva uma política externa e de defesa comum, bem como de outros centros de poder, como a China e a Rússia, e, igualmente, de blocos regionais, como o Mercosul. A necessidade de uma governança mundial deve-se ainda, para muitos autores, aos efeitos deletérios da globalização econômica atual, tais como o aumento da concentração da riqueza nos países ricos em detrimento dos países mais pobres, o agravamento das desigualdades sociais no interior de quase todas as sociedades nacionais e a inexistência de instrumentos e instituições de controle democrático do processo de mundialização. A especulação teórica sobre as possibilidades de uma regulação social e democrática da ordem mundial foi, por sua vez, impulsionada pela literatura concernente à concepção de **capital social**, que enfatiza a importância da participação popular, da vida associativa e da vitalidade da sociedade civil como base da democracia política.<sup>2</sup> O desafio de incrementar o **capital social**, sobretudo das populações pobres dos países do Terceiro Mundo, deve ser, ainda, confrontado aos problemas adicionais provocados pela multiplicação de atores, heterogêneos e dotados de recursos desiguais, envolvidos em programas e políticas de desenvolvimento, que abarcam desde organizações locais até organizações internacionais. Assim, a noção de governança mundial democrática recobre e problematiza a temática do **capital social**, ao alertar para fatores de ordem política que podem obstaculizar seu desenvolvimento.

Nessa perspectiva, verifica-se, no meio acadêmico e no seio de algumas instituições internacionais, intensa reflexão sobre possibilidades, experiências e obstáculos para a construção de uma governança mundial, marcada por processos democráticos e participativos. O presente trabalho analisa várias experiências concretas de políticas e programas que articulam atores locais, nacionais e internacionais — governamentais e não-governamentais. Essas experiências foram objeto de debate no seminário **Democracia e Governança Mundial**, realizado no âmbito do primeiro Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em janeiro de 2001, e patrocinado pelo programa Management of Social Transformations (MOST) da UNESCO, em colaboração com o Departamento de Ciência Política da UFRGS e com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS). O evento reuniu uma dúzia de pesquisadores e de especialistas de vários países, todos com largo envolvimento em programas e políticas de governança, e autores de reflexões críticas sobre es-

---

<sup>2</sup> A noção de **capital social**, originariamente cunhada por James Coleman, refere-se ao conjunto de redes, normas e práticas que permitem aos cidadãos, mesmo os mais pobres, interagirem com eficiência em prol da consecução de seus interesses comuns.

sas experiências. Este artigo procura analisar, à luz dos trabalhos do seminário<sup>3</sup>, os problemas que desafiam a possibilidade de uma governança mundial democrática, bem como identificar questões teóricas e metodológicas postas às ciências sociais pela globalização e pelas diversas experiências de governança em prática no mundo.

As principais questões em estudo que orientaram aquele evento foram: como reforçar a capacidade das democracias de gerir a globalização em proveito de seus cidadãos? Que instâncias de regulação internacional seriam necessárias para tal? Que meios são necessários para instaurar uma **governança mundial** fundada em princípios democráticos? Que papel devem desempenhar as Nações Unidas? Que papel estaria reservado para os atores não-governamentais? Como incrementar o **capital social** das classes mais pobres? Nesse sentido, como se pode pensar a participação dos movimentos associativos, das comunidades de bairros, das ONGs em geral, dos sindicatos e das empresas, nos diferentes contextos históricos e políticos, na constituição de um novo espaço público em torno de uma **governança** mundial mais democrática? Tendo em vista esses questionamentos, na primeira parte do artigo, de cunho mais teórico, trata-se das relações entre governança, democracia e poder político no espaço público mundial. Na segunda, analisam-se alguns exemplos de articulações entre diferentes atores envolvidos em políticas e programas de governança que vinculam vários níveis de poder, do local ao internacional. Finalmente, na terceira parte, aborda-se especificamente a experiência do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre sob a ótica da governança.

## I

O fim da Guerra Fria, a globalização econômica e o surgimento de novos atores na cena internacional (ONGs, blocos regionais econômicos, megaempresas transnacionais) implicaram igualmente o questionamento das prerrogativas dos Estados nacionais, da qualidade da democracia no mundo ocidental e da necessidade da criação de um espaço público mundial e democrático. Um dos principais estímulos para o debate sobre governança tem sido justamente a busca de uma mundialização **positiva**, alicerçada em espaços públicos de-

---

<sup>3</sup> Os trabalhos foram publicados na coletânea **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?**, da qual o autor foi um dos co-organizadores (Milani; Arturi; Solinís, 2002). A edição francesa do livro está no prelo, a sair pela Editora Khartala.

mocráticos, que não constitua apenas mera reação à globalização econômica. A governança é aqui entendida como um conjunto de processos, instituições e práticas, através das quais os cidadãos e os diferentes grupos sociais — locais, nacionais e internacionais — articulam seus interesses e posições, formando um complexo sistema de elaboração de políticas e de tomada de decisões mais vasto que a arena estatal.<sup>4</sup> Ora, a noção de governança é polissêmica e quase sempre marcada por forte conteúdo normativo e prescritivo. Frequentemente adjetivada como “boa” ou “democrática”, muitas vezes a governança seria considerada perfeitamente complementar à regulação pelo mercado global. Em consequência, há um grande potencial de mistificação e um grande risco de manipulação ligados ao uso da noção de governança (Milani; Solinís, 2002). Como ressalta Kazancigil, a referência feita às questões essenciais da gestão, sem menção ao papel direto do Estado, tornou a governança um conceito conveniente à utilização dos *experts* econômicos e tecnocratas financeiros mundiais, pois a

“(...) governança se adapta muito bem às condições da cena internacional, na qual não há nenhuma autoridade central e na qual os investidores, isto é, os estados soberanos, as corporações multinacionais, as organizações internacionais e, mais recentemente, as ONGs, geram políticas sobre questões específicas e regimes regulatórios. (...) Sem dúvida [a governança] é participativa, mas por envolver somente estes investidores interessados na questão em consideração, não substitui as instituições democráticas, as quais representam a totalidade dos cidadãos e tratam do interesses multissetoriais comuns da sociedade como um todo” (Kazancigil, 2002, p. 54).

Para Kazancigil, negando que a globalização não possua regras próprias, existem normas que governam, de uma certa maneira e em uma direção determinada, a globalização econômica, mas que não respeitam as dimensões sociais e democráticas e se encontram limitadas às esferas comerciais e financeiras. Essas regras seriam o resultado de regimes internacionais desenvolvidos no seio de instituições, tais como o G-7, o FMI, a OMC, o Banco Mundial, a União Européia e a OCDE, que são dominadas por alguns Estados apenas: os Estados Unidos, o Reino Unido, a Alemanha, a França e o Japão. Com efeito, a origem da expressão **governança** encontra-se no mundo empresarial, designando a articulação cada vez mais complexa entre empresas de grandes gru-

---

<sup>4</sup> Conforme relatório **Our Global Neighbourhood** do PNUD (1996).

pos econômicos e destes entre si, sendo posteriormente, incorporada ao jargão das instituições intergovernamentais e internacionais, como FMI e Banco Mundial, já sob a denominação de **boa governança**, para referir-se ao conjunto de relações entre essas entidades e os governos e ONGs locais, no intuito de obter uma eficiente execução de programas de ajustamento preconizados **de cima para baixo** aos países em desenvolvimento.<sup>5</sup>

O qualificativo democrático exige que uma governança mundial seja desenvolvida com distribuição de poder entre os que governam e aqueles que são governados, processos de negociação entre os envolvidos e descentralização acompanhada por um fluxo de informações para o centro (Beausang, 2001, p. 42). Essa acepção põe questões teóricas de fundo, aqui apenas indicadas à luz dos trabalhos comentados, que se referem a problemas de ordem política com reflexos concretos imediatos, tais como: é necessária a constituição de uma sociedade civil mundial para a existência de uma governança mundial? Uma governança mundial **democrática** pressupõe a mundialização da democracia como regime político das nações?<sup>6</sup> Respostas positivas a essas questões devem ser nuançadas, pois, muitas vezes, não consideram a desigualdade de poder entre os diversos atores do sistema internacional — Estados ricos e pobres, grandes e pequenas empresas, ONGs internacionais e locais, blocos econômicos díspares, dentre outros — e os problemas de legitimidade e de representatividade de muitas dessas entidades, como é o caso de ONGs que são consideradas “representantes” de determinadas comunidades e setores sociais. Nesse sentido, Beausang avança dizendo que “(...) a sociedade civil não pode ser considerada o único pilar da democracia; estados e partidos políticos programáticos são indispensáveis na canalização das demandas para a governança” (Beausang, 2001, p. 19). É imperativa, portanto, a análise de desafios e perspectivas postos pela adoção crescente, decorrente de dinâmicas políticas internas e/ou de pressão externa, dos princípios e instituições da democracia representativa, mesmo nas regiões e culturas não ocidentais, bem como pela expansão de práticas democráticas participativas pelos Estados no mundo. Com efeito, a análise das adaptações e evolução que ocorrem nas instituições típicas dos regimes democráticos ocidentais, quando elas são adotadas pelos países emergentes, pode auxiliar, em muito, a compreensão dos desafios

---

<sup>5</sup> Para um inventário de seis acepções de “governança”, ver Rhodes (1996).

<sup>6</sup> Discussões aprofundadas sobre essas questões se encontram em Francesca Beausang (2001) e Milani e Solinís (2002).

para a instauração de uma governança democrática mundial e também das limitações dessas instituições nos próprios países das quais são originárias.<sup>7</sup>

Guy Hermet (2002) aborda frontalmente esse problema ao alertar que os imperativos da **boa governança** mundial, defendida e promovida por instituições internacionais e algumas ONGs, não devem ser implantados em detrimento das prerrogativas dos Estados, sobretudo daqueles que apenas recentemente, e de maneira ainda precária, democratizaram seus regimes políticos. Assiste-se, freqüentemente, à defesa do estabelecimento de relações diretas e preferenciais entre instituições internacionais, especialmente aquelas voltadas aos programas de ajuda pública ao desenvolvimento, e às ONGs, reservando um papel secundário às instituições governamentais, sob a argumentação de que os estados dos países emergentes ou pobres carecem de condições para levar a cabo, com eficácia, políticas públicas. Opondo-se a essa justificativa, Hermet argumenta que os programas de desenvolvimento das instituições financeiras internacionais e regionais, bem como aqueles das Nações Unidas, devem procurar reforçar o papel do Estado para cumprir suas funções, respeitando as tradições culturais locais. Caso contrário, corre-se o risco de provocar a fragmentação das experiências participativas, bem como a arrogância e o paternalismo de instituições internacionais e de ONGs que se auto-proclamam representantes da população. Em situações em que os emergentes Estados democráticos são desacreditados em sua capacidade e legitimidade já precárias, tanto a **boa governança** como a consolidação da democracia correm sérios riscos.

Também na perspectiva de fortalecimento das instituições estatais para atingir uma **boa governança democrática**, Razafy-Andriamihaingo (2001) contribui com uma análise comparativa sobre as condições e os obstáculos para a promoção da democracia nos países francófilos e na Ásia. Essa tarefa — que exigiria, segundo o autor, a instauração de instituições judiciárias independentes, imparciais, acessíveis e eficazes — encontra seus maiores obstáculos nas

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, ver o artigo de Jaime Preciado Coronado sobre a governabilidade democrática no México pós-priista, onde o autor examina os enormes desafios que enfrenta o México para construir um sistema democrático após as últimas eleições presidenciais, que permitiram, pela primeira vez em muitas décadas, a alternância no poder. De fato, o autor considera o caso mexicano como um laboratório privilegiado para se examinar o alcance da governabilidade democrática, e seu artigo identifica e avalia as principais medidas adotadas pela Presidência Fox para tentar alcançá-la, sobretudo as que concernem à recomposição das relações entre atores políticos, grupos intermediários, ONGs e agentes estatais (Coronado, 2002).

resistências cultural e política para a universalização dos direitos do homem. Apesar dessas dificuldades, sobretudo na Ásia e na China, o autor identificou um progresso considerável na promoção do estado de direito na comunidade dos países francófilos, creditado aos esforços de organismos intergovernamentais voltados para a universalização dos direitos humanos, como é o caso da Agence Intergouvernementale de la Francophonie. Em sua opinião, portanto, a contribuição de instituições intergovernamentais é fundamental na promoção tanto da democracia como do desenvolvimento. Todavia Dorcella Bazahica (2001) apresenta uma reflexão sobre as adaptações que as instituições representativas dos regimes democráticos devem sofrer para se enraizarem e serem úteis às sociedades de outras áreas culturais não ocidentais, sob pena de serem ineficazes ou até mesmo contraproducentes. No caso, a autora examinou as tensões políticas ligadas à divisão da população do Burundi em duas etnias principais — os Tutsis e os Hutus — que a regra tradicional da democracia representativa “um homem, um voto” agrava, pois, como uma das etnias é majoritária, ela poderia eternizar-se no poder. Assim, segundo a autora, deveria ser instaurado um regime democrático adaptado à realidade sociocultural local, que pudesse garantir a sobrevivência política e a possibilidade de alternância no poder para todas as etnias do País. Para isso, seria necessário privilegiar o consenso em detrimento da concorrência entre os grupos, dentre outras medidas. Já o trabalho de Sarah Ben Néfissa (2002) aborda os resultados de uma reforma política democrática pontual: o fato de, pela primeira vez, as eleições legislativas de 2000, no Egito, terem se desenrolado sob o controle da Justiça, diminuindo significativamente as fraudes eleitorais nas salas de votação, que, até então, eram controladas pelos representantes locais do poder (sobretudo líderes religiosos e famílias tradicionais), que ela qualifica de “notáveis locais”. Essa alteração, provavelmente, terá um grande impacto no sistema político do País. Com efeito, a ausência de poder executivo municipal no Egito, bem como a centralização administrativa do País, reforçava as relações clientelistas entre deputados e notáveis locais. Assim, em termos prospectivos, a principal consequência do controle judiciário sobre as eleições poderia ser, doravante, o estabelecimento de uma relação direta entre os candidatos e os eleitores, dispensando os “grandes eleitores informais”, que controlavam e manipulavam as eleições. Como consequência, viria a se constituir a categoria, até então inexistente, de “eleitor individual”, o que implicaria, certamente, importante redefinição da vida política no Egito, embora a autora alerte que poderiam, também, surgir novos “notáveis”.

## II

As articulações e tensões entre o Estado, as instituições internacionais e os atores da sociedade civil constituem outro tema central quando se debate a governança. Trata-se de alianças e relações de poder entre essas entidades, sob a influência da globalização econômica e das reformas neoliberais, “(...) que reduzem a capacidade dos regimes democráticos nacionais para enfrentar os efeitos domésticos de decisões que são tomadas em nível global” (Kazancigil, 2002, p. 56). Assim, privilegiam-se, na análise que segue, as inter-relações em níveis local e nacional dos processos estudados com a dimensão global da governança e da democracia.

Um trabalho recente investiga as relações entre instituições intergovernamentais, governos e ONGs, especificamente no que se refere a políticas de luta contra o tráfico de drogas ilícitas de caráter multilateral (Aureano, 2002). Para Guillermo Aureano, que analisa a Sessão Extraordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas dedicada ao problema mundial das drogas, em 1998, a participação de ONGs que discordam da política oficial internacional de combate às drogas, baseada na proibição e na repressão, tem sido tolhida e praticamente ignorada pelas instituições multilaterais e internacionais. Estas últimas preferem se relacionar com outras ONGs, favoráveis às políticas adotadas pelas agências da ONU (sobretudo o Programa United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP), em Viena). Naquele evento, a única atividade de proposições alternativas à política internacional antidrogas vigente que obteve sucesso e visibilidade pública partiu de uma ONG — o Lindesmith Center —, que ignorou o fórum oficial e trabalhou diretamente com a mídia. Aureano (2002) examina, também, a posição e a influência da política externa do Canadá no sentido de promover uma abertura e uma discussão crítica das políticas antidrogas de caráter multilateral. Seu sucesso parcial reforça a centralidade dos Estados, sobretudo dos mais poderosos, em promover políticas que possam resultar numa governança mais democrática.

Algumas importantes questões concernentes à discussão sobre **capital social** e sobre os avanços e limites na participação de atores governamentais e não-governamentais na implementação de políticas públicas são também examinadas por Maria da Graça Bulhões (2002), ao estudar uma das mais importantes políticas de emprego do Brasil, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), tal como foi executado no Rio Grande do Sul. Com efeito, esse plano está orientado para atuar de forma descentralizada, com participação, integração e parceria entre Estado e sociedade civil. Ele é implementado pelo Ministério do Trabalho, mas composto pelos planos de qualificação de

todas as unidades da Federação, e executado pelos respectivos governos estaduais, com aprovação das Comissões Estaduais de Emprego, compostas de forma paritária por representantes do Governo, dos empresários e dos trabalhadores. O Plano busca inserir em seu planejamento e em sua gestão os poderes municipais e criar Comissões Municipais de Emprego, também tripartites e paritárias. As comissões dos municípios devem, por sua vez, articular atores estatais e não estatais. Esse plano complexo avançou, desde 1996, no que concerne aos objetivos ligados à descentralização e à participação, mas apresentou limites definidos no que diz respeito à atuação e à articulação dos atores, ressentindo-se da ausência de uma instância estatal que permitisse a formação especializada de agentes públicos capazes de planejar, articular e implementar uma política dessa envergadura, subsidiando as comissões municipais e os atores da sociedade civil. A presença estatal mostra-se, mais uma vez, essencial para que as políticas de descentralização não se transformem em fragmentação de esforços e na reprodução de desigualdades entre as diferentes localidades e regiões.

A discussão atual sobre a governança urbana procura saber se ela serve sobretudo para garantir a eficácia econômica ou a regulação de conflitos, numa época em que as cidades se tornaram centros de desenvolvimento econômico e social, mas também o lugar de exclusão e carências de todos tipos, agravados pela globalização. Annik Osmont (2002) bem demonstra o impacto desestabilizador sobre as comunidades de base e os poderes locais ocasionado pelos processos de concentração urbana e de metropolização, que foram intensificados pela globalização econômica. Com efeito, as principais instituições financeiras internacionais e as grandes empresas transnacionais consideram o desenvolvimento urbano como um aspecto do desenvolvimento econômico e passaram a impor diversas políticas e estratégias de intervenção sobre as cidades, na procura da máxima eficácia econômica. Assim, os governos nacionais, e sobretudo os locais, viram-se ultrapassados por instituições e atores internacionais e multilaterais, inclusive ONGs, muito mais poderosos. Esse quadro torna decisivo o papel dos *experts* como agentes de mediação, de negociação e de intermediação entre as mais diversas instituições que atuam na governança urbana. A autora identifica, também, a ingenuidade daqueles que consideram que a descentralização e a participação podem, por si só, resolver os problemas locais, pois a democracia não pode ser imposta. Assim, seria necessário levar em conta as particularidades de cada caso, o que os programas impostos **de cima para baixo** não conseguem incorporar, e considerar que as cidades são também o espaço de constituição de contrapoderes e de democracia.

Na mesma perspectiva de estudar as dificuldades para o desenvolvimento de políticas urbanas, David Westendorff (2002) examina as relações de parceria

entre autoridades locais e organizações da sociedade civil a partir do estudo de alguns casos envolvendo grandes cidades de países em desenvolvimento e emergentes. Os efeitos negativos das políticas neoliberais sobre as populações mais carentes levam ao enfraquecimento e à desestruturação de suas associações, e as reformas do Estado e as privatizações do setor público não contribuem para construir uma governança democrática. Segundo o autor, as organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGDs) podem exercer o papel de fortalecer as entidades e os governos locais e servir como intermediárias entre essas instituições, os governos centrais e outros órgãos internacionais. Bunker Roy (2002), por sua vez, expõe uma experiência de desenvolvimento local rural no Rajastão (Índia), conhecida no mundo da cooperação internacional como o “colégio dos pés descalços” (Barefoot College). Trata-se de uma prática de desenvolvimento endógeno que visa desmistificar o conhecimento em prol das populações menos favorecidas numa das províncias mais pobres da Federação indiana, que, nos últimos cinco anos, vem se expandindo por outras 13 províncias. Além dos benefícios de projetos de educação e de desenvolvimento tecnológico alternativo, o autor analisa o potencial de transformação estrutural dos resultados de tais projetos junto a populações mais emancipadas e conscientes de seu papel político, sobretudo no que concerne à democratização das relações de poder num país profundamente marcado pelas desigualdades relacionadas com o sistema tradicional de castas.

### III

A expansão da democracia local e as tensões entre a democracia representativa e a participativa são temas centrais na discussão atual sobre governança democrática mundial. Quando se faz referência ao êxito de uma experiência participativa local, o exemplo do OP de Porto Alegre freqüentemente é evocado, o que o torna um objeto de estudo muito interessante para o debate sobre governança democrática. Todavia, ao abordar sucintamente essa experiência, faz-se necessária uma análise prévia das vicissitudes do processo político recente no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul, em particular, que permita qualificar as questões que atualmente pautam o debate sobre democracia, governança e espaço público na era da mundialização. O processo de democratização no Brasil, nas duas últimas décadas, ilustra os avanços, limites e desafios do novo regime para consolidar-se, os quais também condicionam as oportunidades de existência de uma governança democrática no País. De fato, a longa e gradual transição política brasileira (1974-90) foi largamente controlada

pelos antigos dirigentes autoritários, que garantiram não só sua sobrevivência política como a permanência no poder de boa parte de seus líderes civis.<sup>8</sup> O Estado, por sua vez, continua prisioneiro de interesses privados e clientelistas, e as reformas de cunho neoliberal realizadas na última década não melhoraram esse quadro, cuja face social continua marcada por forte desigualdade de renda entre as classes sociais e entre as regiões do País. Todavia, no que concerne às liberdades políticas, o avanço foi significativo, apesar de freqüentemente menosprezado por parcela dos antigos opositores ao regime autoritário, que critica a carência de progressos substantivos do regime democrático no que diz respeito a políticas de distribuição socioeconômica e aos direitos humanos.

O fim do Estado autoritário e o início da democracia no Brasil ocorreram concomitantemente com o advento de uma sociedade muito mais complexa do que aquela que sofrera o golpe de Estado em 1964. Essa sociedade preponderantemente urbana, industrializada, diversificada e heterogênea, onde convivem desde comunidades pré-industriais até setores cosmopolitas pós-modernos, constituiu-se, em boa parte, durante o regime autoritário, que implantou uma política econômica desenvolvimentista e modernizante, embora socialmente excludente. Assim, quando se desenvolveu a transição **pelo alto**, sobretudo na primeira metade dos anos 80, o regime autoritário não podia mais gerir e controlar uma sociedade muito complexa, cuja economia já se encontrava em recessão e onde a maioria de seus setores sociais organizados apoiava a oposição democrática. Embora o novo regime democrático, resultado da transição conservadora, também não tenha sido capaz de construir políticas que incluíssem a maioria dos brasileiros nos benefícios de uma das 10 maiores economias do mundo, há mais de uma década se assiste ao florescimento de associações e organizações da sociedade civil de todo tipo, o que torna esse período o mais livre e democrático da história do País.

Um dos constrangimentos mais importantes para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento de uma governança democrática no País origina-se, entretanto, no seio mesmo da antiga oposição ao regime autoritário. O longo período de autoritarismo militar (1964-85) provocou, em boa parte das organizações de oposição na época, uma confusão entre Estado, regime e governo. Isso se deve ao fato de que qualquer oposição aos governos militares era considerada pelos detentores do poder como um desafio ao seu regime e um atentado contra o Estado e a Nação. Assim, muitos dos movimentos de oposi-

---

<sup>8</sup> Para uma análise mais detalhada do processo de transição no Brasil, ver Carlos S. Arturi (2001).

ção, sobretudo aqueles ligados à Igreja, desenvolveram um profundo sentimento antipolítico e uma exaltação das organizações de base da sociedade civil, deslegitimando a esfera da atividade político-institucional e, por conseqüência, o regime democrático representativo. Esse preconceito contra o Estado e o regime democrático “formal” é o mesmo encontrado em discursos e concepções de governança “sem governo” de instituições financeiras internacionais, cujos projetos de desenvolvimento são criticados pelas próprias organizações de base.<sup>9</sup> Ora, num país e numa região cuja tradição republicana é rarefeita e onde a sociedade civil se encontra incipientemente organizada, o preconceito antipolítico reforça e beneficia os setores sociais mais poderosos, bem como o corporativismo e a autolegitimação dos grupos mais organizados, tanto à direita quanto à esquerda do espectro político. Neste artigo, parte-se do princípio de que a institucionalização, por intermédio do Estado, de práticas políticas iniciadas pela sociedade civil é condição *sine qua non* para a transformação social a largo prazo.

As experiências políticas recentes realizadas no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil) e em sua capital, Porto Alegre, podem efetivamente contribuir para iluminar melhor essas questões sobre democracia, governança e participação, pois, nesses casos, houve uma significativa experiência de alternância no poder. Com efeito, uma aliança de partidos de esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, encontra-se, desde 1989, no comando da Prefeitura de Porto Alegre. A ascensão da esquerda ao poder originou desafios práticos no que concerne às relações entre democracia e participação e entre Estado e sociedade civil, que não se configuraram da mesma maneira para os governos nacionais, liberais e conservadores que se sucederam após o final da década de 80. Conseguirá a esquerda construir uma alternativa à democracia “liberal” e um espaço público legitimado? Estariam sendo criadas as condições necessárias para construir uma governança democrática em Porto Alegre? Muitos daqueles que respondem afirmativamente a essas questões utilizam, como seu principal argumento, a criação da já internacionalmente conhecida experiência do OP de Porto Alegre para definir as prioridades do orçamento através da participação direta da população. O OP já foi adaptado e implementado em muitas outras cidades do Brasil e do mundo por administrações de várias colorações políticas. Tornou-se, assim, uma espécie de símbolo de participação política e panacéia universal para democratizar o planejamento e a gestão de políticas públicas.

---

<sup>9</sup> Para uma discussão sobre esse tema, ver Rosenau (1997).

Todavia essa importante experiência participativa também possui seus limites e pode provocar efeitos políticos deletérios para a própria governança democrática.

De fato, esse processo de construção participativa do orçamento da capital do Rio Grande do Sul, implantado desde 1990, foi reconhecido como um símbolo da nova governança democrática e tornou-se objeto de muitos estudos acadêmicos e de polêmicas político-partidárias que, além de destacarem seus méritos, começam também a apontar seus limites. Dentre esses, destacam-se os seguintes problemas: a contradição potencial entre a racionalidade de uma política geral para a cidade contraposta à lógica local/setorial do processo de decisões do OP; a tendência dos setores mais organizados da população a fazerem valer suas posições em detrimento daqueles menos organizados e mais excluídos; a possível cooptação de lideranças locais que se inserem diretamente no OP, enfraquecendo o outrora pujante movimento de associações de bairros, independente dos governos; o esvaziamento das prerrogativas e funções da Câmara Municipal de Vereadores, e, portanto, da representação político-partidária; e, finalmente, os riscos de instrumentalização política do OP pelo Governo. Verifica-se, portanto, que a experiência do OP na cidade de Porto Alegre e no Estado do Rio Grande do Sul dá origem a questões de fundo teórico e a problemas políticos práticos acerca da governança democrática, que devem ser objeto de conhecimento científico e de discussão pública. Um artigo de Marcia Ribeiro Dias (2002), que sintetiza sua tese de doutorado sobre o debate político em Porto Alegre acerca da institucionalização formal do OP e do impacto desse mecanismo sobre as funções e prerrogativas da Câmara de Vereadores, aborda alguns desses problemas, tendo como pano de fundo as tensões entre os princípios e as práticas das instituições representativas e aqueles da democracia participativa.

## **Observações finais**

A existência de uma sociedade civil mundial é freqüentemente citada como essencial para o desenvolvimento de um espaço público mundial animado por uma governança democrática (Lipschutz, 1996). De fato, seria dificilmente imaginável uma governança mundial que não estivesse referida ao conjunto de organizações e movimentos de alcance internacional que, hoje, compartilham com as instituições estatais e intergovernamentais a política mundial. Todavia os trabalhos e as discussões realizadas no seminário Democracia e Governança Mundial e parte da literatura atual sobre o tema alertam que a tentativa de reforço das sociedades civis nacionais e das organizações não-governamentais no

cenário internacional não deve ocorrer em detrimento dos Estados nacionais e das instituições governamentais, indispensáveis para a manutenção do caráter público, democrático e universalista das políticas adotadas. Pensar a governança democrática mundial não significa prescindir do Estado como ator político e institucional essencial.

Verifica-se, igualmente, uma profunda mudança na conceituação de governança em contraposição à noção até então dominante, equiparada à boa gestão sobre o processo de tomada de decisões e à eficácia na gestão de políticas (**boa governança**). Debate-se a necessidade de dar um conteúdo mais substantivo à noção de governança e de vinculá-la ao desenvolvimento social e à participação democrática de todos aqueles envolvidos nas decisões. Assim, a inclusão dos princípios da democracia, do respeito aos direitos humanos e às culturas locais, da participação dos atores da sociedade civil no processo de negociações, da distribuição do poder e da descentralização da gestão revelam-se dimensões essenciais de uma governança democrática. As chances de instauração de uma governança mundial desse tipo também dependem diretamente da existência da democracia e de mecanismos de gestão eficientes no interior dos Estados nacionais. Isso não significa, contudo, que o regime democrático ocidental possa ser implantado sem considerar as tradições culturais e políticas dos países envolvidos, bem como a estrutura estatal existente. O conceito mesmo de governança deve estar impregnado de historicidade e referido a contextos sociais e culturais específicos.

Pensar a governança mundial e implementar políticas no sentido de sua democratização exige análise crítica e rigorosa sobre a variedade de atores políticos e sociais — os operadores econômicos, os movimentos sociais — implicados nos diferentes esforços atuais de regulação mundial. Pressupõe, igualmente, o reconhecimento da diversidade de contextos locais e nacionais nos quais se desenvolvem os modelos democráticos. Sobretudo, é necessário, do ponto de vista teórico e prático, superar “(...) o debate maniqueísta [que] tende a reduzir o econômico ao mercantil, e o político ao Estado, sem conceber a pluralidade nos modos de participação na vida política (por exemplo, a vida associativa) e econômica (por exemplo, a economia solidária e ecologicamente responsável)” (Milani; Solinís, 2002, p. 276). Por sua vez, a contestação internacional antiglobalização pode afetar de maneira negativa as possibilidades de uma governança mundial. Em primeiro lugar, muitos desses movimentos desenvolvem uma crítica acerba quanto à democracia representativa e ao Estado, que, como se argumentou, são centrais para a democratização de uma regulação social mundial; em segundo lugar, quando algumas organizações antiglobalização apelam para a violência política, como foi o caso em Gênova, em 2001, ocorre

uma deslegitimação do conjunto dos movimentos, que são, portanto, essenciais para uma governança democrática mundial; finalmente, percebe-se, após o 11 de setembro de 2001, o início de articulações interestatais para vigiar, controlar e, eventualmente, reprimir tais movimentos, constituindo uma espécie de governança “securitária”, que pode se revelarem um entrave para a democratização do espaço público mundial.<sup>10</sup>

Em suma, o rápido exame realizado neste trabalho sobre o debate atual a respeito da governança mundial democrática mostrou que, para instaurá-la, são necessários a precedência do político sobre o econômico na construção do espaço público mundial, a sinergia entre democracia e governança eficaz, bem como o estabelecimento de relações estreitas entre organizações da sociedade civil e instituições estatais e internacionais. Hoje, além desses enormes desafios, a governança mundial, para se efetivar, deve superar os obstáculos provenientes da deterioração das relações internacionais após o ataque de 11 de setembro de 2001, pois o unilateralismo da política externa norte-americana e o reforço do componente militar, em detrimento do diplomático, restringiram o papel da cooperação e das instituições internacionais, a começar pela ONU, o que afeta negativamente o ambiente e os espaços institucionais necessários para sua efetivação.

## Referências

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná, n. 17, p. 1-31, 2001.

ARTURI, Carlos S.; OLIVEIRA, Renato de. Introdução. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, 2002.

AUREANO, Guillermo. Relações entre as ONGs, as OIGs e o Estado no caso da luta anti-drogas. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 63-89, 2002.

BAZAHICA, Dorcella. **Democracia, cultura e etnias**. (Trabalho apresentado no I Fórum Social Mundial, Porto Alegre, jan. de 2001).

---

<sup>10</sup> A esse respeito, ver Montes (2001) e Jacquet (2002).

BEAUSANG, Francesca. **Democratising global governance: what's after the world social forum?** Paris, 2001. (Paper de trabalho do Programa Most da UNESCO). Mimeografado.

BULHÕES, Maria da Graça P. Plano Nacional de Formação do Trabalhador no Rio Grande do Sul: os avanços e limites na participação de atores governamentais e não-governamentais. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 137-165, 2002.

CORONADO, Jaime P. 2002. A “governabilidade” na recomposição das relações de atores políticos, grupos intermediários, ONGs e agentes econômicos no México. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 93-120, 2002.

DIAS, Marcia R. Entre a representação e a participação política: o debate sobre a institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 204-230, 2002.

HERMET, Guy. A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 33-46, 2002.

JACQUET, Pierre. La gouvernance mondiale à l'épreuve des contestations. **RAMSES**, Paris: [s.n.], p. 73-89, 2002.

KAZANCIGIL, Ali. A regulação social e a governança democrática da mundialização. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 47-62, 2002.

LIPSCHUTZ, Ronnie. **Global civil society and global environmental governance**. New York, State: University of New York Press, 1996.

MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, 2002.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Gérman. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 266-292, 2002.

MONTÉS, Jérôme. Mouvements anti-mondialisation: la crise de la démocratie représentative. **Études Internationales**, [S.l. : s.n.], v. 32, n. 4, p. 773-781, déc. 2001.

NÉFISSA, Sarah Ben. Processo de democratização no Egito, eleições legislativas de 2000 e relações de força entre as diferentes tendências. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 121-136, 2002.

OSMONT, Annik. Modelo de urbanização para a cidade, totalidade funcional do desenvolvimento econômico e social. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 169-186, 2002.

RAZAFY-ANDRIAMIHAINGO, Jean-Pierre. **Perspectives comparatives sur le rôle du juridique et de l'institutionnel dans l'amélioration de la qualité de démocratie**. (Trabalho apresentado no I Fórum Social Mundial, Porto Alegre, jan. de 2001).

RHODES, R. A. W. The new governance; governing without government. **Political Studies**, [S.l.: s.n.], v. 4, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROSENAU, J. **Along the domestic-foreign frontier**: exploring governance in a turbulent world. [S. l.]: Cambridge University Press, 1997.

ROY, Bunker. O "Colégio dos pés descalços": a prática de um conceito. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 231-264, 2002.

WESTENDORFF, David. 2002. Gestão local: parcerias para a organização e a política urbanas. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS: UNESCO, p. 187-202, 2002.