



ABRINDO FRONTEIRAS: A CONVERGÊNCIA ENTRE “DIREITO E DESENVOLVIMENTO” E GOVERNANÇA GLOBAL¹

OPPENING BORDERS: THE CONVERGENCE OF "LAW AND DEVELOPMENT" AND GLOBAL
GOVERNANCE

Patrícia Galvão Ferreira²

Resumo

Nas últimas duas décadas as teorias institucionais passaram a dominar os Estudos de Desenvolvimento. Os expoentes dessas teorias reconhecem que o desenvolvimento socioeconômico de um país depende, em menor ou maior medida, da existência de níveis mínimos de infraestrutura física, de capital financeiro e humano, e/ou de fatores geopolíticos, geográficos, históricos e culturais. Institucionalistas argumentam de forma convincente, no entanto, que investir na construção de um sólido arcabouço institucional no âmbito nacional é o modo mais eficaz – talvez até um pré-requisito – para se promover o desenvolvimento de um país³. Esse arcabouço de "boa governança", de acordo

¹ Artigo submetido em 09/07/2013, aprovação comunicada em 01/11/2013. Trabalho baseado no Capítulo 3 da tese doutoral “Breaking the Weak Governance Curse: Global Regulation and Governance Reform in Resource-Rich Developing Countries”, defendida em 2012 na Faculty of Law da Universidade de Toronto. Tradução de Rafael dos Santos-Pinto. Revisto e editado pela autora.

² Doutora em direito e desenvolvimento e estudos internacionais pela Universidade de Toronto, pesquisadora associada do Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (IETS) no Rio de Janeiro, atualmente pesquisadora visitante da FGV/Direito São Paulo, ocupou a Cátedra Nabuco de Estudos Brasileiros na Universidade de Stanford de Março a Setembro de 2013. E-mail: pgalvao@iets.org.br

³ Apesar de largamente utilizados na literatura acadêmica, a definição de conceitos como “governança” e “instituições” está longe de ser consensual, existindo inúmeras variações para os termos. O Banco Mundial define governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”. O conceito que adoto, no entanto, inclui também o poder e atividade regulatórios de atores não-estatais, especialmente quando discorro sobre governança global. Dessa forma o conceito se aproxima ao de “instituições” lato senso, definidas por Veblen como um “conjunto de normas, valores, regras e sua evolução”. (Veblen 1983). Ao longo deste artigo eu intercambio os termos governança e instituições de forma imprecisa, entendidos no seu sentido mais amplo. Para uma



com teóricos institucionalistas, seria a peça chave para facilitar e/ou garantir a concretização das diversas estratégias desejadas de desenvolvimento na área de infraestrutura, modernização econômica e cultural, etc. Esse arcabouço institucional também seria essencial para lidar com as diversas externalidades negativas e as desestruturas socioeconômicas que são também inerentes ao processo de desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Globalização; Governança.

Abstract

The last two decades have witnessed the elevation of institutional theories of development to the forefront of mainstream development studies. Exponents of institutional theories recognize that promoting development requires policies to improve physical infrastructure, to enhance financial and human capital, and/or to address geopolitical, geographic, historical and cultural factors. Institutionalists make a compelling case, however, that investing in the improvement of the institutional, or governance framework within developing nations is the most effective way, even a pre-requisite, to promote development. A “good governance” framework, according to institutional theorists, is key to facilitate the achievement of all development objectives, and to address negative disruptions and externalities inherent in the development process.

Keywords: Development; Globalization; Governance.

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas as teorias institucionais passaram a dominar os Estudos de Desenvolvimento. Os expoentes dessas teorias reconhecem que o desenvolvimento socioeconômico de um país depende, em menor ou maior medida, da existência de níveis mínimos de infraestrutura física, de capital financeiro e humano, e/ou de fatores geopolíticos, geográficos, históricos e culturais. Institucionalistas argumentam de forma convincente, no entanto, que investir na construção de um sólido arcabouço institucional no âmbito nacional é o modo mais eficaz – talvez até um pré-requisito – para se promover o desenvolvimento de um país⁴. Esse arcabouço de “boa governança”, de acordo com teóricos

discussão sobre definições de governança veja Kaufmann & Kraay, 2007. Para uma discussão sobre definições de instituições sob uma perspectiva da ciência política veja: Lecours, 2005.

⁴ Apesar de largamente utilizados na literatura acadêmica, a definição de conceitos como “governança” e “instituições” está longe de ser consensual, existindo inúmeras variações para os termos. O Banco Mundial define governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”. O conceito que adoto, no entanto, inclui também o poder e atividade regulatórios de atores não-



institucionalistas, seria a peça chave para facilitar e/ou garantir a concretização das diversas estratégias desejadas de desenvolvimento na área de infraestrutura, modernização econômica e cultural, etc. Esse arcabouço institucional também seria essencial para lidar com as diversas externalidades negativas e as desestruturações socioeconômicas que são também inerentes ao processo de desenvolvimento.

Esse consenso predominante sobre a importância de um sólido sistema nacional de governança para garantir desenvolvimento não foi seguido, no entanto, por um consenso similar sobre o que exatamente caracteriza um bom sistema de governança ou, ainda menos, sobre quais mecanismos de governança são importantes para quais indicadores de desenvolvimento. Alguns autores argumentam que esta ambiguidade teórica e conceitual é problemática a ponto de dissipar o poder elucidativo das teorias institucionais de desenvolvimento. (Lecours, 2005). A maioria dos estudiosos da área de desenvolvimento, entretanto, está engajada em uma agenda construtiva de investigações para decifrar toda uma constelação de questões que foram colocadas pelas teorias institucionais. Questões como, por exemplo, o que exatamente se quer dizer por "governança"; como e porque exatamente os países vieram a construir sistemas de governança tão distintos; como e porque exatamente sistemas de governança sofrem - ou não - alterações importantes ao longo do tempo; que mecanismos de governança importam para quais objetivos de desenvolvimento, e como; etc.⁵.

O fato da maior parte destas questões de pesquisa continuarem sem respostas claras na literatura institucional de desenvolvimento não impediu que nas últimas décadas houvesse uma proliferação de iniciativas para a promoção de reformas de governança nos países em desenvolvimento. Diversos programas multilaterais e bilaterais de assistência ao desenvolvimento têm dado ênfase especial a iniciativas para promover boa governança em países com um déficit institucional agudo. Este não é mais o caso do Brasil, já que inegavelmente

estatais, especialmente quando discorro sobre governança global. Dessa forma o conceito se aproxima ao de "instituições" lato senso, definidas por Veblen como um "conjunto de normas, valores, regras e sua evolução". (Veblen 1983). Ao longo deste artigo eu intercambio os termos governança e instituições de forma imprecisa, entendidos no seu sentido mais amplo. Para uma discussão sobre definições de governança veja Kaufmann & Kraay, 2007. Para uma discussão sobre definições de instituições sob uma perspectiva da ciência política veja: Lecours, 2005.

⁵ Veja por exemplo Fukuyama, 2013.



construímos ao longo do tempo uma densidade institucional razoável, ainda que em muitas áreas incompleta, imperfeita e/ou vulnerável. Eu me refiro a muitos países da África, Ásia e, em menor grau, da América Latina. Essas iniciativas multilaterais e bilaterais de promoção de boa governança, majoritariamente baseadas em acordos de cooperação técnica ou na imposição de condicionalidades em programas de empréstimos e doações, se provaram pouco frutíferas. Apesar do alto valor investido o déficit institucional em diversos países em desenvolvimento permanece praticamente inalterado.

Apesar desse claro recorde negativo em melhorias institucionais, ou talvez por causa disso, recentemente um número crescente de mecanismos regulatórios globais não convencionais estão sendo criados com o objetivo de influenciar sistemas domésticos de governança. Exemplos desses mecanismos são as diversas parcerias transnacionais multissetoriais como a Iniciativa para Transparência das Indústrias Extrativas (EITI na sigla em inglês), bem como acordos de parceria para governança (VPAs na sigla em inglês) inseridos em acordos bilaterais de comércio. O desenho institucional dessas iniciativas é muito distinto de mecanismos tradicionais de regulação internacional. Atores não estatais - como organizações da sociedade civil e corporações - participam da concepção e administração desses mecanismos em pé de igualdade com Estados. A verificação da implementação dessas iniciativas também fica também a cargo de grupos multissetoriais e, frequentemente, requerem a contratação de órgãos independentes para avaliar indicadores de “compliance”.

Este movimento expansivo no cardápio de opções de mecanismos globais de regulação para influenciar sistemas domésticos de governança responde a outros fatores além da influência ideológica das teorias institucionalistas, no entanto. Para Anne-Marie Slaughter & William Burke-White (2006) e para Francis Fukuyama (2004), por exemplo, a preocupação mundial com o déficit de governança doméstica em vários países em desenvolvimento está em ascensão porque as atuais ameaças à segurança de muitos países (em especial os desenvolvidos) não estão mais limitadas ao comportamento imprevisível de Estados controlados por líderes párias (como o Iraque de Saddam Hussein ou a Coreia do Norte de Kim Jong-un), que



devem ser contidos por meio de diplomacia, uso da força militar ou mecanismos multilaterais convencionais⁶. As origens das principais ameaças contemporâneas à segurança são cada vez mais de ordem intra-estatal, uma vez que é o déficit agudo de governança doméstica em vários países que tem facilitado o surgimento e a proliferação de grupos terroristas e máfias de crime organizado cujas atividades facilmente cruzam fronteiras. Dessa forma somente o fortalecimento de sistemas domésticos de vigilância seriam capazes de lidar eficazmente com esses desafios.

Para estes autores novos mecanismos globais para influenciar a forma como Estados organizam seus próprios sistemas domésticos de governança estão sendo discutidos e testados para melhor lidar com as crescentes raízes domésticas dos principais problemas da ordem mundial contemporânea. Seja qual for a razão – para promover indicadores de desenvolvimento socioeconômico ou para defender a segurança nacional de ameaças originadas do déficit institucional de outros países – existe um crescente reconhecimento, para usar as palavras de Fukuyama (2004, tradução nossa), de que: "a questão de como promover melhorias de governança em Estados fracos, de como reforçar sua legitimidade democrática e de como fortalecer instituições autossustentáveis se tornou o projeto central da política internacional contemporânea".

Neste artigo argumento que apesar desta crescente diversificação de mecanismos regulatórios globais, criados para interagir e influenciar sistemas domésticos de governança em países em desenvolvimento, a pesquisa predominante nos Estudos de Desenvolvimento, e especialmente na sua subdisciplina conhecida como "Direito e Desenvolvimento" (D&D), ainda não está acompanhando esta nova realidade. A literatura de D&D tem centrado no estudo da

⁶ Anne-Marie Slaughter e William Burke-White (2006), por exemplo, argumentam que enquanto o direito internacional foi originalmente construído para influenciar como os Estados se comportam em relação uns aos outros, e o direito internacional moderno passou a influenciar também a conduta dos Estados para com seus próprios cidadãos (a exemplo das normas internacionais de direitos humanos), hoje uma terceira geração de normas internacionais (tradução nossa) "procura influir ativamente não só no Direito doméstico mas também no ambiente político doméstico, buscando catalizar a ação doméstica dos governos". Slaughter e Burke-White argumentam que estas novas normas internacionais são "muito mais invasivas e, ao menos potencialmente, muito mais transformadoras" do que as normas que formam o regime internacional de direitos humanos criado pós Segunda Guerra.



dinâmica nacional das tentativas de reforma institucional,⁷ deixando em segundo plano os efeitos de instrumentos globais – tais como mecanismos bilaterais e multilaterais e iniciativas multisetoriais transnacionais – nas dinâmicas de promoção de reformas domésticas.

Para ser precisa, a literatura de D&D não nega o papel potencial de atores externos em processos domésticos de reforma. No entanto, o foco dos estudos está em identificar quais obstáculos domésticos estão dificultando as tentativas externas de promover reformas efetivas de sistemas de governança no âmbito nacional. Existe, então, uma grande ênfase em decifrar os detalhes das estruturas e processos endógenos de reforma. Na melhor das hipóteses esta literatura tem investigado a eficácia (ou não) de métodos relacionados a mecanismos internacionais convencionais - como o uso de condicionalidades para empréstimos e doações multilaterais e bilaterais, ou o uso de sanções e/ou incentivos comerciais (financiamento direto, assistência técnica e *capacity building*) – para pressionar ou encorajar países em desenvolvimento a desencadear processos nacionais de reforma. (TREBILCOCK & DANIELS, 2008, p. 341).

Esta perspectiva que eu chamo de côncava, entretanto, ignora a possibilidade de que mecanismos regulatórios globais, em especial os não convencionais, também possam catalizar ou constranger o processo de reforma doméstica de forma muito mais complexa, e potencialmente mais eficiente, do que até agora reconhecido. Iniciativas transnacionais multisetoriais como a *Iniciativa para Transparência das Industrias Extrativas* (EITI)⁸ ou a *Parceria para Governos Abertos* (OGP)⁹, por exemplo, procuram explorar uma diversa gama de métodos para influenciar processos nacionais de reforma de governança (como participação social horizontal ao Estado desde a gênese da idealização e implementação das reformas, sistemas para amplificar “peer pressure”, apoio mútuo para definir e manter padrões nacionais de transparência, incentivos de mercado, etc.) em um só mecanismo.

A literatura de D&D aparentemente ainda não está investigando em profundidade o efeito dessas novas iniciativas globais nas dinâmicas domésticas de

⁷ Para uma análise recente e abrangente desta literatura veja: Trebilcock & Prado, 2011.

⁸ Veja “EITI”, site: EITI. Disponível em: <<http://eiti.org>>.

⁹ Veja “OGP”, site: OGP. Disponível em: <<http://www.ogp.org>>.



mudança institucional, mantendo o seu foco em estratégias domésticas para lidar com obstáculos domésticos a tentativas de reforma. Esta perspectiva côncava (isto é, este olhar circunscrito aos processos institucionais domésticos) não é exclusivo à literatura de D&D, mas pode também ser reconhecido na disciplina mais ampla de estudos de desenvolvimento a partir dos anos 90. Depois da segunda metade dos anos 2000, entretanto, um grupo de economistas e cientistas políticos de desenvolvimento começaram a devotar mais atenção às interações complexas entre os diversos tipos de mecanismos regulatórios globais e os processos nacionais para lidar com os déficits domésticos de governança. Na concepção desses estudiosos, os vários mecanismos globais de governança têm uma dinâmica externa própria a ser estudada, assim como devem ser estudadas as formas complexas de interação pelas quais esses mecanismos podem catalizar, influenciar ou dificultar mudanças institucionais na esfera doméstica. Para iluminar os rumos dessa nossa agenda de pesquisa, esses estudiosos do desenvolvimento estão começando a olhar para a literatura de governança global. Com pouquíssimas exceções, acadêmicos de D&D contemporâneos ainda não estão engajados nesse importante movimento para desvendar a interação dinâmica entre mecanismos regulatórios globais e processos domésticos de reforma institucional.

Eu sustento que a agenda de pesquisa de D&D sobre reformas institucionais no âmbito nacional pode se beneficiar enormemente dessas investigações nascentes sobre as interações entre os diversos tipos de mecanismos regulatórios globais e os processos de reforma de sistemas domésticos de governança. Em outras palavras, este artigo propõe que acadêmicos de D&D devem expandir a sua perspectiva sobre o processo de reforma institucional doméstico, levando em consideração os vários mecanismos endógenos e exógenos que afetam esse processo e a forma como eles interagem. Esta perspectiva expansiva deve iluminar a nova fronteira de estudos sobre reformas institucionais para desenvolvimento. Este artigo está dividido da seguinte forma. A primeira parte argumenta que a literatura de D&D tem adotado uma perspectiva predominantemente côncava, focando nos processos nacionais de reforma institucional para desenvolvimento. A segunda parte argumenta que a literatura de governança global predominante tem adotado uma perspectiva oposta, convexa apenas, considerando mecanismos regulatórios globais como ferramentas para contornar (sem necessariamente influenciar) o déficit de



governança em países em desenvolvimento. A terceira parte descreve a nascente literatura que está investigando as interações entre mecanismos globais e sistemas domésticos que sofrem de um déficit institucional agudo, e propõe que esta literatura deveria ser usada para expandir a perspectiva até então adotada pela literatura de D&D.

1 LITERATURA DE D&D: A PERSPECTIVA CÔNCAVA

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial muitos ideólogos, políticos e ativistas se preocupam com o abismo pronunciado – e crescente – entre indicadores de desenvolvimento de nações ricas e de nações pobres. Esforços concretos para reduzir esse abismo tem gerado muitos desafios morais, analíticos e normativos, e inspirado uma gama de investigações acadêmicas em várias disciplinas. Estas investigações acadêmicas são coletivamente conhecidas como estudos de desenvolvimento. Os estudos de desenvolvimento englobam disciplinas acadêmicas heterogêneas como economia, ciência política e direito, entre outras. Esses estudos têm influenciando uns aos outros ao longo dos anos de forma tão complexa que é muitas vezes difícil separar uma linha disciplinar da outra. Reconhecendo esta dificuldade, este artigo adotará o ponto de vista da ainda nascente subárea dos estudos de desenvolvimento conhecida como "direito e desenvolvimento" (D&D), fazendo todavia também referência à literatura mais ampla e interdisciplinar sobre desenvolvimento da qual esta faz parte.

David Trubek e Alvaro Santos (2006) dividiram a literatura de D&D em dois momentos históricos distintos, para propósitos analíticos.¹⁰ No primeiro momento

¹⁰ Se o D&D é de fato um ramo autônomo de estudos jurídicos ou somente um "movimento" é ainda amplamente debatido no meio acadêmico. Carothers (2006), e Davis & Trebilcock (2007) argumentam que existe ainda enorme ambigüidade sobre a maioria das premissas centrais que justificariam a existência de uma disciplina específica de D&D. Estão ainda em aberto questões como: 1) se as regras jurídicas exercem um efeito significativo em indicadores de desenvolvimento; 2) se é factível idealizar e prescrever marcos normativos para influenciar desenvolvimento; e 3) se é possível para acadêmicos de um determinado país identificar possíveis modelos de reforma para promover desenvolvimento em países estrangeiros. Esta terceira questão está relacionada ao fato de que foram os desafios para promover desenvolvimento no chamado Sul Global que deram origem às primeiras linhas de pesquisa sobre D&D nos Estados Unidos e depois na Europa. Thomas Carothers apelidou esse grupo de questões como "o problema do conhecimento" do D&D. Carothers (2006, tradução nossa) afirma que estas ambigüidades "tornam o direito e desenvolvimento um ramo fértil para pesquisa acadêmica", ao



eles incluem o movimento que gerou uma série de estudos pela comunidade jurídica americana nos anos 70. No segundo momento eles incluem o que ficou conhecido como o movimento de "*Rule of Law (ROL) studies*", que se iniciou nos anos 90¹¹. Eu adotarei a divisão destes autores com o propósito de demonstrar que o D&D – genericamente falando – tem adotado uma perspectiva côncava, ignorando como mecanismos regulatórios globais afetam ou podem afetar processos de reformas institucionais domésticas com vistas a promover desenvolvimento. A única exceção foi o breve período nos anos 80 em que juristas examinaram como o direito internacional estava impactando países em desenvolvimento. Mas esse tema não é geralmente discutido por acadêmicos envolvidos especificamente com D&D, e tampouco houve uma análise da interação dos mecanismos regulatórios globais e processos internos de reforma de governança na forma que proponho neste artigo.

1.1 A ascensão e queda do primeiro movimento de D&D

As primeiras tentativas de institucionalizar o D&D como um campo definido de pesquisa jurídica aconteceram em universidades americanas nos anos 70. (Trubek, 2006). Na época os estudos sobre desenvolvimento econômico, impulsionados por teorias da modernização, já estavam bem estabelecidos nas faculdades de economia. Naquela década economistas de desenvolvimento acreditavam que a convergência econômica entre países pobres do Sul Global e países ocidentais industrializados era uma questão de planejamento inteligente e tempo. Os estudos focavam em quais medidas de política econômica os estados

contrário de negar caráter autônomo ao ramo. Trebilcock e Davis (2007) adotam a mesma posição. Mariana Prado (2010) diverge, ressaltando que o D&D não pode ainda ser considerado um ramo acadêmico, em virtude da falta de um corpo unificado mínimo de conceitos e pressupostos. O fato é que o D&D já produziu um rico manancial de estudos e que várias faculdades de direito já consideram o ramo como suficientemente estabelecido para estruturar cursos e contratar professores para trabalhar na área, incluindo no Sul Global.

¹¹ Em contraste, Heller (2003) argumenta que houve na verdade três ondas de promoção de reformas do Estado de Direito (ROL em Inglês) desde a Segunda Guerra. A primeira onda teria ocorrido nos anos 60, sob o "antigo" movimento acadêmico americano de direito e desenvolvimento. A segunda onda teria ocorrido nos anos 70 e 80, caracterizando-se pelos esforços de promover a internacionalização de padrões de direitos humanos relativos a ordem jurídica em constituições e sistemas jurídicos em todo o mundo. Finalmente, uma terceira onda englobou os esforços para construir as fundações institucionais para facilitar atividades de mercado eficientes, a partir dos anos 80.



desenvolvimentistas poderiam adotar no âmbito doméstico para efetivar esta convergência. (Trubek & Galanter, 1974)¹². Em paralelo, cientistas políticos estavam conduzindo investigações sistemáticas sobre quais fatores políticos e sociais poderiam afetar o desenvolvimento social e econômico de um país. (PRADO & TREBILCOCK, 2011)¹³. Juristas se uniram a esse empreendimento acadêmico um pouco mais tarde, para investigar a relação específica entre sistemas legais formais e as mudanças econômicas pretendidas nos países em desenvolvimento. De acordo com Trubek e Galanter (1974), a agenda de pesquisa do D&D neste período se desenvolveu em estreita relação e colaboração com processos concretos de reformas jurídicas sendo empreendidos à época. A pesquisa acadêmica era em larga medida instrumental, com os objetivos principais de justificar e guiar as reformas jurídicas para promover desenvolvimento que já ocorriam na prática, promovidas por organizações filantrópicas privadas ou por agências multilaterais e bilaterais de desenvolvimento. (ALMOND & POWELL JR, 1966; NOVACK & LEKACHMAN, 1969). O principal desafio era identificar as "mudanças jurídicas necessárias para alcançar alguns objetivos de desenvolvimento específicos." (TRUBEK & GALANTER, 1974, p. 1074, tradução nossa). Juristas de D&D investigavam, por exemplo, que deficiências estavam inibindo o funcionamento correto das instituições jurídicas em países em desenvolvimento; bem como se e de que forma estas instituições poderiam ser reparadas ou adaptadas para funcionar de forma similar a dos países desenvolvidos. Assim como nas outras disciplinas de estudos de desenvolvimento, existia forte ênfase no papel do Estado em regulamentar a economia de mercado, direcionando-a para os fins desejados. A ideia era que o desenvolvimento de instituições jurídicas, assim como as de democracia política e social seguiria naturalmente o processo de desenvolvimento econômico. (TRUBEK, 2006, p. 75).

Havia uma convicção generalizada de que os sistemas jurídicos em países em desenvolvimento permaneciam rudimentares ou estavam engessados em

¹² Já para Duncan Kennedy (em Trubek & Santos 2006) o interesse acadêmico pela relação entre regras jurídicas e desenvolvimento tem uma história muito mais antiga, datada ao menos do século XVIII. Kennedy traça uma história intelectual detalhada dos primeiros trabalhos acadêmicos sobre a interação entre regras jurídicas e desenvolvimento.

¹³ Prado e Trebilcock (2011) traçam um panorama da evolução das várias teorias de desenvolvimento.



formalidades legais vazias, revelando-se incapazes de promover políticas públicas com objetivos concretos. Uma área de pesquisas centrou em como apoiar o desenvolvimento do ensino jurídico na África, Ásia e América Latina, este sendo considerado o instrumento mais eficaz para propiciar a modernização dos sistemas jurídicos dos países em desenvolvimento a longo prazo. Outra área de foco era como expandir o acesso à justiça, que na época significava principalmente incluir acesso formal aos tribunais e providenciar serviços jurídicos profissionais subsidiados para os setores mais pobres da sociedade. (TRUBEK, 2006). Havia o questionamento sobre como atores externos poderiam melhor contribuir para a modernização do Direito Público, da administração pública e das profissões jurídicas em países em desenvolvimento. Os métodos propostos eram a transferência de conhecimento, programas de capacidade técnica e injeções de capital para facilitar o transplante de modelos de instituições jurídicas de países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. O foco era portanto eminentemente em identificar como exatamente “modernizar” instituições domésticas deficientes.

Os estudos de D&D dos anos 70 foram então motivados pela mesma premissa subjacente nas teorias econômicas de modernização: a solução ideal para reduzir o abismo de desenvolvimento entre países industrializados e os demais estava em ajudar países em desenvolvimento a reformar as suas práticas e instituições legais, econômicas e sociais, aproximando-as dos modelos liberal-democráticos dos países desenvolvidos, considerados exitosos. No momento em que a sub-área de D&D começou finalmente a acumular uma massa crítica de estudos que fizesse frente ao volume acadêmico já estabelecido nas áreas de economia e ciência política do desenvolvimento, entretanto, o paradigma da modernização que havia informado as teorias dessas disciplinas já havia entrado em decadência, pelo fracasso em gerar melhorias concretas em indicadores de desenvolvimento.

A decepção com duas décadas de tentativas frustradas de pensar e promover modelos jurídicos para facilitar o desenvolvimento do Sul Global a partir principalmente de entidades acadêmicas americanas levou David Trubek e Mark Galanter a declararem a morte antecipada do projeto intelectual do D&D, em um proeminente artigo de 1974 intitulado "Acadêmicos Auto-alienados" ("Scholars in Self-Estrangement"). Para Trubek e Galanter a própria ideia de que seria possível



transplantar modelos jurídicos liberal-democráticos provenientes de países desenvolvidos para países em desenvolvimento havia sido ingênua e etnocêntrica¹⁴. Brian Tamanaha (1995), no entanto, argumenta que a extinção do primeiro movimento de D&D foi na verdade uma crise interna da academia americana. Para ele a crise surgiu essencialmente da crescente desconfiança de acadêmicos americanos em relação às credenciais democráticas do modelo liberal americano, tanto em assuntos domésticos como na política externa¹⁵.

Não há como negar, entretanto, que esta crise acadêmica americana fazia parte de uma crise ideológica de proporções mundiais. O fim do que foi considerado o primeiro movimento de D&D ocorreu no contexto de acalorados debates globais sobre neocolonialismo e sobre a necessidade de uma nova ordem econômica internacional. A ideia de que as teorias de modernização e desenvolvimento dos anos 70 eram projetos etnocêntricos, usados potencialmente por países industrializados como instrumentos para interferir em assuntos internos dos países em desenvolvimento, ecoava muito além dos círculos acadêmicos americanos. (APTER, 1987).

Tamanaha (1995) argumenta de forma convincente que esta crise ideológica do projeto acadêmico de D&D, cuja dimensão nunca foi bem estabelecida à época, não chegou a afetar a prática de assistência ao desenvolvimento em geral e a

¹⁴ Trubek e Galanter apresentaram uma visão cínica não só dos esforços de D&D dos anos 70, mas do projeto mais amplo de tentar promover desenvolvimento em países do Sul Global. Em recente apresentação na Universidade de Toronto (Trubek, 2013) Trubek afirma que na verdade Galanter e ele tinham como verdadeiro objetivo fazer uma crítica construtiva ao projeto acadêmico de D&D, no lugar de condenar o projeto, mas admite que o foco na parte crítica foi consideravelmente maior do que a parte construtiva.

¹⁵ Uma questão válida é porque em 1974 Trubek e Galanter ignoraram a possibilidade de usar as tentativas fracassadas de transplantar modelos jurídicos do ocidente para repensar que modelos poderiam ser mais adequados à realidade dos países em desenvolvimento. Os dois autores estavam convencidos que o primeiro movimento de D&D estava radicado intrinsecamente em pressupostos liberais implícitos sobre a natureza do Estado e o papel do Direito na sociedade que haviam sido desacreditados nos próprios países desenvolvidos. Em *Scholars in Self-Estrangement* Trubek e Galanter discutem estes pressupostos em detalhe. Eles basicamente concluem que: 1) não é possível presumir que qualquer Estado irá utilizar o controle e poderes coercitivos cedidos pela sociedade para avançar o bem-estar individual e coletivo; 2) a ideia de que normas jurídicas são o principal veículo utilizado pelo Estado para promover o interesse público seria uma falácia, ainda mais em países em desenvolvimento onde o aparelho estatal está frequentemente capturado por elites e o controle social é exercido primariamente por meio de normas informais. Esta análise reflete os profundos debates sobre o papel do Estado e normas jurídicas formais que ocorriam nos círculos acadêmicos da época.



assistência ao desenvolvimento de instituições jurídicas em particular. A demanda de juristas e formuladores de políticas públicas em países em desenvolvimento por projetos de cooperação com governos e acadêmicos de países desenvolvidos na área jurídica permaneceu inalterada. As Nações Unidas, fundações privadas e agências de auxílio bilateral mantiveram a oferta de projetos de assistência relacionados a direito e desenvolvimento. Na prática, portanto, o projeto de D&D sobreviveu bem às turbulentas transformações nas percepções das relações entre Estado e sociedade dessa época. Enquanto o movimento de D&D permaneceu adormecido na academia americana, o impulso para compreender as relações entre regras jurídicas e desenvolvimento começou a florescer em outras partes. Círculos acadêmicos na França e Reino Unido, bem como em países em desenvolvimento, sustentaram a área de estudos de D&D, ainda que de forma esparsa e marginalizada. (Tamanaha, 1995).

Para os efeitos deste artigo o ponto central a ser destacado é que o primeiro movimento de D&D, enquanto existiu, esteve sempre preocupado em identificar discrepâncias entre modelos jurídicos de países industrializados e sistemas domésticos em países em desenvolvimento, bem como em formas de promover convergências. É verdade que foram atores estrangeiros com experiência e recursos que promoveram grande parte dos esforços de reforma. Mas isto não altera o fato que o foco estava em mecanismos domésticos e reformas domésticas, em oposição à interação entre mecanismos internacionais e processos domésticos de reforma.

1.2 Breve temporada no Direito Internacional

No final da década de 1970 e durante a década de 1980, enquanto o projeto de D&D permanecia dormente na academia americana e marginalizado em outros países, a discussão sobre a relação entre regras jurídicas e desenvolvimento não desapareceu completamente dos estudos jurídicos. Estes debates foram na verdade deslocados ao campo do Direito Internacional, dentro de uma agenda de pesquisa muito diferente, claramente divorciada de preocupações com as particularidades das reformas dos sistemas jurídicos domésticos. (CARTY, 1992). Inspirados por teorias da dependência econômica e ressentidos pelo que viam como um projeto neocolonialista liberal levado a cabo por países industrializados, muitos estudiosos



provocaram uma guinada de 180 graus no foco acadêmico e político sobre a relação entre direito e desenvolvimento. No lugar de concentrar em como “modernizar” sistemas domésticos de governança em países em desenvolvimento, a academia passaria a investigar os impactos negativos causados nesses países pelos processos de colonização e perpetuados ou agravados por uma estrutura econômica e política internacional desigual.

Juristas de direito internacional, por exemplo, analisaram extensamente os esforços para institucionalizar um "direito ao desenvolvimento", considerado como uma das ferramentas principais para avançar a desejada “Nova Ordem Econômica Internacional” (*New International Economic Order* - NIEO. (DONNELLY, 1985). Muitos debates acadêmicos versaram sobre se e como normas do direito internacional e estruturas políticas internacionais herdadas da época colonial estariam afetando as possibilidades de países do Sul Global de promover seus próprios interesses tanto na esfera internacional quanto na esfera nacional. (TAMANAH, 1995). Pesquisadores de direito internacional e direito constitucional desta época também desenvolveram outro rico ramo de literatura sobre as relações entre o arcabouço nascente de padrões internacionais de direitos humanos e o desenho de sistemas constitucionais e legais em países em desenvolvimento. (GARCIA-AMADOR, 1990).

Esta pode ser considerada como a primeira instância em que estudiosos interessados em direito e desenvolvimento passaram a estudar mecanismos internacionais e transnacionais, no lugar de focar somente em estruturas institucionais domésticas. Esta agenda de pesquisa se manteve, no entanto, muito distante do caráter instrumental que caracterizou o primeiro movimento de D&D. Discussões acadêmicas sobre direitos humanos em geral, e sobre o “direito ao desenvolvimento” em particular, eram eminentemente deontológicas. Muitos trabalhos acadêmicos sobre o “direito ao desenvolvimento”, por exemplo, tinham como principal objetivo estabelecer a “extensão em que o Ocidente [durante o passado colonial] havia arruinado as estruturas políticas e econômicas das sociedades do Terceiro Mundo, e de como haviam utilizado seus sistemas jurídicos para fazê-lo”. (CARTY, 1992, p. xiii, tradução nossa). Os debates acalorados nessa época versavam sobre questões como: a) se os fatos históricos haviam gerado uma responsabilidade legal dos países desenvolvidos em reconstruir a fábrica social,



política e econômica das nações em desenvolvimento; e b) como esta responsabilidade legal de países industrializados deveria interagir ou ser balanceada com a responsabilidade atual de cada país em desenvolvimento de promover seu próprio projeto de desenvolvimento e os interesses de seus cidadãos.

Similarmente, o movimento dos direitos humanos buscou institucionalizar a responsabilidade moral dos Estados em defender e promover o bem-estar de seus próprios cidadãos em escala mundial. A investigação aprofundada sobre os obstáculos que dificultam a tradução do reconhecimento formal de direitos humanos pelos Estados em mudanças institucionais e sociais no âmbito doméstico estava em grande parte fora da agenda de pesquisa dos acadêmicos de direitos humanos da época. Havia uma expectativa de que uma vez que Estados reconhecessem formalmente os direitos humanos, seus grupos sociais e políticos iriam ser capazes de pressionar pela criação de instituições domésticas para fazer defender e respeitar esses direitos¹⁶. Como essa expectativa, na sua maior parte, não foi concretizada, a literatura de direitos humanos teria que mergulhar na investigação da lacuna entre o reconhecimento formal e a implementação prática dos padrões internacionais de direitos humanos. O foco dessa literatura, no entanto, se manteria principalmente em como os instrumentos internacionais de direitos humanos poderiam evoluir para garantir a implementação por parte dos Estados.

Além disto, as discussões acadêmicas sobre a incorporação de padrões internacionais de direitos humanos em sistemas jurídicos e políticos de países em desenvolvimento não estavam primariamente centradas no conceito de

¹⁶ De fato estudos posteriores mostrariam que a assinatura de tratados de direitos humanos internacionais, de forma isolada, é insuficiente para reduzir significativamente o número – e a gravidade – de casos de violações de direitos humanos. Oona Hathaway, por exemplo, investigou a seriedade com que países que firmaram tratados internacionais de direitos humanos haviam implementado as normas no âmbito doméstico. Ela encontrou elementos para afirmar que o compromisso com os padrões internacionais de proteção de direitos humanos acontecia na realidade apenas quando o país possuía instituições domésticas que permitissem a atores sociais responsabilizar o governo. Quando um país não possuía ainda instituições domésticas mínimas que pudessem garantir o cumprimento dos tratados, estes eram na maior parte solenemente ignorados. Paradoxalmente, Hathaway encontrou evidências de que ao ratificar tratados internacionais de direitos humanos tais como a Convenção sobre Tortura e a Convenção de Direitos Civis e Políticos, muitos países não democráticos terminaram apresentando um aumento no índice de violações de direitos humanos. Hathaway, 2007 e Hathaway, 2002. Para uma posição mais positiva sobre o impacto dos tratados de direitos humanos veja Simmons, 2009 e Abramovich, 2009.



desenvolvimento como compreendido pelo primeiro movimento D&D. Enquanto o D&D estava preocupado com a concepção de um sistema legal funcional, o movimento de direitos humanos estava focado no indivíduo: seu objetivo principal era estabelecer a existência de direitos civis, políticos, sociais e econômicos dos cidadãos de países no Sul Global. Os mecanismos exatos pelos quais estes direitos individualmente reconhecidos seriam traduzidos nos ordenamentos constitucionais e infraconstitucionais, e em indicadores concretos de desenvolvimento socioeconômico e político esteve por muito tempo fora do foco da pesquisa de direitos humanos.

Anthony Carty (1992) também descreve uma série de discussões acadêmicas sobre a interface entre direito internacional, ordem econômica internacional e desenvolvimento que ocorreram nesta época na França, Holanda e Reino Unido, bem como em alguns círculos nos EUA. A agenda de pesquisa desta literatura incluiu temas como a influência política e econômica exacerbada de corporações multinacionais ocidentais nas instituições nacionais de países em desenvolvimento e a influência política desproporcional de países ocidentais industrializados nas estruturas econômicas internacionais. Soluções propostas incluíram tratamento preferencial a países em desenvolvimento em leis comerciais internacionais, renegociação de dívidas externas, transferência de tecnologia e mecanismos de controle internacional sobre multinacionais. Ainda que estas discussões sejam relativamente mais próximas do que eu denomino neste artigo de perspectiva expansiva, elas não avançaram a ponto de investigar como mecanismos complexos de interação entre processos institucionais internacionais e processos institucionais domésticos poderiam afetar indicadores de desenvolvimento. Esta literatura parecia assumir que a criação de: 1) novas regras internacionais de investimento e comércio em substituição as regras majoritariamente favoráveis aos países desenvolvidos; e 2) normas e institutos internacionais para limitar o poder de multinacionais, gerariam automaticamente efeitos positivos em indicadores de desenvolvimento.

Em outras palavras, a literatura de direito internacional e desenvolvimento não questionou se países em desenvolvimento necessitariam de uma série de reformas domésticas – e quais exatamente - para que pudessem se beneficiar plenamente de mudanças potenciais em normas internacionais sobre investimento e



comércio. A mesma lacuna se aplica às possíveis vantagens derivadas do reconhecimento político formal de um “direito internacional ao desenvolvimento”¹⁷. Portanto, apesar dessas literaturas – de direito internacional ao desenvolvimento e de direitos humanos internacionais – terem focado em como mecanismos externos exerciam influência sobre a capacidade doméstica de países em desenvolvimento, elas não chegaram a se aprofundar na investigação dos possíveis caminhos mais concretos pelos quais estes mecanismos poderiam permitir a transformação de sistemas jurídicos domésticos nesses países. Por essa razão essas literaturas não adotaram a perspectiva que eu discuto nesse artigo.

1.3 O segundo movimento de D&D¹⁸

O fim da Guerra Fria nos últimos anos da década de 1980 inaugurou um novo momento de otimismo em relação à capacidade de atores externos de identificar e promover reformas jurídicas para gerar desenvolvimento econômico em países em desenvolvimento. Entretanto, profundas transformações de economia política no plano mundial e nas principais economias desenvolvidas viriam a provocar uma mudança pronunciada no pensamento acadêmico predominante sobre desenvolvimento. Teorias e políticas neoliberais ganharam proeminência e legitimidade no Reino Unido (com Thatcher), nos EUA (com Reagan) e na Alemanha (com Kohl), enquanto o mundo se tornava cada vez mais integrado economicamente. Alguns países em desenvolvimento que haviam investido em crescimento econômico ancorado em exportação e livre-comércio, majoritariamente na Ásia Oriental, estavam claramente alcançando maior sucesso econômico do que aqueles que adotaram políticas de substituição de importação e protecionismo. Um novo consenso foi sendo formado, consenso que considerava mercados livres, investimento direto estrangeiro e privatizações como fatores chave para promover o

¹⁷ Para Tamanaha (1995, p. 480, tradução nossa) ainda que “não se possa negar que os países em desenvolvimento sofrem sérias desvantagens no atual sistema econômico mundial”, a resposta a este problema não seria jurídica [N.A. estabelecendo um direito ao desenvolvimento], embora certamente o direito poderia ajudar a implementar soluções políticas que foram acordadas ou decididas por outros meios.

¹⁸ David Trubek dá um nome distinto a este segundo movimento, “*Rule of law*” (ROL) ou Estado de Direito, para diferenciar do primeiro movimento de direito e desenvolvimento que ele e Galanter haviam declarado extinto em 1970. Trubek & Santos, 2006.



crescimento econômico de países em desenvolvimento. Foi nessa nova conjuntura político-econômica que o segundo movimento de D&D surgiu e floresceu.

Em 1995 John Harris, Janet Hunger e Colin M. Lewis editaram o livro "A Nova Economia Institucional e Desenvolvimento no Terceiro Mundo." Neste livro economistas, historiadores e cientistas políticos propuseram o uso de ideias de um ramo nascente da literatura de estudos econômicos, conhecido como *New Institutional Economics* (NIE), para entender como obstáculos institucionais domésticos em países em desenvolvimento estavam prejudicando esforços para promover desenvolvimento socioeconômico. O foco de estudos de desenvolvimento seria desviado do direito internacional e estruturas globais novamente para os sistemas domésticos em países em desenvolvimento, como no primeiro movimento de D&D. A agenda de pesquisa do NIE é, primordialmente, introvertida: ela privilegia análises sobre como instituições domésticas foram criadas historicamente, como elas evoluíram através do tempo e as relações de correlação e causalidade entre instituições domésticas históricas e atuais e indicadores de desenvolvimento econômico. Esta literatura, seguindo o mantra liberal de sua época, privilegiava a identificação de instituições domésticas que poderiam mais eficazmente possibilitar o bom funcionamento de uma economia de livre mercado.

A literatura de D&D que surgiu na esteira do NIE centrou-se inicialmente em auxiliar os atores internos e externos dispostos a engajar países em desenvolvimento em reformas para melhorar seus níveis de crescimento econômico, naquele contexto político e econômico mundial. Na medida em que a perspectiva institucional foi alcançando a posição dominante nos estudos de desenvolvimento, o debate político acirrado dos anos 70 e 80 sobre uma nova ordem econômica internacional foi sendo empurrado para as margens dos estudos acadêmicos.¹⁹ A principal ideia das teorias de desenvolvimento inspiradas pelo NIE era a de que para promover o desenvolvimento econômico os países em desenvolvimento deveriam focar no fortalecimento de direitos de propriedade, de direitos contratuais e de garantias judiciais domésticas contra interferência estatal indiscriminada nos

¹⁹ Em realidade uma ala crítica da academia nunca deixou de enfatizar que a neutralidade política e ideológica das teorias de desenvolvimento – afirmada ou subentendida – é um mito e deve portanto ser sempre objeto de debate. Trubek & Santos, 2006; Ziai, 2007.



mercados. Juristas foram outra vez alçados à linha de frente dos estudos que investigavam as relações entre instituições e desenvolvimento econômico. Em paralelo, juristas envolvidos na promoção de direitos humanos estavam reconhecendo que a implementação efetiva de sistemas nacionais de proteção aos direitos humanos exigiam mais do que a criação de padrões internacionais e seus mecanismos limitados para promover a incorporação pelos estados. Essa literatura passou a prestar maior atenção aos processos complexos de mudança estrutural nos sistemas domésticos de governança.

A agenda de pesquisa deste segundo movimento de D&D acompanhou de perto a agenda concreta de reformas de atores externos e internos envolvidos em reformas institucionais para desenvolvimento. Virtualmente todos os aspectos do sistema jurídico se tornaram objeto de investigações: pedagogia jurídica, administração eficiente do poder judiciário, acesso à justiça, reformas de institutos legais, independência judicial, etc. (TREBILCOCK and DANIELS, 2008). Em termos substantivos, a literatura inicialmente esteve centrada na compreensão dos vínculos entre direitos de propriedade e direitos contratuais e indicadores de desenvolvimento econômico. Na medida em que críticos passaram a denunciar de forma convincente a incapacidade do Consenso de Washington e o seu foco limitado no crescimento econômico para assegurar resultados positivos em indicadores de desenvolvimento socioeconômico em termos mais amplos, a agenda de pesquisas do D&D também foi se expandindo. Estudos sobre direitos de propriedade e contratos continuam, mas a literatura agora inclui investigações sobre como reformas judiciais podem influenciar diretamente e independentemente resultados sociais e políticos. (RITTICH, in TRUBEK & SANTOS, 2006). Também houve uma expansão gradual em direção à compreensão de como normas informais interagem com regras jurídicas formais para impactar resultados de desenvolvimento. Essa agenda mais expansiva tem aproximado o D&D de outras disciplinas que integram o campo mais amplo de estudos de desenvolvimento. (PALOMBELLA & WALKER, 2009).

Atualmente a agenda dominante de pesquisa dos estudos de desenvolvimento tem centrado em questões tais como: 1) quais são as principais instituições domésticas formais e informais, conhecidas coletivamente como sistemas de governança, que podem afetar positivamente indicadores de desenvolvimento? (KAUFMANN & KRAY, 2008; DAVIS et al, 2012; FUKUYAMA,



2013);²⁰ 2) porque e como exatamente muitos países vieram a criar sistemas de governança com disfunções crônicas? (PIERSON, 2000; MAHONEY & THELEN, 2009);²¹ 3) quais são os obstáculos domésticos que podem inibir reformas institucionais promovidas tanto por atores externos quanto por atores internos? (KRUEGER, 1993; TREBILCOCK & DAVIS, 2007). O debate sobre como promover reformas de governança de forma efetiva está agora no palco central dos estudos de D&D. Ainda existem muitas questões em aberto neste debate, tais como: 1) reformas institucionais devem ser fins em si mesmas ou meios para determinados fins? (KLEINFELD, 2012); 2) que categoria de reformas de direito gera mais efeitos positivos no desenvolvimento socioeconômico de um país: reformas clássicas focadas no judiciário e polícia; reformas concentradas em diminuição da pobreza (GOLUB, 2003; 2009); reformas voltadas a capacitação profissional e/ou cívica (Mednicoff, 2005); ou reformas focadas em promover maior justiça social (TRUBEK & SANTOS, 2006)?

Em síntese, o novo movimento de D&D tem também, até agora, cultivado uma perspectiva côncava (ou introvertida), focando em como sistemas domésticos de governança se formam, porque eles se tornam resistentes à mudança e como melhor promover reformas de sistemas de governança que se tornaram disfuncionais. Essa literatura tem em geral se mantido alheia a investigações sobre como atuais mecanismos globais de regulação podem interagir com sistemas domésticos de governança. É possível identificar, entretanto, uma mudança recente nessa literatura. Economistas e cientistas políticos da área de desenvolvimento

²⁰ Uma parte significativa da nova literatura de economia institucional tem, por exemplo, se concentrado em identificar indicadores de governança que possam informar estratégias de reforma em países específicos. Esta literatura também objetiva possibilitar a análise infra-nacional da correlação e causalidade das várias dimensões de governança e indicadores de desenvolvimento. Veja Kaufmann & Kraay, 2008. Um apanhado histórico e análise crítica detalhada de indicadores de governança pode ser encontrado em Davis et al, 2012. Fukuyama lidera também, em Stanford, um amplo projeto de pesquisa sobre o que exatamente constitui boa governança com impacto em desenvolvimento, centrado nesse caso em qualidade burocrática. Veja <http://governanceproject.stanford.edu/>. Para as notas conceituais sobre este projeto de pesquisa veja Fukuyama, 2013.

²¹ A literatura sobre institucionalismo histórico, na ciência política, tem se debruçado sobre as origens e dinâmicas de mudança institucional em sistemas políticos, buscando compreender como sistemas disfuncionais de governança são criados e como ficam “path dependent”. Pierson, 2000; Mahoney & Thelen, 2009.



estão liderando um movimento para trazer sistemas institucionais globais de volta à equação sobre desenvolvimento institucional no âmbito doméstico.

Esta tendência recente é diferente do movimento dos anos 80. Na era do auge da teoria da dependência o foco principal estava em identificar mudanças necessárias nas instituições internacionais, já que se acreditava que sem essas mudanças estruturais globais os países em desenvolvimento não teriam chances reais de melhorar substancialmente seus indicadores de desenvolvimento. Mudanças estruturais de governança no âmbito doméstico terminaram relegadas a segundo plano. Em contraste, o principal enfoque desta nova literatura de desenvolvimento está no âmbito doméstico. Novos estudos começam a investigar pela primeira vez, entretanto, como mecanismos institucionais globais podem interagir complexamente com sistemas domésticos de governança. Esses estudos questionam se alguns mecanismos externos podem, por exemplo, servir para preencher um déficit crítico de governança doméstica em determinadas áreas, ou provocar efeitos em possíveis equilíbrios de poder de forma a facilitar a implementação de reformas domésticas onde há resistência política. Isto é exatamente o que denomino aqui de perspectiva expansiva. Esta atividade recente indica que a literatura está seguindo, no meu entender, uma linha promissora de investigações, embora esta mudança não tenha ainda sido articulada de acordo com o marco analítico que eu proponho aqui.

Antes de descrever estes desenvolvimentos recentes (e ainda limitados) da literatura de desenvolvimento, entretanto, eu irei traçar um panorama da literatura de governança global, que vem tradicionalmente investigando mecanismos regulatórios internacionais e transnacionais. Esta literatura é relevante porque os desenvolvimentos recentes na literatura D&D, que exploro na secção 4, começaram a convergir com estudos recentes conduzidos pelos pesquisadores de governança global. Essa fronteira de convergência é que está a exigir a adoção da perspectiva expansiva proposta por este artigo.

2 A LITERATURA DE GOVERNANÇA GLOBAL: A PERSPECTIVA CONVEXA

A prolífica literatura de Governança Global (GG), ou regulação global, engloba pesquisas em relações internacionais, ciência política e direito internacional.



Acadêmicos e pesquisadores de GG investigam porquê e como, em um mundo anárquico e sem governo centralizado, atores estatais e não-estatais decidem cooperar para formar regimes internacionais que venham a regular determinadas matérias (issue-areas). Em que medida esses atores são motivados por interesses, ideias ou poder? Pesquisadores de GG também investigam as causas e implicações das crescentes transferências de autoridade regulatória tanto do âmbito nacional para o âmbito global, quanto de mecanismos públicos para mecanismos privados e híbridos de regulação. Um panorama completo desta ampla literatura de GG está além do escopo deste artigo. É interessante, entretanto, identificar se esta literatura poderia contribuir para entender melhor o crescente uso de mecanismos globais como instrumento para influenciar reformas de sistemas domésticos de governança nos países em desenvolvimento.

Quando olhamos para a literatura de GG sob esse enfoque, algumas características se tornam imediatamente evidentes. Primeiro, um número significativo de estudos de GG analisa a criação e evolução de mecanismos regulatórios transnacionais de forma generalizada. Em sua maior parte a literatura não diferencia quando as iniciativas globais foram criadas para enfrentar problemas que escapam do poder regulatório tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento (e.g. mudança climática), de iniciativas globais criadas para enfrentar problemas gerados especificamente pelo déficit de governança doméstica em alguns países em desenvolvimento, mas que não afetam países desenvolvidos, ou pelo menos não na mesma medida (e.g. a “maldição dos recursos” que afeta majoritariamente países ricos em recursos naturais e pobres em governança doméstica).

Esta literatura também tende a ignorar a diferença entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento em outro aspecto: o do impacto da crescente internacionalização da autoridade regulatória em sistemas institucionais domésticos. Por exemplo, existe uma ampla literatura investigando a forma como Estados vêm buscando harmonizar seus sistemas domésticos de regulação com outras jurisdições para melhor competir no mercado global, assim como para assegurar condições de concorrência mais equitativas na economia globalizada. Essa literatura também analisa como a escolha de diferentes iniciativas para criar padrões internacionais de regulação podem desempenhar um papel importante



neste processo de convergência regulatória. (DREZNER, 2005; LEVI-FAUR, 2005; BRAITHWAITE & DRAHOS, 2000; BERNSTEIN & CASHORE, 2000). Esses ramos da literatura de GG são relevantes para a perspectiva expansiva de D&D na forma que estou propondo, na medida em que eles investigam as formas como mecanismos regulatórios globais afetam ou são afetados por sistemas de governança doméstica. Entretanto, essa literatura ainda precisa considerar as diferenças – muitas vezes marcantes – na forma em que regulações globais afetam um determinado país, dependendo do seu nível de desenvolvimento institucional doméstico. Essa diferenciação permitirá que essas discussões acadêmicas ganhem maior relevância na área de estudos de desenvolvimento.

Recentemente uma série de estudos de GG, que eu resenho na seção 3, começou a considerar o déficit institucional doméstico de países em desenvolvimento como um elemento importante de pesquisa. Alguns autores de GG, por exemplo, se baseiam em um ramo de estudos regulatórios que investigam se a existência de uma "sombra de hierarquia" estatal é necessária para assegurar a eficácia de iniciativas regulatórias globais que escapam ao modelo multilateral tradicional²². Essas iniciativas, classificadas muitas vezes como "nova governança"²³ se tornaram comuns nas últimas três décadas. Esta literatura de GG a que me refiro ainda mantém o foco das investigações em soluções regulatórias que estão fora do âmbito doméstico (soluções essas que podem ser públicas, privadas ou híbridas). A questão que se coloca é se e quais mecanismos regulatórios globais poderiam constituir equivalentes funcionais à sombra da hierarquia estatal em países em que essa sombra inexistente. Dessa forma esse ramo da literatura de GG observa apenas

²² Não existe definição clara sobre o conceito de "sombra da hierarquia", ou "sombra estatal" ou "sombra da hierarquia estatal". Borzel e Risse (2010; 2011) argumentam que uma sombra da hierarquia existe "quando o Estado ameaça - explícita ou implicitamente - impor regras vinculantes a atores privados para alterar seus cálculos custo-benefício", levando-os a se auto-regular em prol do interesse público. Veja também Heritier e Eckert, 2008.

²³ Abbott e Snidal (2009), por exemplo, argumentam que atores políticos operando em um ambiente globalizado cada vez dependem mais do que eles chamam de mecanismos da "nova governança transnacional". Estes novos mecanismos de governança são caracterizados: a) pelo papel central de atores privados na criação de normas e na implementação das mesmas, com diferentes níveis de colaboração por Estados, dependendo da iniciativa; b) por basearem-se em uma expertise dispersa; c) por usar normas voluntárias. Em contraste, mecanismos da "velha governança internacional" dependem primariamente dos Estados e instituições inter-estatais para criarem e implementarem normas; se baseiam em expertise burocrática centralizada; podem (ou não) utilizar regras cogentes (mandatórias) no lugar de apenas normas voluntárias.



um dos elementos da perspectiva expansiva que proponho aqui, perspectiva essa que visa investigar todas as possíveis interações entre mecanismos regulatórios domésticos e mecanismos regulatórios globais.

Outro ramo recente da literatura de GG examina mais aprofundadamente a diferença marcante de resultados da interação de padrões globais de governança com sistemas nacionais de governança, dependendo se esta interação ocorre em países ocidentais desenvolvidos com sistemas domésticos de governança já consolidados, ou em países em desenvolvimento com capacidade institucional doméstica fraca ou inexistente. (Dubash & Morgan, 2012). Esta agenda de pesquisas emergente, conhecida como "O Estado Regulamentador no Sul [Global]" (The Regulatory State of the South), propõe investigar como as características singulares dos sistemas domésticos de governança, bem como as demandas específicas de desenvolvimento de países do Sul Global impactam (ou ao menos deveriam impactar): 1) que objetivos deveriam ser perseguidos por mecanismos de regulação global que promovem convergência regulatória ao redor do mundo; 2) que resultados pode-se esperar das interações entre determinados modelos globais de regulamentação e sistemas deficientes de governança doméstica²⁴. Esta linha promissora de pesquisa se preocupa assim em entender como normas internacionais interagem com sistemas domésticos de governança considerados disfuncionais, ou inacabados, ou em consolidação. Porém, essa agenda de pesquisas ainda não esgota as possibilidades da perspectiva que proponho nesse artigo por duas razões. Primeiro, o foco dessa linha de pesquisa até o momento está restrito a mecanismos muito específicos de governança no âmbito doméstico: agências independentes de regulação do setor de infraestrutura. Segundo, essa linha de pesquisa não investiga especificamente se e como os vários tipos de mecanismos globais podem – e se devem – ser explorados para melhorar as chances de promover reformas em sistemas domésticos de governança, reformas que venham a impactar positivamente em indicadores de desenvolvimento. Em

²⁴ Esta literatura sustenta, por exemplo, que para aumentar as chances de sucesso em iniciativas de reforma em sistemas regulatórios domésticos em alguns países em desenvolvimento, processos multisetoriais de discussão e participação no processo regulatório se tornam essenciais para garantir a legitimidade e futura eficácia das normas. Dubash e Morgan, 2012.



outras palavras, a pesquisa referida tem um viés de análise histórica, não incluindo um aspecto normativo.

Em síntese, apesar da literatura de governança global ter como objeto a análise de mecanismos globais de regulamentação, a doutrina dominante ainda não inclui um estudo sistemático de como instrumentos regulatórios globais podem interagir de forma complexa com instrumentos domésticos de governança, ou afetar tentativas de promover reformas de governança no âmbito nacional. Assim, essa literatura não adotou ainda a perspectiva que eu denomino de expansiva. O objeto último de pesquisa nessa perspectiva seria o sistema doméstico de governança, mas para entender como esse sistema é formado ou transformado devemos também voltar o foco para influências externas, nesse caso os mecanismos globais de governança. No caso da governança global o foco de pesquisa está nos próprios mecanismos globais: como são criados e transformados, relegando os sistemas domésticos a segundo plano. Existe, entretanto, um pequeno número de estudos que começam a investigar mais especificamente se e como regimes transnacionais podem ajudar a preencher o déficit de governança em países em desenvolvimento. Estes estudos serão discutidos na seção 3.

2.1 A literatura dominante: ofuscando o déficit institucional

A década de 1990 testemunhou o início de uma mudança pronunciada na forma como vários países ocidentais industrializados formulam políticas regulatórias. Esses países passaram de uma perspectiva de regulação formulada eminentemente por órgãos e atores públicos de forma hierárquica e verticalizada (top-down), para uma perspectiva mais horizontal e híbrida, envolvendo parcerias entre atores e órgãos públicos e privados. A expectativa era a de que o Estado pudesse guiar e controlar as iniciativas privadas de forma a assegurar objetivos sociais e econômicos almejados (incluindo saúde, segurança, meio-ambiente e não discriminação), ao invés de tentar assegurar estes objetivos exclusivamente de forma direta. (ZUMBANSEN, 2004; MAJONE, 1994; BALDWIN, SCOTT & HOOD, 1998; JORDANA & LEVI-FAUR, 2005). Esse movimento passou pelo uso de mecanismos extralegais de regulação, tais como iniciativas de autorregulação por empresas ou acordos voluntários entre empresas e organizações da sociedade civil (como atesta



o crescimento de iniciativas classificadas como de “responsabilidade social corporativa”), que podem contar ou não com o aval do Estado. (SCOTT, 2005). Uma das principais características dessas formas privadas e híbridas de regulação é sua capacidade de cruzar fronteiras mais facilmente do que formas convencionais de regulação pública. Dessa forma, o movimento em direção à formas privadas e híbridas de regulação se encontra profundamente entrelaçado com o movimento que tem transferido autoridade regulatória do âmbito nacional ao global.

Setores acadêmicos de países ocidentais envolvidos com estudos regulatórios acompanharam estas tendências políticas, deslocando o foco de seus estudos. Da ênfase em entender o potencial e limitações da regulação estatal passou-se a uma investigação mais ampla incluindo "um escopo abrangente de normas e mecanismos pelos quais o controle [regulatório] é afirmado ou alcançado, mesmo que indiretamente". (SCOTT, 2005, p. 145, tradução nossa).²⁵ Um número significativo e crescente de estudos busca decifrar o "Estado regulamentador" e os "novos modelos de regulação e governança". (SALOMON, 2002; DE BURKA & SCOTT, 2006; TRUBEK & TRUBEK, 2003). Diversos estudiosos de modelos regulatórios no âmbito nacional passaram a olhar para o rico manancial de pesquisas que a disciplina de relações internacionais passou a desenvolver para entender como Estados estavam tentando solucionar problemas globais em um ambiente regulatório extremamente plural, descentralizado e mais horizontal.

No lugar de considerar tratados e costumes inter-estatais como a fonte primária e primordial de regulação global a literatura de GG começou a produzir um volume considerável de estudos sobre outros tipos de mecanismos regulatórios, que estavam em ascensão. Esses novos mecanismos, criados ou encorajados tanto por agentes estatais quanto não estatais, tendem a ser extralegais e horizontais. Os estudos de ciência política com foco em regulações no âmbito nacional passaram a denominar essa forma mais abrangente de processos regulatórios híbridos e horizontais de "governança sem governo". (GRANDE & PAULY, 2005)²⁶. Os estudos

²⁵ Veja também a rica discussão acadêmica sob a perspectiva da "escolha de instrumento" (instrument-choice) na administração pública, que investiga quais opções regulatórias poderiam servir melhor para traduzir determinados objetivos políticos em resultados práticos em sociedades complexas. Eliadis, Hill & Howlett, 2005.

²⁶ Para mais discussões sobre “governança sem governo” veja por exemplo Rosenau & Czempiel, 1992) Pierre & Peters, “1998; Cutler, Haufler & Porter, 1999); Hall & Bierstecker, 2002.



de governança global, por outro lado, passaram a se referir a esses novos modelos de regulação como "nova governança transnacional", em contraste com a "antiga governança internacional", na qual Estados e instituições internacionais eram os únicos criadores e implementadores de normas. (ABBOTT & SNIDAL, 2009; HERITIER & LEHMKUHL, 2008; BERNSTEIN & CASHORE, 2007²⁷; CASHORE, 2002).

Alguns ramos de estudos jurídicos também foram fortemente influenciados por estas tendências. A perspectiva do pluralismo jurídico, por exemplo, passou a ser usada como plataforma para compreender a multiplicação e crescente inter-relação entre diferentes campos de autoridade normativa tanto no âmbito nacional quanto no âmbito global²⁸. Ramos inteiros de estudos jurídicos foram se desenvolvendo, mesmo que de forma pouco confortável, nesta intersecção entre os âmbitos nacional e global, tais como a justiça de transição (transitional justice) e o direito ambiental. Acadêmicos vêm propondo diversas metodologias, marcos ou perspectivas analíticas para melhor investigar esta teia multifacetada e complexa de iniciativas regulatórias públicas, privadas e/ou híbridas, bem como nacionais e/ou globais.

O direito transnacional, por exemplo, é proposto como uma perspectiva que permite unir as agendas independentes de pesquisa dos estudos de pluralismo jurídico no âmbito nacional e estudos sobre governança global. (GAILLARD, 2001; KOH, 2006; ALEINIKOFF, 2008; CALLIES & ZUMBANSEN, 2010;²⁹ COTERREL, 2012). O contraste *Hard law versus soft law* é proposto como um modelo para investigar as diferentes características e graus de eficiência de distintos tipos de

²⁷ Steven Berstein & Benjamin Cashore focused on private forms of regulation in the global market place, which they called "non-state market driven" (NSMD) governance mechanisms.

²⁸ De acordo com Tamanaha (2008, tradução nossa): "Nas últimas duas décadas a noção de pluralismo jurídico tem se tornado um dos principais tópicos em antropologia jurídica, sociologia jurídica, direito comparado, direito internacional e estudos sócio-jurídicos, e parece estar ganhando ainda mais popularidade". Veja também Michaels, 2009.

²⁹ Callies and Zumbansen propõem o uso do direito transnacional como metodologia para investigar a regulação global. Nas palavras dos autores (prefácio, tradução nossa) "Observamos de saída que o Direito hoje é claramente e irreversivelmente transnacional". A nova literatura de governança global visa compreender de que forma a mudança na própria natureza da regulação, e a crescente globalização dos processos de regulatórios tem desafiado antigas dicotomias tais como o direito internacional público versus o direito internacional privado; ou criado novas dicotomias tais como as iniciativas regulatórias da "antiga governança" versus iniciativas regulatórias da "nova governança".



mecanismos de regulação. (KIRTON & TREBILCOCK, 2004). A recente agenda de pesquisa conhecida como “direito administrativo global (global administrative Law/GAL)” procura examinar os fundamentos normativos de diversos tipos de regulação global. GAL tem com foco principal entender se e em que medida mecanismos regulatórios globais padecem de um déficit de *accountability* e legitimidade vis-à-vis processos regulatórios nacionais, e se princípios de direito administrativo desenvolvidos no âmbito de processos nacionais poderiam assegurar maior *accountability* e legitimidade a regulações globais³⁰.

Vários estudiosos de sistemas regulatórios passaram a considerar a "retirada do Estado" de muitos dos espaços tradicionais de regulação como uma característica essencial dos novos sistemas de governança – tanto no âmbito nacional quanto global – criados a partir dos anos 90. (COX, 1997; STRANGE, 1996; HELD et al, 1999³¹). Existem várias teorias sobre o que levou à proliferação de modelos de “governança sem governo”. Por exemplo, para muitos a globalização de sistemas econômicos e de comunicação fez com que vários elementos do processo regulatório, que no passado eram debatidos e resolvidos nacionalmente, tenham "migrado para instituições internacionais ou transnacionais em áreas tão diversas quanto comércio, finanças, meio ambiente e direitos humanos". (MATTLI & WOODS, 2009, p. 1, tradução nossa). Um número considerável de estudiosos considera que os Estados nacionais perderam a capacidade efetiva para regular diversas questões com relevância nacional, porque essas questões agora cruzam facilmente as fronteiras, exigindo soluções negociadas com outros Estados e, cada vez mais, com atores não estatais.

³⁰ Em 2004 Benedict Kingsbury, Nico Krisch e Richard Stewart iniciaram um projeto de pesquisa na Universidade de Nova Iorque para investigar se e como princípios jurídicos administrativos, tais como transparência, participação, revisão, razoabilidade, responsabilidade (*accountability*), primariamente associadas a sistemas jurídicos nacionais, poderiam e deveriam ser aplicados a mecanismos globais de governança. O artigo que deu origem a esse projeto chamado de GAL (Global Administrative Law) é Kingsbury, Krisch & Stewart, 2005. Para uma bibliografia detalhada sobre a pesquisa relacionada ao GAL até 2005 veja “A Global Administrative Law Bibliography” (2005) 68:3/4 Law & Contemporary Problems 357. Para trabalhos acadêmicos mais recentes relacionados ao projeto de pesquisa GAL veja IILJ, *Institute for International Law and Justice at the New York University School of Law*, online: IILJ <<http://www.iilj.org/gal/bibliography/default.asp>>.

³¹ Held et al 1999 fazem um apanhado dos argumentos contrastantes no que se refere a posição do Estado na regulação de um mundo globalizado.



É importante salientar, entretanto, que o papel dos Estados na formulação de regulações nacionais e globais continua a ser objeto de debates acalorados nos meios acadêmicos. Existe na verdade pelo menos três teorias distintas na literatura de governança global sobre a evolução do papel estatal no que diz respeito a regulações globais ao longo dos anos. Vários autores argumentam que atores privados têm adquirido cada vez maior dominância nos sistemas regulatórios globais, enquanto a autoridade regulatória estatal tem enfraquecido significativamente. Uma segunda teoria sustenta que Estados não têm se retirado do ambiente regulatório, mas sim transformado o caráter da sua autoridade regulatória. (Sassen, 2002, 2006; Picciotto, 2006, 2011; Levi-Faur, 2005).³² Para muitos, os Estados mais fortes ainda influenciam desproporcionalmente os objetivos e destinos das principais regulações globais. (BRAITHWAITE & DRAHOS, 2000, SIMMONS, 2001)³³. De acordo com essa segunda posição primeiro os EUA, seguido pela Comunidade Europeia, seriam de longe os atores com maior poder regulatório no cenário global. (DREZNER, 2007; SIMMONS, 2001; BRAITHWAITE & DRAHOS, 2000)³⁴. Uma terceira teoria, sustentada por Walter Mattli e Ngaire Woods (2009)

³² Saskia Sassen (2002, 2006) argumenta que a retirada do Estado das formas convencionais de regulação verticalizadas não constitui uma retirada completa da autoridade regulatória, nem o enfraquecimento ou impotência do Estado. Ao contrário, estaríamos presenciando uma transformação completa da forma como Estados exercem autoridade nos planos nacional e global. Sol Picciotto (2006, 2011) também argumenta que ao invés de uma retirada do Estado houve uma profunda transformação do papel de regulamentação dos Estados nas esferas pública e privada. Este processo leva a um ofuscamento das fronteiras entre regulação pública e privada. Existe crescente reconhecimento de que a nova ordem Internacional é na verdade fortemente regulada quando se leva em consideração as formas de nova governança que transcendem a regulamentação clássica inter-estatal, vertical e cogente. Veja por exemplo a literatura sobre capitalismo regulatório, inaugurada por John Braithwaite, 2008.

³³ John Braithwaite and Peter Drahos (2000) fazem uma ampla e detalhada descrição de estudos de caso sobre regulação da economia global ao longo de várias áreas e alegam ter encontrado evidência de que até o momento a história da regulação global é uma história de dominação por países ocidentais industrializados. Apesar de vários Estados mais frágeis e também atores não-estatais terem conseguido promover a criação de um número de mecanismos regulatórios internacionais, os resultados tem sido claramente desiguais em termos de quantidade e relevância. Esta posição é também defendida por Beth Simmons, que analisou a evolução de mecanismos globais de regulação financeira. Simmons (2001) mostra como nesta área-chave os EUA tem unilateralmente partido para o uso de regulações financeiras extraterritoriais, e subseqüentemente pressionado outros Estados fortes (especialmente os integrantes da OECD) a criar mecanismos transnacionais para encorajar ou coagir outros países a adotar regulações semelhantes.

³⁴ Braithwaite e Drahos atribuem esta influência desproporcional à capacidade superior de Estados poderosos de produzir, controlar e utilizar conhecimento, bem como sua maior capacidade de utilizar mecanismos de coação [diplomáticos, comerciais ou militares]. Daniel W Drezner, em seu



entre outros, apresenta uma análise com maior nuance. Para esses autores o grau de influência exercido por Estados fortes, por Estados mais fracos e ainda por atores não estatais sofre grande variação, dependendo da matéria ou preocupação objeto da regulação.

De acordo com esta posição mais matizada, os Estados mais fortes ainda exercem uma influência desproporcional na criação de regulações globais quando se trata de questões que envolvem alguns de seus interesses mais estratégicos, ou quando existe um desequilíbrio mais pronunciado de poder entre países negociantes, e/ou quando um Estado forte pode facilmente adotar uma regulação unilateral com alcance global e depois desconsiderar divergências ou promover convergência. Em todos os outros casos, entretanto, a influência dos Estados mais fracos, mas também de instituições internacionais e de atores não estatais na criação e na evolução de sistemas globais de regulação ganha relevância e é na verdade essencial para explicar tendências de regulação global. Acredito que a teoria de Mattli e Woods é a que melhor reflete a ampla diversidade de mecanismos regulatórios globais.

Uma deficiência marcante da literatura predominante de governança global é exatamente o fato de que suas análises não diferenciam uma regulação global que foi motivada por um problema que envolve importantes interesses estratégicos de países industrializados com maior poder no cenário global, de uma regulação global que tem como objetivo, por exemplo, resolver problemas que derivam do déficit agudo de governança doméstica em países em desenvolvimento. Por exemplo, regulações globais para lidar com a mudança climática ou com o crime transnacional organizado (que afetam interesses importantes de Estados ocidentais industrializados) são discutidas conjuntamente com regulações globais que visam reduzir casos de trabalho infantil na produção de tapetes (que ocorrem quase que

influente *"All Politics is Global"* (2007), também argumenta que Estados poderosos tal como os EUA e os integrantes da União Européia ainda exercem influência desproporcional na criação de regulações globais. Drezner (2007, tradução nossa) acrescenta que a "convergência [de interesses] entre os Estados mais fortes é condição necessária e suficiente para a criação de sistemas efetivos de governança global". Drezner ainda argumenta que valores e interesses de organizações internacionais e Estados mais frágeis, bem como valores e interesses de corporações transnacionais, ONGs e comunidades epistêmicas só podem ser traduzidas em mecanismos de regulação global com aceitação ou apoio dos Estados mais poderosos.



exclusivamente em países em desenvolvimento)³⁵. Regulações globais para encorajar práticas de manejo sustentável de florestas, ou para lidar com corrupção transnacional, que são preocupações comuns tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, são analisadas conjuntamente com regulações globais para evitar o comércio de diamantes oriundos de zonas de conflito, problema que afeta apenas países em desenvolvimento.

A literatura que visa construir um marco teórico para explicar processos de governança global estuda quais opções regulatórias podem melhor resolver os principais problemas sócio-econômicos contemporâneos, independentemente se eles ocorrem em países desenvolvidos ou em países em desenvolvimento. (ABBOT & SNIDAL, 2009)³⁶. Esse enfoque generalista da literatura ofusca as singularidades de iniciativas regulatórias criadas para lidar com um problema contemporâneo que é específico a um grupo de países em desenvolvimento: o profundo déficit de governança doméstico.

Certamente existe grande diferença entre criar regulações globais para alcançar objetivos econômicos e sociais que escapam à capacidade regulatória de qualquer instituição nacional pública agindo isoladamente (independente da qualidade institucional do país), e criar regulações globais para solucionar problemas econômicos e sociais que derivam primordialmente do pronunciado déficit de governança específico a um grupo de países em desenvolvimento. No meu entender essa diferença é marcante a ponto de exigir diferentes marcos teóricos para explicar porque e como exatamente essas regulações distintas nascem e se desenvolvem, e

³⁵ O trabalho infantil na produção de tapetes em países do sul asiático afeta companhias ocidentais que comercializam estes tapetes apenas na medida em a pressão de consumidores e de grupos sociais organizados passa a ameaçar a reputação ou legitimidade dessas empresas. É possível ainda que algumas corporações promovam ou apoiem medidas para prevenir e combater trabalho infantil e degradante nas suas linhas de produção em países em desenvolvimento por considerações éticas, e não apenas quando motivadas pelo “business case”. Alguns setores corporativos podem genuinamente considerar que o déficit de governança doméstico em países onde eles atuam pode afetar significativamente seus interesses. A questão, no entanto, é se isso poderia ser considerado “high stakes” para países industrializados, de acordo com as teorias realistas sobre criação de regras globais em relações internacionais.

³⁶ Para Abbott e Snidal, por exemplo, a enorme quantidade de mecanismos privados ou híbridos que vêm criando novos padrões regulatórios globais em diversas áreas desde 1980 tenta preencher supostas lacunas na regulação estatal e internacional (inter-estatal), sem qualificar quando esse déficit é possivelmente estratégico (países industrializados) ou inerente aos sistemas nacionais (países pobres em governança).



para iluminar as tentativas daqueles que estejam interessados em influenciar o desenho dessas regulações.

A diferença mais óbvia diz respeito aos objetivos diretos e objetivos indiretos da regulação global. Quando um problema socioeconômico é derivado do déficit agudo de governança no âmbito doméstico, a regulação global poderá ser criada com o objetivo direto de resolver esse déficit de governança. Os benefícios socioeconômicos esperados dessa regulação global serão apenas indiretos. Essa particularidade afeta, por exemplo, as tentativas de avaliar a eficácia dessas regulações. É muito mais complexo avaliar a eficácia de uma regulação olhando-se apenas para seus resultados indiretos. Uma segunda diferença diz respeito a motivação que leva os diferentes atores, em especial os países fortes, a apoiar os vários tipos de regulação global. A teoria (realista) dominante é que países fortes não irão apoiar regulações globais que visam resolver problemas específicos de países em desenvolvimento (que os afetam apenas indiretamente). Certamente não na mesma medida em que apoiam regulações globais que afetam seus interesses estratégicos. Isto requer atenção analítica especial ao papel dos demais atores – países mais periféricos, atores não estatais, organismos internacionais – para explicar a emergência e evolução da regulação global que não afete interesses relevantes diretos de países ocidentais industrializados.

Os atuais marcos teóricos desenvolvidos pela literatura dominante de governança global não diferenciam entre esses dois tipos muito distintos de regulação, o que impede que sejam utilizados para iluminar as tentativas de criação de novas regulações globais para solucionar problemas socioeconômicos especificamente gerados pelo déficit de governança em países em desenvolvimento. O diálogo entre as literaturas de desenvolvimento e de governança global se encontra assim dificultado. Mesmo sem esse marco analítico, é possível traçar algumas observações e hipóteses iniciais sobre como a criação de regulações globais para lidar com o déficit de governança nos países em desenvolvimento vem evoluindo ao longo dos últimos anos. Até os anos 2000 vários mecanismos globais foram criados para permitir a diversos atores desviar dos sistemas domésticos disfuncionais de governança em países em desenvolvimento. Em matéria de direitos humanos e ambiental, por exemplo, houve enorme pressão social em países desenvolvidos para que as corporações multinacionais e seus países sede criassem



mecanismos para lidar diretamente com os problemas econômicos, sociais e ambientais provocados por atividades econômicas transnacionais no Sul Global.

A lógica parecia a mesma dos mecanismos de “nova governança” que ocorriam em países desenvolvidos: transfere-se a autoridade regulatória para aqueles agentes que demonstrem maior capacidade de regular determinado problema, e que tenham responsabilidade pelos efeitos da atividade a ser regulada. Na medida em que as experiências com esses mecanismos regulatórios transnacionais que basicamente desviavam dos sistemas domésticos de governança começaram a acumular, entretanto, tornou-se evidente que eles estavam demonstrando resultados muito diversos de iniciativas de “nova governança” implementadas em países ocidentais industrializados. Foram esses resultados frustrantes que levaram um ramo recente da literatura de governança global a estudar melhor esse fenômeno. Eu analiso esta literatura a seguir.

2.2 A literatura de vanguarda: enfrentando o desafio

Várias questões passaram a ser levantadas sobre a eficácia e a legitimidade de iniciativas de “nova governança” envolvendo países com déficits agudos de governança, o que gerou um debate central sobre possíveis pré-condições para estes mecanismos funcionarem efetivamente. Ou talvez alguns tipos de problema fossem mais amenos do que outros a este tipo de regulação. Mais relevante para os propósitos deste artigo, vários estudos empíricos comparados sobre iniciativas de “nova governança” em países da União Europeia e da Europa Oriental demonstraram que mecanismos privados ou híbridos mais horizontais tinham maior probabilidade "de serem eficazes quando havia um Estado forte na retaguarda, para garantir que atores não estatais realmente contribuam para a provisão de bens coletivos". (BORZEL & RISSE, 2010, tradução nossa). Uma parte importante da literatura sobre modelos regulatórios no âmbito nacional chegou a um consenso de que em países desenvolvidos os diversos atores públicos e privados que estão envolvidos em formas privadas e híbridas de regulação atuam sob a "sombra da



hierarquia" estatal. (SCHMITTER & STREECK, 1985; SCHARPF, 1997; RICHARDS, 2004; SCHILLEMANS, 2008)³⁷.

Na literatura sobre GG, no entanto, a maior parte dos estudos sobre “nova governança” continuou – implicitamente - examinando a eficácia e a legitimidade das várias iniciativas híbridas ou privadas quando empregadas especificamente no contexto de um tipo de Estado: o Estado institucionalmente forte. Apenas uma minoria de autores passou a traduzir a conclusão de estudos regulatórios no âmbito nacional para a arena global, afirmando que iniciativas regulatórias supranacionais híbridas ou privadas também seriam eficazes apenas quando ancoradas por Estados soberanos com sistemas domésticos de governança eficientes. (WEISS, 1998). Somente a partir da segunda metade dos anos 2000 um grupo de acadêmicos e pesquisadores passou a investigar as implicações do uso destes modelos de governança em países carentes desta sombra da hierarquia estatal³⁸. Em outras palavras, apenas recentemente surgiu um ramo separado da literatura de GG que reconhece o déficit de governança doméstica como uma importante variável de pesquisa, especialmente quando se busca identificar qual a melhor estratégia regulatória para atacar determinado problema econômico ou social. Esta literatura investiga se e como os vários tipos de regulação podem funcionar eficazmente em relação a países com déficits agudos de governança, onde inexiste uma sombra de hierarquia estatal considerada adequada.

Uma das principais ideias exploradas por essa literatura é o possível uso de mecanismos regulatórios externos como equivalentes funcionais dessa sombra de hierarquia estatal ausente. A questão crucial seria identificar quais tipos de

³⁷ Em 1985 Schmitter e Streeck já argumentavam (tradução nossa): "a espada de Dâmoçles da ameaça de intervenção estatal direta" é necessária para provocar auto-regulação privada ou regulação público-privada. O Estado ameaça - implícita ou explicitamente – legislar regras para atividades privadas, mudando assim os cálculos de custo-benefício das corporações, favorecendo assim a adoção de regras voluntárias mais próximas do interesse coletivo. Além disto, boa parte da literatura afirma que mecanismos de “nova governança” requerem a existência de um nível mínimo de demanda social ou incentivos de mercado para funcionar eficientemente.

³⁸ Em 2006, por exemplo, Thomas Risse e Ursula Lehmkuhl iniciaram uma linha de pesquisa na Freie Universität Berlin sobre novos modelos de governança em "areas of limited statehood", ou áreas com capacidade estatal limitada. Em 2006 Risse & Lehmkuhl publicaram um artigo especificando os marcos conceituais do projeto. A questão central do projeto foi articulada da seguinte forma (tradução nossa): "como se pode desenvolver e sustentar sistemas legítimos e eficientes de governança em áreas com capacidade estatal limitada? A idéia é identificar os desafios regulatórios que emergem nestas condições específicas."



mecanismos externos poderiam efetivamente substituir essa sombra da hierarquia em países que apresentam graus distintos de deficiência de governança. Estes estudos sobre equivalentes funcionais a sombra de hierarquia estatal formam parte de um ramo emergente de estudos de regulação global que está começando a realizar uma investigação sistemática sobre as complexas interações entre mecanismos regulatórios transnacionais e sistemas de governança domésticos em países em desenvolvimento. Eu discuto estes novos estudos a seguir.

3 NOVA FRONTEIRA: ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO ENCONTRAM ESTUDOS DE GOVERNANÇA GLOBAL

A seriedade dos problemas socioeconômicos que são causados ou agravados pelo déficit de governança doméstica em países em desenvolvimento está por trás da demanda de produção de conhecimento acadêmico para informar tentativas de lidar com este déficit. O envolvimento de acadêmicos da área de desenvolvimento em investigações sobre se e como iniciativas globais de regulamentação podem auxiliar na solução do déficit de governança em países em desenvolvimento é bastante recente. Estes estudos começam a convergir com as investigações também recentemente iniciadas por acadêmicos envolvidos em estudos sobre governança global, que tentam entender se é possível criar ou adaptar mecanismos regulatórios globais para situações nas quais a sombra de hierarquia estatal está ausente, isto é, quando existe um déficit significativo de governança doméstica³⁹.

Para ser clara, os autores dos estudos que eu descrevo nesta seção estão aparentemente implementando esta mudança de perspectiva analítica – passando da observação das regulações globais como mecanismos independentes, para a observação dos efeitos da interação destes mecanismos em sistemas domésticos de governança - de forma intuitiva, sem que tenha havido ainda uma discussão teórica sobre essa mudança. A meu ver o impacto desses estudos na evolução da literatura de governança global é notável, e um exemplo concreto é justamente os

³⁹ Para Borzel e Risse (2006) esta questão deve ser respondida afirmativamente: tanto mecanismos internacionais quanto normas sociais nos âmbitos local, nacional e internacional podem servir como equivalentes funcionais à sombra do Estado.



efeitos potenciais desse novo ramo da literatura para outras áreas de estudo, como os estudos de desenvolvimento. Essa nova perspectiva de investigação teórica e empírica poderá instruir os esforços de pesquisa em D&D que buscam resolver o complexo quebra-cabeças de como lidar com sistemas domésticos de governança disfuncionais ou incompletos, que parecem estar imunes ou incrivelmente resistentes a tentativas de reforma. É possível que estes estudos de GG venham a aumentar as chances de implementar reformas efetivas para diminuir o déficit de governança doméstica em alguns países em desenvolvimento, ainda que seus autores não tenham reconhecido esse potencial explicitamente.

É também importante notar que os estudos emergentes que eu descrevo brevemente nesta seção ainda são esparsos e estão sendo realizados de forma bastante independente uns dos outros. Apesar de diversos autores usarem conceitos que são similares, esses conceitos não são exatamente os mesmos. Cada autor também parece abordar o problema do déficit de governança doméstica a partir de perspectivas diferentes: alguns partem de uma perspectiva desenvolvimentista; outros de uma perspectiva ambientalista; outros ainda de uma perspectiva de segurança internacional. Finalmente estes autores não reconhecem explicitamente que eles estão se afastando do *mainstream* da pesquisa de seus campos acadêmicos respectivos. Quando alguém se propõe a identificar um grupo diverso de tendências acadêmicas emergentes como potencialmente integrando uma linha teórica singular existe o risco inevitável de generalizar ou de simplificar demasiado o objetivo de cada linha de pesquisa. Acredito, entretanto, que é importante iluminar estas novas tendências tanto nos estudos de desenvolvimento quanto nos estudos de governança global porque em conjunto eles possuem poder explicativo suficiente para nos auxiliar a compreender a recente evolução das várias estratégias para lidar com o déficit agudo de governança em alguns países em desenvolvimento.

Conforme citei acima, um grupo de acadêmicos está usando as ideias da literatura da sombra da hierarquia estatal para examinar como mecanismos regulatórios globais poderiam lidar com o déficit agudo e crônico de governança em países em desenvolvimento. Stephen Krasner (2004), um estudioso de relações internacionais, investiga o caso específico de Estados “quase falidos”, que se encontram presos a um ciclo crônico de caos político e de violência. Esses Estados



são considerados uma ameaça à segurança de outras nações, agora e/ou no futuro. Em 2004 Krasner publicou um artigo afirmando que a comunidade internacional precisa transcender princípios convencionais de direito internacional, como por exemplo o princípio da soberania estatal, e assumir a responsabilidade de promover "melhor governança doméstica em regimes mal governados, falidos e sob ocupação" (Krasner, 2004, p. 85, tradução nossa). Para Krasner, apesar de terem sua soberania internacional reconhecida por outros Estados, alguns países estão claramente falhando quando se trata de exercer a soberania doméstica de forma efetiva. Nestes casos, Krasner argumenta, mecanismos convencionais disponíveis a atores políticos estrangeiros – tais como a assistência bilateral e multilateral para promover melhorias de sistemas de governança e administração transitória (durante ocupação militar) – não são efetivas ou suficientes.

Segundo Krasner é preciso expandir o *menu* de opções regulatórias para lidar com esse déficit de governança. Ele propõe duas novas formas para lidar com o problema. No caso de Estados completamente falidos, como a Somália, ele propõe protetorados consensuais (trusteeships). Protetorados consensuais basicamente seriam o reconhecimento formal pela comunidade internacional que um país específico se encontra incapaz de exercer sua soberania jurídica internacional. Krasner admite que sensibilidades políticas tornam improvável que a comunidade internacional venha a endossar essa opção publicamente, embora ele afirme que uma espécie de trusteeship já ocorre na prática⁴⁰. Uma segunda opção seria o que Krasner denomina de “soberania compartilhada”. Em suas palavras:

Soberania compartilhada envolveria o engajamento de atores externos em algumas das estruturas domésticas de governança do Estado em questão, por um período indeterminado. Tais arranjos políticos seriam legitimados por acordos assinados por autoridades nacionais reconhecidas. (KRASNER, 2004, p. 108, tradução nossa).

Ainda que o princípio da autonomia política reconhecido em relações internacionais fique comprometido, o país ainda estaria exercendo sua soberania no

⁴⁰ Segundo Krasner (2004) as principais barreiras impedindo a adoção de um tratado internacional codificando uma forma de trusteeship ou protetorado é a falta de vontade política dos países desenvolvidos, que teriam o ônus de implementá-lo, e também dos mais fracos, que correriam o risco de ser pressionados a aderir.



momento da assinatura voluntária do acordo de soberania compartilhada, e estaria livre para rescindir esse acordo a qualquer tempo. Krasner reconhece que, por razões políticas e legais, a expressão “soberania compartilhada” poderia trazer problemas, e sugere que esses arranjos sejam chamados de “parcerias”. Em outras palavras, Krasner está defendendo a criação de mecanismos internacionais para servirem no âmbito doméstico como equivalentes funcionais dos sistemas de governança ausentes, por tempo indeterminado.⁴¹ Krasner não explora como exatamente estes mecanismos externos poderiam interagir com sistemas de governança doméstica em estágio embrionário, ou se esses mecanismos poderiam ser intencionalmente desenhados de forma a favorecer a criação de sistemas de governança autossuficientes ao longo do tempo. Seu argumento é, naturalmente, muito polêmico e existem sérias críticas sobre os tons imperialistas de sua proposta.

Outra ideia baseada no mesmo conceito de soberania compartilhada foi introduzida pelo economista Paul Romer com seu projeto “*charter cities*” (cidades projetadas). Romer argumenta que países pobres em governança podem explorar a opção de criar novas cidades partindo do zero, em locais previamente não habitados. Os habitantes destas novas cidades aceitariam se submeter a uma série de regras de governança reunidas em uma Carta, regras cuja implementação e cumprimento seriam monitorados e controlados por autoridades externas. A visão é de que estas cidades projetadas e bem governadas atrairiam capital financeiro e humano estrangeiros, favorecendo o crescimento econômico dessa zona do país, e

⁴¹ Nas palavras de Krasner (2004, tradução nossa): “esforços externos para influenciar estruturas de autoridade de outros estados é o desafio central da política externa contemporânea”. A pesquisa de Krasner não está necessariamente focada em encontrar formas de promover melhorias em indicadores de desenvolvimento nos países fracos em governança, *per se*. O objetivo principal parece ser o de administrar os riscos à segurança global provocados por esses países que podem mais facilmente se tornar focos de terrorismo, tráfico de drogas e outras formas de crime organizado. Neste caso pode-se argumentar que países desenvolvidos influentes teriam incentivos para discutir e promover regulação global nessa área. Mas nem todos os países com déficit grave de governança são necessariamente países falidos e ninhos de terroristas e crime organizado. Uma questão diferente surge, dessa forma, no caso desses países que em princípio não oferecem ameaças a segurança global. Se os riscos são primariamente suportados pelas próprias sociedades desses países, haveria ainda incentivos suficientes para os países desenvolvidos apoiarem a criação de mecanismos globais para servir como equivalentes funcionais à sombra do Estado nestes casos?



possivelmente tendo um efeito positivo em outras áreas ao longo do tempo. (SHERIDAN, 2009; CHEONG, 2010; SUTHERLAND, 2012)⁴².

Em seu livro de 2009, *Wars, Guns and Votes* (Guerras, Armas e Votos), o economista de desenvolvimento Paul Collier afirma que nas últimas décadas vários países no grupo dos países em desenvolvimento mais pobres deram uma guinada marcante ao adotar sistemas formais de democracia eleitoral. Collier então pergunta porque esse grupo (que alberga "o *bottom billion*" ou o bilhão mais pobre da humanidade, para usar a expressão cunhada por Collier em seu livro anterior, de 2008) ainda não mostra indícios de que essa guinada gerou melhorias reais em indicadores de desenvolvimento político ou econômico. Collier conclui que muitas vezes as reformas políticas e econômicas adotadas por esses países após a democratização formal foram cosméticas, e eles ainda apresentam um déficit agudo de governança. O resultado dessa guinada democrática foi, contraditoriamente, um aumento da violência política, da instabilidade social e da pobreza generalizada em alguns países.

Collier argumenta que os países que albergam o *bottom billion* estão presos em uma armadilha de pobreza e violência, da qual eles não conseguirão escapar sozinhos. Ele afirma que os mecanismos existentes para promover ajuda para o desenvolvimento, mesmo focados em promover reformas de governança doméstica, também não serão capazes de ajudar esses países a escapar dessa armadilha, porque eles carecem de sistemas mínimos de segurança política e de sistemas de *accountability* governamental, que são pré-requisitos para a construção de sistemas domésticos de governança mais amplos. Collier também não acredita que os mecanismos regulatórios tradicionais são o melhor caminho para lidar com esse problema, ao menos inicialmente.

Em seu livro de 2010, *Plundered Planet* (O Planeta Saqueado) Paul Collier centra no caso de países ricos em recursos naturais porém pobres em governança. Além da armadilha da violência esses países estariam também presos em uma "maldição dos recursos". Collier explica que embora países ricos em recursos naturais precisem ainda mais de bons sistemas domésticos de governança para lidar

⁴² Para informação sobre o projeto "charter cities" veja Charter Cities, online. Disponível em: <<http://www.chartercities.org/>>.



com os impactos sociais, ambientais e econômicos negativos que caracterizam as atividades extrativas, rendas expressivas da exportação de recursos abundantes podem financiar as elites autoritárias desses países sem que precisem prestar contas a sociedade, tornando ainda mais difícil a "construção das instituições [de governança] necessárias [no âmbito doméstico]". Assim como Krasner, Collier (2008, 2009, 2010) argumenta que estes casos complexos exigem uma desconstrução radical dos conceitos de soberania internacional e nacional. No caso de países que passam por violência política crônica, a proposta de Collier é fazer uso de mecanismos externos para proporcionar segurança e *accountability* mínimos, até que os países albergando o *bottom billion* possam escapar da armadilha da violência política em que se encontram presos.

Assim, Collier também propõe que mecanismos transnacionais sejam usados como equivalentes funcionais das estruturas de governança domésticas ausentes, para propiciar segurança e *accountability*, pre-requisitos para a construção de outros sistemas de governança. Em outras palavras, ele sugere que instituições domésticas disfuncionais ou ausentes sejam temporariamente substituídas. Collier não detalha, entretanto, como exatamente estes mecanismos externos de governança abririam caminho para seus equivalentes domésticos ao longo do tempo. No caso de países ricos em recursos naturais, Collier advoga a criação de uma Carta de Recursos Naturais (Natural Resources Charter), uma série de padrões internacionais de boa gestão de recursos naturais. Mas essa Carta serviria apenas como um guia voluntário para aqueles países ricos em recursos que desejem contar com cooperação técnica para melhor administrar os seus recursos.

Outros autores já estão investigando que efeitos alguns mecanismos de governança global já existentes – que são muito menos intrusivos na soberania dos países – estão provocando ou podem provocar em sistemas domésticos de governança nos países em desenvolvimento. Em um artigo de 2009 intitulado "A globalização do direito anticorrupção ajuda países em desenvolvimento?", o acadêmico de D&D Kevin Davis analisa se o emergente regime transnacional de combate a corrupção – formado por convenções internacionais, mecanismos multisetoriais e regulações extraterritoriais - estaria provocando efeitos positivos reais na redução de índices de corrupção em países em desenvolvimento. Neste artigo Davis inclui uma discussão interessante, ainda que breve, sobre se estas



normas transnacionais de combate a corrupção poderiam estar causando efeitos imprevistos e indesejáveis em sistemas domésticos de governança. Ele sugere que como em alguns casos estas normas tentam desviar ou substituir o sistema doméstico de governança elas podem estar anulando incentivos para a criação ou o fortalecimento de mecanismos domésticos para inibir a corrupção nos países em desenvolvimento. Davis afirma que ainda não existe evidência de que isso esteja efetivamente acontecendo, e uma outra possibilidade é a de que esses mecanismos tenham uma interação positiva, complementando sem anular os mecanismos de governança no âmbito doméstico.

Também em 2009 um antropologista social e pesquisador sênior no *think tank* Britânico *Overseas Development Institute (ODI)*, David Brown, realizou uma avaliação crítica da crescente prática da União Europeia de usar mecanismos de pressão tais como "Acordos Voluntários de Parceria" (Voluntary Partnership Agreements/VPAs) em seus acordos bilaterais de comércio com países ricos em madeira e pobres em governança. Para Brown (2009) os VPAs têm o objetivo claro de lidar com a questão do comércio ilícito e insustentável de madeira promovendo melhorias no sistemas de governança de florestas e madeira dos parceiros comerciais europeus menos desenvolvidos. Ao analisar se os VPAs efetivamente melhoraram essa governança, entretanto, Brown encontrou resultados mistos. Por um lado ele encontrou evidências de que VPAs têm o potencial para encorajar o desenvolvimento de padrões globais de desmatamento sustentável a longo prazo. Ele também viu potencial para o mecanismo reduzir o volume de madeira ilegal que ingressa no mercado europeu e para melhorar a transparência do setor madeireiro. Entretanto, baseado em suas análises de campo, Brown foi mais cético em relação aos impactos dos VPAs em termos de provocar melhorias concretas nos sistemas domésticos de governança em países em desenvolvimento.

Em 2011 Gilles Carbonnier, Fritz Brugger e Jana Krause, do Instituto de Estudos Internacionais e de Desenvolvimento em Genebra, avaliaram várias iniciativas multissetoriais criadas para enfrentar a maldição dos recursos e influenciar indicadores de desenvolvimento em países ricos em recursos naturais porém pobres em governança doméstica, com ênfase especial na Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativistas (EITI), uma iniciativa multissetorial transnacional com a participação de governos, indústria e sociedade civil. Carbonnier, Brugger & Krause



(2011) analisam os vetores de comportamento, incluindo os incentivos de mercado e regulamentações que podem influenciar as decisões de atores públicos e privados envolvidos no setor extrativo em países em desenvolvimento. Eles argumentam que a principal premissa do EITI é de que a maior participação da sociedade civil nos sistemas de governança de recursos no âmbito doméstico levaria a mudança de comportamento em países ricos em recursos e em empresas extrativas. Os autores concluem que em muitos dos casos que eles estudaram a sociedade civil ainda não era forte o suficiente para responder positivamente a estas expectativas.

Esses estudos ainda não investigam detalhadamente as possíveis interações positivas e negativas de mecanismos regulatórios globais com sistemas domésticos de governança altamente disfuncionais. Esta importante agenda de pesquisa está ainda tateando. É preciso ainda reconhecer que os efeitos dessa interação podem também ser sentidos na outra direção. Isto é, regimes domésticos de governança podem afetar ou influenciar os vários mecanismos globais de regulação. Em síntese, existe ainda um longo caminho pela frente para que possamos compreender melhor de que formas mecanismos globais interagem com sistemas domésticos de governança, e se e como podemos fazer melhor uso dos mecanismos globais para lidar com déficit agudo de governança no âmbito doméstico.

4 CONCLUSÃO

Atualmente existe uma ampla constelação de mecanismos globais que podem potencialmente interagir de formas complexas com sistemas domésticos de governança em países em desenvolvimento, e que possivelmente podem ser usados como instrumentos para promover reformas de governança que venham a preencher graves lacunas ou déficits nos sistemas domésticos de alguns países. Este artigo sugere que para entender melhor como esses diversos mecanismos são criados e como evoluem, e quais seus possíveis efeitos negativos ou positivos em sistemas domésticos de governança, a literatura de D&D deveria expandir seu foco para além de mecanismos endógenos e de formas tradicionais de promover governança. A agenda de pesquisa de D&D precisa incluir questões tais como: qual tem sido a evolução de tentativas externas de se lidar com o déficit de governança



em países em desenvolvimento? Quais as premissas dos atores responsáveis pela criação desses mecanismos? Como eles interagem com sistemas de governança domésticos, na teoria e na prática? Estes estudos devem estar informados e ser conduzidos em conjunto com estudos de governança global que analisam os mesmos fenômenos por ângulos diferentes, porém complementares. Mais importante, a agenda expansiva de pesquisa de D&D deve investigar se e como exatamente estes mecanismos globais podem contribuir para melhorar os indicadores de desenvolvimento de países do sul global a longo prazo. Esta é a nova, ainda inexplorada fronteira para os estudos de D&D.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT , K. W. & SNIDAL, D. Strengthening international regulation through transnational new governance: overcoming the orchestration deficit. **Vand J Transnat'l L** , v. 42, n. 2, 501- 578, 2009.
- ABRAMOVICH, V. From massive violations to structural patterns: new approaches and classic tensions in the Inter-American human rights system. **Sur International Journal On Human Rights**, v. 6, n. 11, p. 7-37, Dez. 2009.
- ALEINIKOFF, A.T. Transnational spaces: norms and legitimacy. **Yale J Int'l L** v.33, n.2, p. 479-490, 2008.
- ALMOND, G. A. & POWELL JR, G. B. **Comparative politics: a developmental approach**. Boston: Little Brown, 1966.
- APTER, D. E. **Rethinking development: modernization, dependency, and postmodern politics**. Newbury Park: Sage publications, 1987.
- BALDWIN, R. SCOTT, C. & HOOD, C. (Orgs). **A reader on regulation**. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- BERNSTEIN, S. & CASHORE, B. Globalization: four paths of internationalization and domestic policy change. **Canadian Journal of Political Science**, v. 33, n. 1, p. 66-99, 2000.
- BERSTEIN, S. & CASHORE, B. Can non-state global governance be legitimate? an analytical framework. **Regulation and Governance**, v. 1, n. 4, p. 347-371, Dec. 2007.
- BORZEL, T. A. e RISSE, T. Governance without a state: can it work?, **Regulation and Governance** v. 4, n. 2, p. 113-134, Jun. 2010.
- BRAITHWAITE, J. & DRAHOS, P. **Global business regulation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.
- BRAITHWAITE, J. **Regulatory capitalism: how it works, ideas for making it work better**. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.



- BROWN, B. Building national capacity for forest governance reform: the role of institutions. In: **Anais Congresso Florestal Mundial**, Buenos Aires, Out. 2009, 1-22.
- BURKA, G. & SCOTT, J. (Orgs.) **Law and new governance in the EU and the US**. Oxford: Hart, 2006.
- CALLIES, G. & ZUMBANSEN, P. **Rough consensus and running code: a theory of transnational private law**. Oxford: Hart Publishing, 2010.
- CARBONNIER, G. BRUGGER, F. & KRAUSE, J. Global and local policy responses to the resource trap, **Global Governance**, v. 17, n. 2, p. 247-264, Abril-Jun. 2011.
- CAROTHERS, T. (Org). **Promoting the rule of law abroad: in search of knowledge**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.
- CARTY, A. (org.) **Law and development**. New York: New York University Press, 1992.
- CASHORE, B. Legitimacy and the privatization of environmental governance: how non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 15, n.4, p. 503-529, Out. 2002.
- CHEONG, K. Charter cities – an idea whose time has come or should have gone?, **Malaysian Journal of Economic Studies**, v. 47, n. 2, p. 165-168, 2010.
- COLLIER, P. **The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- COLLIER, P. **The plundered planet: how to reconcile prosperity with nature**. London: Allen Lane, 2010.
- COLLIER, P. **Wars, guns and votes: democracy in dangerous places**. New York: Harper, 2009.
- COTERREL, R. What is transnational law, **Law & Society Inquiry**, v.37, n.2, p. 500-524, 2012.
- COX, R.W. The retreat of the State? **International Journal** v. 52, n.2, p. 366-369, 1997. Resenha do livro: STRANGE, S. The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- CUTLER, A. C., HAUFLER, V. & PORTER, T. **Private authority and international affairs** . Albany: State University of New York Press, 1999.
- DAVIS, K.E.. et al. (Orgs.) **Governance by indicators: global power through classification and rankings** (Oxford: Oxford University Press, 2012).
- DAVIS, K.E.. Does the globalization of anti-corruption law help developing countries? In: FAUNDEZ, J. & Tan, C. (Orgs.) **International economic Law, globalization and developing countries**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- DONNELLY, J. In search of the unicorn: the jurisprudence and politics of the right to development. **Cal W. Intl L Journal** v.15, p. 473-509, 1985.
- DREZNER, D. A. **All politics is global: explaining international regulatory regimes**. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- DREZNER, D. W. "Globalization, harmonization and competition: the direct pathways to policy convergence" **JEPP**, v. 12, n.5, p. 841-859, Out. 2005.



- DUBASH, N.K. & MORGAN, B. Understanding the rise of the regulatory state of the South” **Regulation and Governance** v. 6, n. 3, p. 261-281, Set. 2012.
- ELIADIS, P. M, HILL , M.M. & HOWLETT, M. **Designing government:** from instruments to governance. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.
- FUKUYAMA, F. **State-building:** governance and world order in the 21st century. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.
- FUKUYAMA, F. What is governance? Working Paper 314, **Center for Global Development Working Paper Series**, January 2013.
- GARCIA-AMADOR, F.V. **The emerging international law of development:** a new dimension of international economic law. New York: Oceana Publications, 1990.
- GOLUB, S. Beyond Rule of Law orthodoxy, Carnegie Endowment for International Peace, **Carnegie Papers Rule of Law Series**, v. 41, 2003.
- GOLUB, S. Make justice the organizing principle for the Rule of Law field, **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 1, n. 1, p. 61-66, Marco 2009.
- GRANDE, E. & PAULY, L.W. **Complex sovereignty:** reconstituting political authority in the twenty-first century. Toronto: Toronto University Press, 2005.
- HALL R. B.& BIERSTECKER, T. J. **The emergence of private authority in global governance.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.
- HARRIS, J., HUNGER, J. & LEWIS, C.M. (Orgs.) **The New institutional economics and third world development.** London, UK: Routledge, 1995.
- HATHAWAY, O. “Do human rights treaties make a difference?” **Yale LJ** , v.111, n.8, p. 1935-2042, 2002.
- HATHAWAY, O. Why do countries commit to human rights treaties? **J Conflict Resol** v. 51, n. 4, p. 588-621, Ago. 2007.
- HELD, D. et al. **Global transformations:** politics, economics and culture. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- HELLER, T. C. **An Immodest Postscript** IN JENSEN, E. & HELLER, T.C. (Orgs) Beyond common knowledge: empirical approaches to the Rule of Law. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- HERITIER, A. & LEHMKUHL, D. The shadow of hierarchy and new modes of governance. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 28, n. 1, p. 1-17, Abril 2008.
- HERITIER, A. e ECKERT, S. New modes of governance in the shadow of hierarchy: self-regulation by industry in Europe” **Journal of Public Policy** v. 28, n.1, p. 113-138, Marco 2008.
- JORDANA, J. & LEVI-FAUR, D. (Orgs). **The politics of regulation.** institutions and regulatory reforms for the age of governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.
- KAUFMANN, D. & Kraay, A. Governance indicators: where are we, where should we be going? **World Bank Research Observer**, v. 23, n.1, p. 1-30, Marco 2008.
- KENNEDY, D. **Three globalizations of law and legal thought:** 1850-2000. em Trubek & Santos.
- KINGSBURY, B., KRISCH, N. & STEWART, R.B., The emergence of global administrative Law, **Law & Contemporary Problems** v.68, n. 3, p. 15-62, 2005.



- KIRTON, J. & TREBILCOCK, M.J. (Orgs.) **Hard choices, soft law**: voluntary standards in global trade, environment and social governance. Aldershot: Ashgate, 2004.
- KLEINFELD, R. **Advancing the Rule of Law abroad**: next generation reform. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- KOH, H.H., Why transnational law matters. **Penn State International Law Review**, v.24, n.4 p. 745-753, 2006.
- KRASNER, S. D. Sharing sovereignty: new institutions for collapsed and failing states, **International Security** v. 29, n. 2, p. 85-120, 2004.
- KRUEGER, A. O. **Political economy of policy reform in developing countries**. Cambridge, UK: MIT Press, 1993.
- LECOURS, A. (Org.) **New institutionalism, theory and analysis**. Toronto: University of Toronto Press, 2005.
- LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. In: **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 2005, v. 598, p.12-32.
- MAHONEY, J. & THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2009.
- MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe, **West European Politics** v.17, n. 3, p. 77-101, 1994.
- MATTLI, W. and WOODS, N. **The politics of global regulation**. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- MEDNICOFF, D. Legalism sans frontieres? US Rule of Law: aid in the Arab world. Carnegie Endowment for International Peace. **Carnegie Papers Rule of Law Series** n. 61, Set. 2005.
- MICHAELS, R. Global legal pluralism, **Ann Rev Law Soc Sci** v.5, n. 259, p. 243-262, Ago. 2009.
- NOVACK, D. E. & LEKACHMAN, R. (Orgs.) **Development and society**: the dynamics of economic change. New York : St. Martin's, 1969.
- PALOMBELLA, G. & WALKER, N. (Orgs.) **Relocating the Rule of Law**. Oxford: Hart Publishing, 2009.
- PIERRE, J. & PETERS, B.G., Governance without government? rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory** v.8, n.2, p. 223-243, 1998.
- PIERSON, P. "The limits of design: explaining institutional origins and change, **Governance**, v. 13, N. 4, 475-499, Out. 2000.
- PRADO, M.M. What is Law and Development?. **Revista Argentina de Teoria Juridica**, v. 11, n. 1, 2010.
- RICHARDS, M. **Certification in complex socio-political settings**: looking forward to the next decade. Washington, DC: Forest Trends, 2004.
- RISSE, T. & LEHMKUHL, U. Governance in areas of limited statehood: new modes of governance? **the Research Program of the Research Center (SFB) 700**, Working Paper Series, v. 1, n. 1, Dez. 2006.



- RISSE, T. (Org) **Governance without a state?:** policies and politics in areas of limited statehood. New York: Columbia University Press, 2011.
- RITTICH, K. **The future of law and development:** second generation reforms and the incorporation of the social” in TRUBEK & SANTOS, 2006.
- ROSENAU J. N. & CZEMPIEL, E. (Orgs.) **Governance without government:** order and change in world politics. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.
- SALOMON, L. M. (Org.) **The tools of government:** a guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- SCHARPF, F. W. **Games real actors play:** actor-centered institutionalism in policy research. Boulder: Westview Press, 1997.
- SCHILLEMANS, T. Accountability in the shadow of hierarchy: the horizontal accountability of agencies, **Public Organiz Rev**, v. 8, p. 175-194, Jul. 2008.
- SCHMITTER, P. C. & STREECK, W. Community, market and the state – an association? **Eur Sociol Rev** v.1, n.2, p.119-138, Set.1985.
- SCOTT, C. Regulation in the age of governance: the rise of the post-regulatory state. In: JORDANA, J. & LEVI-FAUR, D. (Orgs), **The politics of regulation.** institutions and regulatory reforms for the age of governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.
- SHERIDAN, B., The best development plan in the world originated with ... the british empire? **Newsweek**, 12 August 2009.
- SIMMONS, B. A. **Mobilizing for human rights:** international law in domestic politics. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.
- SIMMONS, B. The international politics of harmonization: the case of capital market regulation, **International Organization** v. 55, n. 3, p. 589-620, 2001.
- SLAUGHTER, A. e BURKE-WHITE, W. The future of international law is domestic (or, the european way of law), **HARV. INT’L L. J.** v. 47, n.2, p.327-352, 2006.
- STRANGE, S. **The retreat of the state:** the diffusion of power in the world economy. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996)
- SUTHERLAND, R. More Canada. **The Spectator** (12 May 2012).
- TAMANAH, B.Z. The lessons of law-and-development studies. **Am J Int’l L**, v. 89, n.2, p. 470-486, 1995.
- TAMANAH, B.Z. Understanding legal pluralism: past to present, local to global” **Sydney Law Review** v. 30, p. 375-411, 2008.
- TREBILCOCK, M.J. & DAVIS, K.E. The relationship between law and development: optimists versus sceptics. **Am J Comp L** v. 56, n. 4, p. 895, 2007.
- TREBILCOCK, M.J. & PRADO, M.M. **What Makes Poor Countries Poor?:** Institutional Determinants of Development. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
- TREBILCOCK, M.J. e DANIELS, R.D. **Rule of Law reform and development:** charting the fragile path of progress. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- TRUBEK D. M. & SANTOS, A. (orgs.) **New law and economic development:** a critical appraisal. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.



TRUBEK, D. M. & GALANTER, M. Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the united states” **Wis L Rev**, v. 4, p. 1062, 1974.

TRUBEK, D. M. & TRUBEK, L.G. New governance and legal regulation: complementarity, rivalry, and transformation, **Columbia Journal of European Law**, v. 13, n. 1047, p. 1-26, May 2007.

TRUBEK, D. M. The Rule of Law in development assistance: past, present and future. In: TRUBEK D. M. & SANTOS, A. (orgs.) **New law and economic development: a critical appraisal**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

VEBLEN, T. (1883) **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural (Os Economistas). 1. ed., 1899

WEISS, L. **The myth of the powerless state**: governing the economy in the global era. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

ZIAI, A. (Org.) **Exploring post-development**: theory and practice, problems and perspectives. Abingdon, Oxon: Routledge, 2007.

ZUMBANSEN, P. Sustaining paradox boundaries: perspectives on internal affairs in domestic and international law, resenha de CUTLER, A.C. Private power and global authority: transnational merchant law in the global political economy. **EJIL** v.15, n.1, p. 197-211, 2004.