
**Governança em um mundo
pós-interdependente a caminho
de uma política pública global**

Wolfgang H. Reinicke

Governança em um mundo pós-interdependente a caminho de uma política pública global

Wolfgang H. Reinicke*

Introdução

Governança num mundo pós-interdependente – seria mais uma nova frase de efeito? A escolha desta terminologia provém do desejo de indicar que a economia mundial está passando por uma profunda transformação estrutural que, no que tange às implicações de política, difere nitidamente do período de interdependência dos anos 70 e início dos anos 80. Diante dos laços atuais entre produção e consumo global e o surgimento de redes sociais e de identidade que ultrapassam as fronteiras, é difícil imaginar como poderíamos retornar ao *status quo ante* sem uma grande crise econômica, política ou social. Com efeito, o setor privado, a sociedade civil e o indivíduo continuam a adaptar-se a estas circunstâncias novas e ainda movediças. Entretanto, aprender a operar nele e identificar-se com este ambiente sem hierarquia, altamente dinâmico e cada vez mais desprovido de territorialidade e vencer as muitas pressões que provoca mostrou-se um desafio maior do que muitos teriam previsto imediatamente após o fim da Guerra Fria. Muito pelo contrário, reconhece-se cada vez mais que o desafio central da política pública no século XXI será garantir que a pós-interdependência continue sustentável numa perspectiva social, política, de meio ambiente e de desenvolvimento.

Evidentemente, o termo mais usual para designar este mundo pós-interdependente é globalização. Reflexão feita, porém, é impressionante quão pou-

* Wolfgang H. Reinicke é Senior Partner do Corporate Strategy Group do Banco Mundial e Senior Fellow não-residente da Brookings Institution. O autor agradece os valiosos comentários de seus colegas Xavier Devictor, Arshad Sayed e Paula Stone. As opiniões manifestadas na presente comunicação são exclusivamente do autor e não devem ser atribuídas às organizações às quais pertence. A comunicação é baseada na publicação do autor *Global Public Policy: Governing without Government?* (Brookings Institution Press, 1998). Tradução de Nikolaus Karwinsky.

co se sabe a respeito. Muitas vezes o termo é usado sem que tenha sido definido. Com frequência, a globalização é caracterizada pela intensificação contínua de atividades financeiras e econômicas acima das fronteiras resultando em maiores graus de interdependência econômica. Essencialmente, interdependência e globalização seriam termos intercambiáveis. Porém, se pudéssemos captar a mudança atual em termos meramente quantitativos, haveria pouca necessidade ou incentivo para que os governos reavaliassem, à luz da globalização, seu próprio papel ou o das instituições multilaterais e os princípios que regeram a economia mundial desde o fim da II Guerra Mundial. Por outro lado, se estivermos no meio de uma transformação realmente qualitativa, torna-se necessário estabelecer uma distinção mais formal entre interdependência econômica e globalização, que nos permita avaliar não somente a necessidade, mas também a direção adequada da mudança.

Qual é a distinção essencial?

Ao contrário da interdependência econômica, que reduziu a distância entre nações soberanas e exigiu uma cooperação macroeconômica mais estreita entre atores do setor público (isto é, governos), o maior impulso da globalização provém de atores microeconômicos, o que nos obriga a reconsiderar formas tradicionais de cooperação internacional apropriadas para a gestão da própria interdependência econômica. A globalização é um fenômeno de grandes corporações. Começou em meados dos anos 80 quando as empresas reagiram à concorrência mais acirrada provocada pela desregulamentação e liberalização durante a era de interdependência econômica. Assim, a globalização representa a introdução de uma dimensão transnacional na própria natureza da estrutura organizacional e no comportamento estratégico de determinadas empresas. O crescente movimento além das fronteiras de capital cada vez mais intangível, como finanças, tecnologia, informação, bem como propriedade e controle de ativos possibilita às empresas incrementar sua competitividade e cria uma rede trans-fronteiras de nódulos interligados que geram valor e riqueza.

Dados sobre a atividade das empresas comprovam o surgimento destas redes empresariais globais e assinalam uma transformação verdadeiramente qualitativa. Nos anos 60 e 70, por exemplo, o investimento direto estrangeiro cresceu em estreita relação com tangíveis como produção e comércio mundial. Entre 1985 e 1997, porém, o investimento direto estrangeiro cresceu à taxa anual de 20,7%, contra 2% e 5,2% respectivamente para produção e comércio. A maior parte deste investimento adicional se concentrava nos países da OCDE

e alguns poucos países em desenvolvimento escolhidos e consistia em fusões e aquisições em ramos intensivos de pesquisa e desenvolvimento. Excluídos os recursos dirigidos para a China e antigo bloco soviético, que antes de 1985 quase não receberam investimentos, a parcela de investimento direto estrangeiro dirigida ao mundo em desenvolvimento baixou na realidade. Este quadro se confirma pelos padrões de alianças entre empresas e acordos de cooperação que cresceram espetacularmente no decorrer da última década.

O comércio internacional também passa por uma transformação qualitativa, reestruturado pelo investimento direto estrangeiro e alianças internacionais. Segundo estimativas da OCDE cerca de 70% do comércio mundial é intra-ramo ou intra-empresa. No mundo financeiro, o advento da securitização significa uma transformação qualitativa que facilita estratégias globais das empresas e que proporcionou a devedores e credores estrangeiros acesso a mercados financeiros domésticos. Em particular, o mercado de derivativos levou a maior crescimento e volatilidade de fluxos internacionais de capitais. O fato de que em 1995 o valor anual conjunto de comércio e investimento direto estrangeiro em escala global correspondia a apenas cinco dias de movimento nos mercados globais de divisas comprova este fenômeno.

Tudo isto indica que parte crescente da atividade econômica internacional durante a última década retrata a reestruturação de atividades das empresas em nível interno, embora trans-fronteiras. Em muitos casos as empresas absorvem ações estrangeiras e internalizam atividades econômicas que outrora se efetuavam no mercado aberto. Alianças como contratos de fornecimento a longo prazo, de licença ou franquia não ficam plenamente expostas às forças do mercado. Quanto à importância crescente de fusões e aquisições, a OCDE lembra que “mesmo o maior investimento isolado em determinado ano talvez nada mais represente do que uma mudança de propriedade, sem efeito sobre a alocação de recursos entre dois países”.

Quanto ao comércio, bons dados existem apenas para os Estados- Unidos, mas em 1996 perto de 40% de todo o comércio dos EUA se referia ao comércio intra-empresa – ou, como o chama a OCDE, comércio fora do mercado. Os governos continuam a registrar estas transferências internas de grandes sociedades não porque sejam efetivamente operações comerciais, mas porque atravessam múltiplos espaços políticos. Assim, é necessária muita cautela ao se identificar automaticamente a globalização com o surgimento de uma economia de mercado global, a menos que se possa garantir a existência de uma infra-estrutura apropriada, de um espaço público global dentro do qual estas redes empresariais podem competir.

Isto não significa de modo algum que *performance* e gestão macro-econômica deixam de ser importantes. Pelo contrário, a interdependência e

necessidade de cooperação macroeconômica eram precursores importantes da globalização e permanecem o fator mais crítico para mantê-la. Junto com a inovação tecnológica, esta liberalização da atividade econômica trans-fronteiras criou um ambiente que não somente possibilitou a adoção de estratégias globais pelas empresas mas também as obrigou a fazê-lo. Não obstante, a importância crescente de barreiras não-tarifárias ao comércio e a necessidade de concentrar nossa atenção sobre políticas de concorrência global são apenas dois exemplos indicando que a dimensão microeconômica precisa de maior atenção. Com efeito, nada tornou mais evidente a importância da dimensão estrutural, institucional e jurídica de uma economia de mercado – global e local – do que a recente crise financeira global. Não surpreende que muitas das respostas à crise terão de focalizar este aspecto estrutural e institucional das economias de mercado. Antes de considerar algumas destas respostas, pode ser útil uma breve análise da economia política da globalização.

Definindo o desafio

Que tipo de desafio a globalização coloca aos governos e em que – se for o caso – ele difere do da interdependência? A globalização desafia a soberania? Intuitivamente, a resposta é sim, mas o mesmo ocorre com a interdependência e, sendo assim, precisamos mais uma vez diferenciar. Para tanto, cabem algumas distinções essenciais.

Primeiro, nem a interdependência, nem a globalização podem desafiar a soberania jurídica de um Estado – somente outros Estados o podem. A rigor, estas forças desafiam a soberania operacional de um governo (isto é, a capacidade do governo conduzir a política pública). Segundo, o conceito de soberania tem duas dimensões – uma interna, outra externa. A dimensão interna retrata o relacionamento entre Estado e sociedade civil. Para parafrasear o sociólogo Max Weber, um governo tem soberania interna quando detém o monopólio do poder legítimo sobre uma série de atividades sociais em um determinado território. No que tange a economia, os governos operacionalizam sua soberania interna ao arrecadar impostos ou regulamentar atividades do setor privado.

A dimensão externa da soberania se refere a relacionamentos entre Estados no sistema internacional. Por exemplo, governos exercem soberania econômica externa ao arrecadar direitos alfandegários e mudar suas taxas de câmbio. A interdependência econômica é considerada um desafio à dimensão externa da soberania. Para reagir a este desafio, os governos seguiram os princípios e normas do internacionalismo econômico liberal, aceitando a redução gradual mas recíproca de sua soberania econômica externa, reduzindo bar-

reiras tarifárias e controles de capital no contexto de regimes internacionais.

A globalização não desafia a soberania externa de um país, mas sim a soberania interna de um governo, ao alterar o relacionamento espacial entre o setor privado e o público. Este fenômeno se tornou evidente em muitos contextos sociais e mais claramente no campo da economia. Desde que a globalização induziu as grandes empresas a fusionar mercados nacionais em um único conjunto, elas passam a operar em um espaço econômico que agora engloba múltiplos espaços políticos. Conseqüentemente, um governo não mais dispõe de monopólio do legítimo poder no território no qual as grandes empresas se organizam, minando sua soberania interna. A incidência crescente de arbitragem de regulamentos e impostos evidencia o declínio deste monopólio. Isto não implica de modo algum que atores do setor privado sempre exerçam um esforço consciente para minar a soberania interna. Pelo contrário, seguem uma lógica organizacional que difere fundamentalmente da dos Estados, que são sistemas de defesa de fronteiras. Com efeito, a legitimidade dos Estados decorre de sua capacidade de defender fronteiras. Os mercados, porém, não dependem da presença de fronteiras. Assim, a globalização integra mercados e ao mesmo tempo fragmenta políticas.

Embora esta ameaça se refira apenas à dimensão operacional da soberania interna, não se deve subestimar o desafio. Por quê? Porque uma ameaça à capacidade de um governo exercer sua soberania interna implica uma ameaça à eficácia da democracia. Apesar de pessoas poderem exercer seu direito de voto, o poder efetivo deste voto configurar a política pública diminui com o declínio da soberania interna. Uma fraqueza permanente da soberania interna levantará dúvidas sobre instituições democráticas. Mesmo que esta dinâmica não seja a única explicação do declínio da confiança em instituições de governança em numerosos países, é um fator com importante contribuição. Governos que constatam que sua legitimidade, sua própria *raison d'être*, vem sendo minada, não têm outra escolha senão reagir.

Respostas à globalização

Por enquanto, a maioria destas respostas à globalização tem sido principalmente reativa e pertence a duas categorias, ambas variantes do que, essencialmente, são estratégias intervencionistas. As que consideram a globalização uma ameaça pregam uma intervenção “defensiva”, recomendando medidas econômicas como a introdução de direitos aduaneiros, barreiras não-tarifárias, controles de capital e outras restrições definidas em termos de território que obrigam as empresas e atores privados em geral a uma reorganização de

âmbito nacional ou regional. Mesmo tendo sido este fenômeno já observado antes da crise financeira global, é provável que se intensifique em consequência da mesma. Se o nacionalismo “econômico” não entusiasma a opinião pública, sua forma “política” talvez seja mais bem sucedida. Clamar por maior independência regional não apenas na política econômica mas também na política exterior e até divisão do território na esperança de recobrar a soberania interna é uma estratégia política que, no mundo inteiro, ganhou forças no decorrer da última década.

Outros exigiram dos responsáveis políticos uma intervenção ofensiva com incentivos ao investimento e desregulamentação competitiva. Nestas circunstâncias, os próprios Estados se tornam concorrentes globais, procurando convencer as grandes empresas a operar nos seus respectivos territórios. Independentemente do êxito destes propósitos, a intervenção ofensiva também se tornou instrumento político bastante difundido, com alguns países tentando expandir o alcance de sua soberania interna de forma a combinar a geografia econômica com as redes globais de grandes empresas. A tentativa da Califórnia de tributar em base global as empresas ali sediadas e a Lei Helms-Burton são dois dos exemplos mais ilustrativos.

Nenhuma destas respostas é promissora para o futuro das relações internacionais, nem o das nossas economias. O protecionismo de um país ou região leva à retaliação e coloca a economia mundial na rota da desintegração. Subvencionar uma indústria com a *única* finalidade de obter vantagem competitiva não ajudará a integração mas, pelo contrário, desviará escassos recursos públicos de objetivos importantes de política pública. A desregulamentação competitiva talvez não leve à desintegração, mas contraria a finalidade inicial desta política; um mercado plenamente desregulamentado reduz ainda mais a soberania interna de um governo. Isto não coloca em dúvida, de modo algum, a importância de reformas estruturais. É, porém, um lembrete que a obsessão pela competitividade entre nações levará a uma situação de ganho e perda e dará apoio àquelas forças políticas que favorecem o nacionalismo econômico (ou seja, intervenção defensiva), tornando ainda mais difícil o ajuste estrutural.

A extraterritorialidade, como no caso da Lei Helms-Burton, também não favorece uma integração mais profunda. Outros Estados adotarão represálias contra uma imposição deste tipo. Enfim, redefinir a geografia política através da divisão apenas dá uma aparência de maior controle da política. Dividir um país focaliza unicamente a dimensão externa da soberania. De modo algum isola um governo dos desafios da globalização e talvez até o torne mais vulnerável.

Note-se que todas estas respostas insistem novamente sobre a territorialidade como princípio de ordenamento das relações internacionais, uma situação que a interdependência procurou vencer. Todas são contrárias à globaliza-

ção e serão bem sucedidas apenas se forem abandonadas as conquistas do pós-guerra. Alguns julgam esta possibilidade remota, mas não se pode deixar de assinalar que nos últimos anos a popularidade destas políticas aumentou consideravelmente. Em muitos países, políticos oportunistas têm aproveitado os receios do público quanto à eficácia declinante da soberania interna e estão pregando um maior nacionalismo econômico e/ou regionalismo fechado. Se não encontrarmos alternativa melhor, os governos serão logo obrigados a contar com estas intervenções para estancar a perda de soberania interna e crescente erosão da confiança nas nossas instituições democráticas.

Configurando a globalização

Quais as linhas gerais de uma alternativa? Se os governos desejarem configurar a globalização em lugar de reagir à mesma, terão de tornar operacional a soberania interna num contexto não-territorial. Constituir um governo global seria uma resposta, embora irrealista. Obrigar os Estados a renunciar a sua soberania não apenas no dia-a-dia mas também em um sentido formal. Também seria indesejável por motivos de responsabilidade e legitimidade. Outrossim, embora um governo global possa ser a resposta do tecnocrata às falhas de enfoques de política pública baseados na territorialidade, não poderia de modo algum igualar o dinamismo de redes globais econômicas e sociais. Nada leva a crer que um governo global seria melhor equipado para lidar com as complexidades técnicas de política pública neste final do século XX do que seus semelhantes nacionais.

Uma estratégia mais promissora parte da diferenciação já assinalada entre soberania operacional e formal. Governança como função social essencial para o funcionamento de toda economia de mercado – nacional, regional ou global – não precisa ser identificada com governo. Assim, uma política pública global desconectaria os elementos operacionais de soberania interna (governança) de sua base territorial formal (o Estado nacional) e ambiente institucional (o governo).

Para implementar uma estratégia como esta, os responsáveis pela política recorreriam ao princípio da subsidiariedade, embora num sentido muito mais lato do que o conhecido na União Européia, na Décima Emenda à Constituição dos EUA ou em outras estruturas federalistas. O “sub” na subsidiariedade se emprega em sentido funcional e se refere a todo ator ou instituição bem colocado para apoiar a operacionalização da soberania interna no contexto global. Podemos ainda diferenciar duas formas de subsidiariedade. A subsidiariedade vertical delega a elaboração de política pública a outros atores do setor públi-

co. No que tange a globalização, trata-se principalmente de instituições multilaterais. Embora pouco comentado, o papel e mandatos em mudança do FMI, Banco Mundial e OMC – que atualmente tratam de corrupção, regulamentação financeira e padrões de meio ambiente – parece indicar que, de fato, se tornam cada vez mais engajados em assuntos de soberania interna.

Entretanto, este papel expandido de instituições multilaterais somente será bem sucedido se as burocracias nacionais vierem a estabelecer canais permanentes de comunicação e interagirem regularmente para facilitar o intercâmbio de informações da maneira aberta e transparente necessária para uma política pública global bem informada. Na área das finanças globais isto se tornou evidente em nível institucional em casos como o colapso do Barings ou os problemas no Daiwa. No nível sistêmico, a crise financeira na Ásia alertou os responsáveis pela política quanto ao fato de que estes contatos deveriam ter sido estabelecidos muito anteriormente. Não deveria restar dúvida de que alianças burocráticas transnacionais precisam ir muito além da área de mercados de capital globais e abranger uma larga faixa de problemas de política, inclusive o do número crescente de barreiras não-tarifárias no comércio que começa a ser considerado no âmbito da OMC e OCDE.

O estabelecimento de uma colaboração burocrática transnacional é um primeiro passo importante e necessário para a criação de um “espaço público global”, mas não basta. Estas redes burocráticas não poderão eliminar todas as disparidades em pauta. Continuariam a carecer do dinamismo, agilidade e base de conhecimentos característicos de redes econômicas e sociais globais. Nem chegariam perto do nível de participação e responsabilidade que toda estrutura geradora de política pública desejaria gerar para garantir sua credibilidade e, portanto, sustentabilidade, seja no nível local, nacional, regional ou global. Sistemas de política pública versáteis, inteligentes e legítimos somente podem surgir se a política pública se dispuser a recorrer largamente à subsidiariedade “horizontal”, ou seja, se delegarem ou terceirizarem aspectos da criação de política pública a atores não-estatais, como os meios de negócios, ONGs, fundações e outros participantes interessados da sociedade civil.

A finalidade destas redes globais de política pública é preencher um déficit ou vácuo a fim de construir “pontes” entre governos, setor privado e sociedade civil, que atualmente não existem mas fazem muita falta. Retratam em si a cambiante distribuição de poder entre estes atores no sistema internacional. Possibilitam aos participantes reunir recursos diversos e tratar de problemas que grupo algum pode atualmente solucionar sozinho ou no contexto de um território soberano. Assim e não obstante o fato de cada setor (público, com fins lucrativos e sem fins lucrativos) ter interesse direto no resultado da política pública, ajudam a estabelecer uma perspectiva tri-setorial de inte-

ressados que transcende valores e visões das organizações participantes, criando um *forum* para definir as melhores práticas, padrões e normas com os quais os interessados essenciais podem identificar-se com engajamento na sua implementação.

É igualmente importante o fato da faixa de atividades dos participantes do setor privado em redes deste tipo não ser limitada por fronteiras políticas. Outrossim, uma melhor informação, conhecimento e compreensão destes atores quanto aos problemas de política pública cada vez mais complexos, impulsionados pela tecnologia e em mudança acelerada, não somente gerará maior aceitabilidade e legitimidade de uma política pública global; estas parcerias entre o público e o privado, baseadas em rede criada pela subsidiariedade horizontal, também produzirão um processo de política mais eficiente e efetivo. Enfim, lançando pontes entre sociedades civis, a subsidiariedade horizontal cria uma comunidade internacional real, uma verdadeira sociedade civil global incentivando sistemas recíprocos de aprendizado e abertura à mudança no seio da política pública. Em matéria de regulamentação financeira global, proteção do meio ambiente, proteção social, luta contra a criminalidade transnacional e numerosos outros problemas de política global, a subsidiariedade horizontal se tornaria um singular princípio central de política pública global.

Críticos desta idéia questionarão a sabedoria de colocar interesses privados e públicos sob a direção de uma mesma instituição, argumentando que o interesse do público passaria provavelmente ao segundo plano. Realmente, a experiência limitada de regulamentação mista justifica este ceticismo até certo ponto. Antes, porém, de renunciar a uma política pública global caberia examinar as falhas atuais de uma regulamentação mista. Em primeiro lugar é necessária maior transparência. Princípios estritos de regulamentação baseada em divulgação, proporcionando a outros grupos acesso suficiente para garantir a representação adequada de seus interesses, incrementaria a confiança em uma estrutura deste tipo. Em segundo lugar, as grandes empresas precisam facilitar parcerias entre o público e o privado, melhorando suas próprias estruturas internas de controle e gestão. Auditorias independentes e estruturas de incentivo e recompensa que desencorajem a tomada de riscos excessivos são exemplos de providências que podem ser tomadas com facilidade. Quanto maior o cuidado com a governança empresarial, menor será o risco de falha do mercado e necessidade de regulamentação por terceiros. Os céticos com relação a parcerias entre o público e o privado e política pública global deveriam considerar os riscos embutidos nas alternativas.

Uma segunda fonte de críticas é que redes de política pública global possam padecer de déficit democrático, termo familiar aos observadores da inte-

gração européia. Em outras palavras, desligar formulação e implementação de política pública de sua base territorial talvez seja solução técnica ao desafio de sustentar a globalização, mas não pode oferecer uma solução política – muito pelo contrário, ao separar o processo de política pública de sua base territorial prejudica-se mais ainda sua legitimidade e seu caráter democrático. Isto exige um esforço concentrado de conceitualizar a teoria democrática e o conceito de pluralismo, não mais apenas no contexto do ente político definido territorialmente. Diante da dificuldade de tornar operacional a democracia representativa em um contexto global, em futuro previsível, um primeiro passo promissor pareceria ser uma maior insistência em modelos participativos e deliberativos de democracia, contando com as parcerias entre o público e privado que acabamos de delinear. Não obstante, é neste particular que uma política pública global enfrentará seu maior desafio e ainda exigirá um considerável trabalho analítico e operacional.

Enfim, por enquanto a soberania formal permanece nas mãos do setor público. A subsidiariedade horizontal apenas possibilita aos responsáveis pela política criar uma estrutura de política pública mais flexível e dinâmica, eficaz e eficiente, que possa responder aos requisitos de uma economia global, possibilitando aos governos recobrar sua legitimidade de principais provedores de bens públicos.

Novas demandas na área de segurança internacional

A globalização ainda coloca novos requisitos para o conceito de segurança internacional. Note-se que a soberania externa depende da capacidade de excluir outros (obviamente, neste particular o conflito bipolar era o exemplo mais vívido). Porém, conforme já vimos, a soberania interna depende da capacidade de incluir, criar um senso de comunidade e de pertencer. É a raiz da cidadania, configura nossas identidades. Entretanto, ao examinar mais de perto os dados sobre investimento direto estrangeiro e alianças entre empresas aos quais nos referimos, constatamos que vastas partes da economia mundial e de seus participantes permanecem excluídos da globalização. Se prosseguir a globalização e se, em resposta, a manutenção da soberania interna se tornar cada vez mais um problema de relações internacionais, a “inclusão” passará a ser então um dos temas centrais da segurança internacional nos próximos anos, colocando as instituições financeiras internacionais e em particular o Banco Mundial no centro da segurança internacional. Assim, longe de ficarem cada vez mais marginalizadas, as instituições multilaterais permanecem cruciais. Porém, ao invés de dominar o processo, deveriam atuar como suporte, propor-

cionando uma plataforma para reunir redes de política pública global, garantindo acesso, transparência e gestão de conhecimentos da mais alta qualidade, bem como estabelecendo um processo capaz de prover bens públicos em escala global. A parceria entre a União Mundial de Conservação e o Banco Mundial na constituição da Comissão Mundial de Barragens criou um precedente. O processo malogrado para chegar a um Acordo Multilateral sobre Investimentos também é esclarecedor, embora tenha tido resultado diferente. Há cinco décadas, estas instituições receberam o mandato de gerir a crescente interdependência. Seu futuro reside na gestão da globalização e política pública global.

Para ter credibilidade e eventualmente êxito, redes de política pública global também precisam ser incluídas num quadro jurídico internacional. Neste particular também há mudanças em curso. A área internacional começou a dar preferência a acordos jurídicos internacionais facultativos, ao mesmo tempo mais flexíveis e ainda abertos a partes que não sejam Estados, refletindo a natureza mista dos que participam em redes de política pública global. Não obstante o fato destes acordos representarem direito internacional facultativo, o grau de observância é surpreendentemente elevado e nada impede que venham a evoluir para legislação compulsória.

É provável que se recuse uma agenda tão ambiciosa. Poderia surgir o argumento de que a constituição de redes de política pública global transfere poderes em excesso a instituições multilaterais e que esta transferência fere a soberania de Estados nacionais. Esta atitude ilustra perigosa falácia encontrada com crescente frequência em círculos políticos. Encarregar instituições multilaterais da criação de plataformas para redes de política pública global para garantir que a globalização prossiga num caminho sustentável não leva a uma perda de soberania. Muito pelo contrário, demonstramos que os Estados nacionais já perderam soberania e a criação de redes de política pública global representa uma maneira coletiva de recobrá-la, evitando ao mesmo tempo as repercussões econômicas e sociais da intervenção defensiva. Outrossim, não significa que atores locais não possam preencher relevante papel na observância e monitoramento de regras e padrões ajustados em escala global. Ao garantir que estas redes sejam baseadas em parcerias com a sociedade civil e o setor privado, dão significado prático e orientação ao princípio frequentemente citado, “pensar globalmente – agir localmente”.

Outros alegariam que estabelecer e administrar estas redes será impossível diante da dificuldade de racionalizar a ajuda externa depois da Guerra Fria e da diversidade de interesses políticos envolvidos. Entretanto, transferências de recursos que apóiam a criação de redes de política pública e larga participação nas mesmas, para promover a estabilidade financeira internacional, prote-

ger o meio ambiente global, combater o crime transnacional e prover outros bens públicos globais ou regionais não são, na realidade, nem “externas” nem “ajuda”, mas sim um investimento que gera retornos compartilhados por todos.

Conclusões

Redes de política pública global não contestam a soberania interna como princípio organizador da vida política e social; contestam, sim, sua organização nos moldes territoriais tradicionais. Isto exige liderança política e mudança institucional, ambos raros, embora crises como a atual exerçam um efeito positivo (temporário?) neste sentido. A construção destas redes exige ainda a vontade e estreita cooperação de atores privados e não-governamentais de compartilhar responsabilidade no exercício da política pública. Em particular, será decisivo para o êxito o grau no qual a comunidade empresarial global estiver pronta e capacitada a assumir algumas funções de política pública em conjunto com outros atores não-estatais.

Enfim, a política pública global não é algum objetivo distante – o momento de dar os primeiros passos práticos é *agora*. Há uma tendência de perceber a globalização como algo inevitável, irreversível e até significando o fim da História. Não é o caso. A economia mundial viveu níveis similares de integração entre 1870 e 1913, um período frequentemente chamado de “idade de ouro” da economia internacional. E este teve um fim diferente. Hoje, a interdependência corre o perigo de se tornar vítima do próprio sucesso. As atuais discrepâncias entre formas públicas e privadas de organização social não são sustentáveis. As estratégias intervencionistas aqui delineadas não deveriam ser descartadas como inaplicáveis. Muito pelo contrário, gozam de crescente popularidade e entraram no *mainstream* do debate político. Mais do que isso, estamos apenas começando a compreender as implicações de mais longo prazo da crise financeira global. É previsível que acabem por intensificar o receio generalizado a respeito da globalização na Ásia e outras partes do mundo.