



GOVERNANÇA GLOBAL, ACCOUNTABILITY E JUSTIÇA GLOBAL: ENTRE AS PROMESSAS E OS DESAFIOS DOS MECANISMOS DE CONTROLE NA CONTEMPORANEIDADE

GLOBAL GOVERNANCE, ACCOUNTABILITY AND GLOBAL JUSTICE: BETWEEN THE PROMISES AND CHALLENGES OF CONTEMPORARY CONTROL MECHANISMS

Ademar Pozzatti Junior¹
Thaís Bordin Anelli²

RESUMO: A presente pesquisa desenvolve ideias acerca da governança global, da *accountability* e da justiça global tendo em vista atender ao seguinte problema: de que maneira o exercício da *accountability*, enquanto mecanismo de controle, auxilia os atores estatais e não-estatais, na governança global, para diminuição das injustiças globais? Para responder a esse questionamento utiliza-se o método de abordagem hermenêutico-fenomenológico, no intuito de se conhecer o fenômeno da governança global, para então interpretá-lo. E como técnica de pesquisa utiliza-se o procedimento de pesquisa bibliográfica. O marco teórico é servido por autores da ciência da Administração e do Direito, como Robert Keohane, Ernst-Ulrich Petersmann, Anne-Marie Slaughter, Norberto Bobbio e Seyla Benhabib. O estudo é dividido em três partes que correspondem aos objetivos específicos do trabalho: a primeira trata da governança global, com a abordagem de seu conceito, teorias explicativas e ação de seus atores que operam em um sistema multinível de proteção dos direitos; a segunda refere-se à *accountability*, com a descrição de suas modalidades e seus *gaps* de execução e a terceira parte conecta-se à temática de governança global e *accountability* com a justiça global, explicitando-se as injustiças e a maneira como a promoção, o controle e a garantia de direitos ajudam a rearranjar a estrutura do direito internacional.

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/Brasil), onde coordena o NPPDI - Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (UFSM/CNPq). Mestre e Doutor em Direito das Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC/Brasil) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/Brasil). E-mail: ademar.pozzatti@ufsm.br.

² Advogada sócia em "Assis Brasil & Bordin Anelli" advocacia e consultoria; Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Maria- UFSM. Especialista em Direito Tributário - Universidade Anhanguera - UNIDERP (2013 - 2014) – RS. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria - FADISMA (2008 - 2012). E-mail: thaisanelli@hotmail.com.



PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*, governança global, justiça global, sistema multinível de proteção.

ABSTRACT: The present research develops ideas about global governance, accountability and global justice in order to address the following problem: How does the exercise of accountability, as a control mechanism, help state and non-state actors in global governance to reduction of global injustices? In order to respond to this questioning, the hermeneutic-phenomenological approach is used, in order to understand the phenomenon of global governance and then interpret it. And as a research technique, the bibliographic search procedure is used. The theoretical framework is served by authors of the science of Administration and Law, such as Robert Keohane, Ernst-Ulrich Petersmann, Anne-Marie Slaughter, Norberto Bobbio and Seyla Benhabib. The study is divided in three parts that correspond to the specific objectives of the work: the first deals with global governance, with the approach of its concept, explanatory theories and action of its actors that operate in a multi-level system for the protection of human rights; the second refers to accountability, with a description of its modalities and its implementation gaps, and the third part connects the theme of global governance and accountability with global justice, explaining the injustices and the way in which the promotion, control and guarantee of rights help rearrange the structure of international law.

KEYWORDS: Accountability, global governance, global justice, multilevel protection system.

INTRODUÇÃO:

Na contemporaneidade, os Estados não são os únicos que exercem o poder de tomada de decisão. As ações multilaterais, as regras e os mecanismos de controle são exercidos por atores estatais e não-estatais em procedimento contínuo para solução de problemas comuns que não encontram respostas em esferas unicamente internas ou externa. Esse fenômeno é a governança global que é caracterizada por ter o poder multicêntrico e construída por atividades, formais e informais, que influenciam a vida de milhões de pessoas.



Existe a preocupação de tornar a governança global um processo transparente e, justamente, para reduzir os abusos de poder na tomada de decisão é que o mecanismo da *accountability* atua. Esse procedimento de monitoramento e fiscalização auxilia no rearranjo da estrutura do direito internacional para que se combatam as injustiças globais.

Assim, busca-se nesse trabalho a resposta ao seguinte problema de pesquisa: De que maneira o exercício da *accountability*, enquanto mecanismo de controle, auxilia os atores estatais e não-estatais, na governança global, para diminuição das injustiças globais?

Para essa empreitada didática, utiliza-se o método hermenêutico-fenomenológico com a intenção de compreender o fenômeno da governança global e interpretar as implicações dos mecanismos de *accountability* nele presentes. Como método de procedimento baseia-se em pesquisa bibliográfica. As fundamentações teóricas da temática são provenientes da Ciência da Administração e do Direito, com o enfoque nas lições de Robert Keohane, Ernst-Ulrich Petersmann, Anne-Marie Slaughter, Norberto Bobbio e Seyla Benhabib.

O trabalho é dividido em três partes que correspondem aos objetivos específicos dessa pesquisa. Então, com a primeira parte almeja-se conhecer a governança global com a descrição de seu conceito, teorias explicativas e atores desse fenômeno. Na segunda etapa, o foco é a *accountability*, as suas modalidades e a menção aos desafios de seu exercício. A terceira, e última, etapa visa fazer uma conexão entre os assuntos anteriormente tratados (governança global e *accountability*) e a justiça global. Nesse sentido, será abordada a necessidade de fortalecimento das redes transnacionais de governança global para a promoção, o controle e a garantia dos direitos humanos.

Superadas as linhas introdutórias dessa pesquisa, passa-se a apresentar a temática da governança global, *accountability* e justiça global.

2 DELIMITAÇÕES TEÓRICAS DA GOVERNANÇA GLOBAL

A governança global (*global governance*) vem modificando a estrutura do direito internacional. Essas mudanças ocorrem abaixo da ordem jurídica internacional e de modo, muitas vezes, não noticiado. As alterações são constatadas pela modificação do clássico arranjo do direito internacional de consenso da relação



entre os Estados. A governança global traz o aumento das legislações internacionais combinado com mecanismos de aplicação ou transformações no procedimento de celebrar tratados internacionais (KRISCH E KINGSBURY, 2012, p. 15).

Para entender como esse fenômeno vem transformando o direito internacional é necessário primeiro compreender qual o seu conceito. Em 1995, a Comissão sobre Governança Global, um grupo independente formado por 28 líderes de nacionalidades distintas, publicou um relatório sobre mudanças na cooperação internacional e conceituou a governança global como “a soma das várias maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. A governança global é um processo contínuo de acomodação de interesses diferentes ou conflitantes e no qual ações de cooperação são tomadas, inclusive por acordos formais e informais (KARNS E MINGST, 2004, p. 3 e 4).

Os termos “governança” e “governo” se relacionam e se referem a atividades com objetivos comuns, mas não são idênticos. O governo sugere que as atividades são apoiadas por uma autoridade formal e por um poder de polícia para assegurar a implementação. Já a governança pode ou não derivar de autoridades legais e formalmente prescritas e não necessariamente depende de um poder de polícia para alcançar seus desafios. Dessa maneira, governança global não é um governo global, não se constitui em uma ordem global única com estrutura de autoridade hierárquica (não se trata de configuração *top-down*). A governança global é um sistema multinível de atividades, regras e mecanismos, formais e informais, de atuação pública e privada no mundo contemporâneo (KARNS E MINGST, 2004, p. 4).

Outra distinção relevante de se mencionar é quanto aos termos “global” e “universal”. “Arranjos globais estão definidos no sentido de ser possível o seu alcance ao redor de todo o planeta, enquanto que o sentido universal está ligado à completa abrangência de todo o planeta, sem exceção”. Para elucidar, os instrumentos de governança global aplicam-se a algumas, não à totalidade de pessoas e países do mundo (FIGUEIREDO, 2016, p. 18).

Então, governança global é um processo de influência mútua de atores estatais e não-estatais que visam a solução de problemas comuns, pelo estabelecimento de regras, mecanismos e atividades, sendo exercitada em um modo multinível de proteção. Na próxima seção busca-se clarear quem são esses personagens da governança global.



2.1 Atores da governança global

São atores desse fenômeno os Estados, as redes transnacionais e transgovernamentais, as organizações intergovernamentais, as organizações não governamentais, os experts, os *stakeholders* (partes interessadas ou investidores), as corporações multinacionais e a sociedade civil. Os Estados são atores-chave na governança global, mas desde 1970 com as primeiras formações de redes de interação entre atores estatais e não-estatais eles vêm compartilhando o poder de ação (KARNS E MINGST, 2004, p.14 e 15).

As redes governamentais (*governments networks*) conectam autoridades de diferentes nacionalidades com responsabilidades similares que regularmente formam um banco de dados de interesse comum. Essas redes operam, por exemplo, nas fronteiras para regular pessoas físicas e jurídicas e realizam uma série de funções que aumentam a eficácia da governança interna (SLAUGHTER E BURKE-WHITE, 2006, p. 334 e 335).

As organizações internacionais atuam por relações diplomáticas, decidem sobre acordos comerciais, cessar-fogo em guerras e estratégias de desenvolvimento para atenderem a diretrizes internacionais. Não são apenas ferramentas dos Estados: muitas dessas organizações possuem recursos, incluindo dinheiro, armas e informações, assim, ajudam a determinar o mundo a ser governado e a agenda para a governança global. Entretanto, suas ações estão baseadas em recomendações, necessitando de outros atores para efetivação de suas atividades (KARNS E MINGST, 2004, p.17).

As organizações não governamentais surgiram desde a década de 1980, conectando muitos países do mundo por vínculos formais e informais. Possuem mobilidade e autonomia que ajudam a penetrar em esferas mais rapidamente que as organizações estatais. Tornaram-se fonte-chave de informação e conhecimento sobre questões de meio ambiente, direitos humanos e corrupção (KARNS E MINGST, 2004, p.18).

Sobre os experts destaca-se que o suporte de conhecimento deles é fundamental para os esforços de governança. Assim, os especialistas de instituições de pesquisas, universidades e indústrias privadas são atraídos para pensarem em soluções de problemas globais. Muitas vezes fazem parte de redes transnacionais e



participam de negociações internacionais, estabelecendo o estado do conhecimento científico das questões (KARNS E MINGST, 2004, p.19).

Quanto aos *stakeholders*, esse grupo de atores tem a facilidade de se deslocarem e se comunicarem com diferentes partes do mundo rapidamente, tem a vantagem da flexibilidade que o tradicional governo carece. Uma das redes políticas de *stakeholders* mais antigas é o Grupo de Consulta sobre Pesquisa Agrícola Internacional, fundada em 1971 (KARNS E MINGST, 2004, p. 20).

Sobre as corporações multinacionais, essas são uma forma específica de atores não-estatais organizadas para realizarem operações comerciais com fins lucrativos. O que possuem em comum é que são empresas com base em único setor com filiais em vários Estados. Têm ainda a capacidade de gerar muitos empregos e influenciarem decisões políticas, oferecendo incentivos a governos anfitriões. A atuação das corporações na governança global é crucial para a economia global e suas decisões de onde investirem ou não (KARNS E MINGST, 2004, p. 21).

Dessa maneira, os partícipes da governança global são múltiplos e não atuam sozinhos. Cada um desses atores possuem ferramentas distintas para os problemas comuns. Suas habilidades se completam e desenham esse quadro de governança repleto de interações e cruzamentos. Além de se conhecer os participantes desse fenômeno, importante também é abordar sobre as teorias que explicam a governança global, o que se fará na parte subsequente dessa pesquisa.

2.2 Teorias da governança global

Apresentam-se as três teorias de governança global: a do Pluralismo Legal, a do Constitucionalismo Global e a do Direito Administrativo Global. Essas teorias auxiliam a compreender como ocorrem as interações no processo de governança (FIGUEIREDO, 2014, p. 20, 23, 27).

A primeira delas é a do Pluralismo Legal. Essa teoria não é originalmente de governança, mas sim é a teoria utilizada para explicar o que acontece quando “duas ou mais forças normativas, estatais ou não, ocupam o mesmo espaço social”. Por essa teoria, essa situação de concomitância normativa resulta em uma hibridização do sistema jurídico. Assim, um sistema pluralista legal é forjado para aceitar uma “gama de diferentes, e igualmente legítimas, escolhas normativas pelos governos



nacionais, instituições nacionais, tribunais e demais atores globais no contexto da governança global” (FIGUEIREDO, 2014, p. 20 e 21).

A concepção pluralista da governança reconhece a diversidade do sistema regulatório global, no qual processos legais nacionais e internacionais irão interagir e influenciarem entre si, gerando novos e híbridos procedimentos e regras. Ressalta-se que essa teoria enfrenta desafios à sua concretude, como quando há conflito entre normas, pois esse “conflito potencial geralmente traz insegurança aos indivíduos ou grupo sociais, abrindo-se oportunidades para se invocar uma ordem legal contra a outra” (FIGUEIREDO, 2014, p. 21 e 22).

A teoria do Constitucionalismo Global se configura por um processo que envolve tanto a reorganização como a redistribuição de competências entre os atores da “ordem legal internacional, estruturando a comunidade internacional, seu sistema de valores e sua habilidade de aplicar as suas normas”. Pela evolução dessa teoria, o constitucionalismo multinível é constatado a partir do fato de que “as constituições nacionais sozinhas não conseguem proteger os direitos humanos e princípios fundamentais além das fronteiras” (FIGUEIREDO 2014, p. 24).

Assim, no mundo globalmente interdependente, o sistema de democracia constitucional não permanece eficaz, “a menos que os direitos e instituições constitucionais nacionais e regionais sejam complementados por garantias constitucionais internacionais”, protegendo-se, desse modo, as diversidades políticas democráticas e promovendo-se a cooperação benéfica entre cidadãos além-fronteiras (PETERSMANN, 2006, p. 17 e 18).

No entanto, a teoria do constitucionalismo global enfrenta três desafios relacionados à questão da legitimidade. O primeiro refere-se à interação de culturas constitucionais diversas entre muitos países. O segundo é a dominância de alguns países quanto à produção acadêmica sobre a teoria constitucionalista da governança global, podendo resultar em uso do “constitucionalismo como meio de corroborar um direito ocidental hegemônico”. E o terceiro envolve a característica intrínseca da governança global que é a unidade e a fragmentação do direito internacional, ou seja, se por vezes existem normas e princípios codificados em tratados, outras vezes ocorrem regulamentações fragmentadas sobre matérias afins (FIGUEIREDO 2014, p. 25 e 26).

Por fim, sobre a teoria do Direito Administrativo Global, ela pretende apresentar de que forma os princípios de direito administrativos estão dispostos na



ordenação das regras e tomadas de decisões “dentro de um ‘espaço administrativo global’ com o objetivo de tornar a governança global mais *accountable*”. Essa teoria se justifica pela atual complexidade da regulação e administração transgovernamental global, uma vez que se observa um aumento gradual da participação de atores não-estatais na governança (FIGUEIREDO 2014, p. 26 e 27).

O conceito de direito administrativo global começa a partir das ideias gêmeas de que muito da governança global pode ser entendida como administração e de que essa administração é frequentemente organizada e modelada por princípios característicos do direito administrativo. Com a expansão da governança global, muitas funções administrativas e regulatórias são agora realizadas, num contexto global ao invés do contexto nacional, ainda que por meio de um grande número de diferentes formas, partindo de decisões obrigatórias das organizações internacionais para acordos não obrigatórios nas relações intergovernamentais, como também para ações administrativas internas, num contexto de regimes globais. (KRISCH E KINGSBURY, 2012, p. 17).

Dessa maneira, na governança global, muitas funções regulatórias são realizadas sem a formalidade pública das estruturas de governo, por serem realizadas por instituições público-privadas ou privadas exclusivamente (KRISCH E KINGSBURY, 2012, p. 17).

Deve-se ter atenção sobre o entrelaçamento das ordens internacional e interna na governança, pois essa interação também repercute nos mecanismos de controle. Explica-se: na distinção clássica entre as searas interna e internacional, as normas internacionais foram estabelecidas de modo que é reservado aos Estados se obrigarem ou não a essas normas, dependendo da ratificação e aplicação interna. Por essa liberdade estatal, os mecanismos internos de *accountability* foram instituídos para serem “(razoavelmente) eficazes: o procedimento parlamentar e o processo administrativo podem ter um significativo impacto” nesse aspecto. Assim, “quanto mais os processos, interno e internacional, estiverem entrelaçados, mais essa liberdade será desfeita e com ela a eficácia dos mecanismos clássicos de *accountability*” (KRISCH E KINGSBURY, 2012, p. 18 e 19).

É justamente por isso que a proposta teórica do Direito Administrativo Global tem o desafio, e ao mesmo tempo uma agenda, voltado a assegurar a *accountability* da própria governança global. Logo, considera-se a perspectiva de uma administração global, por atores estatais e não-estatais, uma leitura viável da governança global, pois não se almeja a construção de uma nova ordem, mas sim a



compreensão da ordem existente, para melhor abarcar searas da transparência, participação e questões de *accountability* (FIGUEIREDO 2014, p. 30 e 31).

Superadas as digressões acerca das teorias da governança global, pelas quais se puderam conhecer as características e desafios desse fenômeno, passa-se a avaliar as questões de *accountability* presentes na emergência das interações dos diversos atores na governança global.

3 ACCOUNTABILITY ENQUANTO MECANISMO DE CONTROLE NA GOVERNANÇA GLOBAL

A aplicação e a utilização do termo *accountability*³ é cada vez mais presente em diversos campos e com distintas finalidades. Pela perspectiva da Ciência Política, a *accountability* está intimamente relacionada ao poder. Onde há poder, deve haver *accountability* como maneira de controle para se evitar abusos. Então, “*accountability* está baseada na necessidade da responsabilização permanente dos indivíduos e instituições no que se refere aos seus desempenhos como detentores de poder” (XAVIER, 2011, p. 2). Ainda, “discutir a *accountability* sem se concentrar em questões de poder seria como discutir motivações de líderes corporativos sem mencionar dinheiro” (KEOHANE, 2003, p. 14).

Por/para uma perspectiva do Direito, a relevância de se estudar *accountability* está intrinsecamente conectada ao respeito às obrigações legais e à responsabilização dos atores em caso de descumprimento dessas. Os mecanismos de responsabilização incluem: processos penais, ações judiciais civis, sistemas não judiciais como comissões da verdade, comissões nacionais de direitos humanos, órgãos e ações intergovernamentais (NOLLKAEMPER, WOUTERS E HACHEZ, 2010, p. 5).

Quando se avaliam os mecanismos de *accountability*, deve-se considerar: 1. A eficácia do mecanismo; 2. O objetivo do mecanismo e os resultados potenciais; 3. O papel das vítimas e, 4. Os recursos necessários para usar o mecanismo. Importante ficar evidenciado que “a eficácia de um mecanismo de responsabilização

³ O termo “*accountability*” é original da Língua Inglesa e pode ser traduzido para o Português, dentre outros significados, como responsabilidade ou prestação de contas. No entanto, elege-se para essa pesquisa a técnica de não-tradução para não ocorrer desvios da compreensão.



geralmente depende da força do sistema legal em que é situado” (NOLLKAEMPER, WOUTERS E HACHEZ, 2010, p. 5).

Ainda, três questionamentos podem ser levantados quando se estuda *accountability*: Quem é o responsável? Para quem se deve ser responsável? E se é responsável por quê? Ou seja, essas questões de *accountability* estão vinculadas à identificação do ator da ação violadora de direitos, para quem esse ator deve se explicar e a motivação de suas ações (NOLLKAEMPER, WOUTERS E HACHEZ, 2010, p. 5 e 6).

Compreendido que o estudo de *accountability* visa evitar/reduzir abusos de poder, bem como identificar os atores desses desvios e utilizar os mecanismos de controle, passa-se a tratar de suas modalidades de aplicação.

3.1 Modalidades de *Accountability*

É possível estabelecer algumas modalidades de *accountability* para melhor compreender suas dimensões de aplicação, dentre elas, destaca-se: a vertical, a horizontal, a oblíqua, a societal, a legal e a de supervisão. Sobre a vertical, essa pode ser delineada como ações realizadas, individualmente ou pela coletividade, com referência àqueles que ocupam posições em instituições de Estado. Nessa modalidade há o caráter de hierarquia, descrevendo-se a relação entre desiguais, entre superiores e subordinados (XAVIER, 2011, p. 6 e 9).

Quanto à horizontal, essa pressupõe a ação de agências estatais que possuem o dever e o direito para supervisionarem, e até mesmo imporem sanções, a outros agentes estatais que cometem delitos. A exemplo de *accountability* horizontal, no Brasil, é a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público que possuem competência legal para controlarem ações ilícitas de agentes públicos. A modalidade oblíqua é vinculada à ação das organizações da sociedade civil, normalmente, relacionadas à destinação de recursos públicos, não substitui a vertical, servindo-lhe de complemento (XAVIER, 2011, p. 6 e 7).

A modalidade societal refere-se à linha de ação de associações de cidadãos e movimentos de mídias, empregando-se tanto mecanismos institucionais como mecanismos não-institucionais, pelas mobilizações sociais. A *accountability* legal é relacionada à exigência de que os agentes da política mundial “respeitem as regras e estejam preparados para justificar suas ações em tribunais ou arenas



internacionais”. Por fim, a modalidade de supervisão é utilizada em atividades que envolvem organizações internacionais, nas quais uma organização atua como principal em relação à outra do mesmo setor (XAVIER, 2011, p. 8).

Desse modo, não se pode tratar a *accountability* como um conceito fechado, pois sua complexidade reflete diretamente nas variadas dimensões que se apresenta. As multidimensões vão desde a atuação da sociedade civil no controle de agentes estatais, até mesmo relação de fiscalização intraestatal ou vigilância permanente entre estados. A seguir, será avaliada a relação dos atores da governança global com os *gaps* de *accountability*.

4 ENTRE OS ATORES DA GOVERNANÇA GLOBAL E OS GAPS DE ACCOUNTABILITY

Ao relacionar as temáticas de *accountability* e governança global, é possível identificar *gaps* de *accountability*, enquanto espaços lacunosos onde a responsabilização pode não ocorrer. Isso acontece, pois “os padrões emergentes de governança são novos e operam em vários níveis”, o que torna difícil traçar relações causais ou padrões de influência. Ou seja, por vezes nem se identifica quem é o responsável pela tomada de decisão delituosa, ou quando se identifica é tormentoso tornar o processo *accountable* (KEOHANE, 2003, p. 2 e 3).

A governança global “pode impor limites aos poderosos Estados e outras organizações poderosas, mas também ajuda os poderosos por que (esses) moldam os termos de governança”. Para responsabilizar atores estatais e não-estatais, requer-se esforços de ampliação na combinação de mecanismos internos e externos de *accountability*. Como o *gap* de *accountability* ainda é a responsabilização dos atores tem-se que essa pode ser melhorada pelo estabelecimento de padrões de ação, aumento no fornecimento de informações (transparência) e aplicação de sanções, enquanto mecanismos de controle (KEOHANE, 2003, p. 30).

Os atores da governança global enfrentam demandas crescentes de maior *accountability* e transparência. Essas demandas surgem, pois ainda que a atuação seja de organizações internacionais e de governos democráticos, muitas conferências e reuniões são fechadas ao público e operam mais como “clubes privados”. São exemplos a atuação “em segredo” do Conselho de Segurança da ONU, do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio. Em essência, não



há geração de relatórios que tenham métricas ou justificativas de suas ações, causando o déficit de *accountability* (KARNS E MINGST, 2004, p. 31).

Informações sobre as deliberações, decisões e ações de uma organização internacionais necessitam ser disponibilizadas para verificar se seus representantes estão realmente agindo a favor do interesse comum. Se a ação não é pública, o representante não pode ser responsabilizado por essa atitude. Assim, a falta de transparência e *accountability* pode afetar negativamente a legitimidade de todos os tipos de instituições, não só a legitimidade, como também a eficácia de atuação dessas. Por isso que “um desafio contínuo para a governança global, no futuro, é como aumentar a transparência e a *accountability* de vários atores da governança”, como as organizações não-governamentais, grupos informais e autoridades privadas “sem prejudicar as próprias condições que possibilitam o processo” (KARNS E MINGST, 2004, p. 32).

5 GOVERNANÇA GLOBAL, ACCOUNTABILITY E JUSTIÇA GLOBAL: UMA CONEXÃO NECESSÁRIA PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A sociedade internacional enfrenta, na contemporaneidade, um problema de fornecimento de garantias válidas para efetivação dos direitos consagrados em convenções internacionais. Isso resulta que é cada vez mais difícil o processo de aperfeiçoar continuamente o conteúdo desses instrumentos, bem como articular e não deixar cristalizar ou enrijecer suas formas, muitas vezes solenes e até mesmo vazias (BOBBIO, 2004, p. 21).

Por essa necessidade de não se deixar enrijecer direitos humanos estabelecidos nos pactos é que são implementadas atividades pelos organismos internacionais com o objetivo de tutela desses direitos. Essas ações podem ser consideradas a partir de três aspectos: A) O da promoção; B) O do controle e C) O da garantia. Sobre o primeiro, o da promoção, são as ações que visam ao duplo sentido: o de “induzir os Estados que não têm uma disciplina específica” para a tutela desses direitos a introduzi-la; e o sentido de induzir os Estados que já têm essa disciplina a aperfeiçoá-la, “seja com relação ao direito substancial (número e qualidade dos direitos a tutelas), seja com relação aos procedimentos (número e qualidade dos controles jurisdicionais)” (BOBBIO, 2004, p. 23).



Sobre o aspecto do controle, “entende-se o conjunto de medidas que os vários organismos internacionais põem em movimento para verificar se e em que grau as recomendações foram acolhidas”. Ou ainda, se e em que grau as convenções internacionais foram respeitadas. Esse aspecto está essencialmente conectado à *accountability*, pois nele há o monitoramento e a fiscalização da implementação dos direitos humanos, por parte de instituições estatais e não-estatais (BOBBIO, 2004, p. 23).

Apresentam-se, por exemplo, dois modos típicos de execução de controle. Um são os relatórios em que os Estados se comprometem a demonstrar quais medidas estão adotando para tutela dos direitos previstos nos pactos. Com isso materializa-se um processo *accountable*, ao mesmo tempo em que torna mais transparente as ações estatais. O segundo exemplo se verifica na *accountability* entre estados, pela qual um Estado membro de um pacto internacional denuncia outro que por ventura não tenha adimplido suas obrigações. Isso seria envolver aqueles questionamentos anteriormente citados de “para quem ser *accountable*?” e “porquê?” (BOBBIO, 2004, p. 23).

O terceiro aspecto referente à garantia é a de organização de uma autêntica tutela jurisdicional a nível internacional. Enquanto as duas primeiras atividades (promoção e controle) preveem ações na seara nacional, a terceira ação de garantia visa o fortalecimento de sistemas regionais de tutela de direitos humanos. Como ilustração tem-se a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos que faz parte do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Esse aspecto da garantia traduz a ideia multicêntrica da governança global com a ampliação dos centros de tomada da decisão, em matéria jurisdicional (BOBBIO, 2004, p. 23).

Então, além das ideias de promoção, controle e garantia para efetivação dos direitos humanos, necessário também é a articulação de estruturas de governança transparentes e responsáveis. “Algumas destas estruturas já estão visíveis pelas redes de especialistas econômicos, judiciais, militares, imigrantistas, da saúde e em comunicações”. Essas estruturas formam locais de informação, coordenação e regulação que são horizontalmente conectados. Reforça-se que o objetivo não é o de formação de novas instituições de governança global, mas sim de tornar as existentes “mais transparentes, responsáveis e responsivas às necessidades dos seus constituintes” (BENHABIB, 2012, p.37 e 38).



Sobre justiça global, tem-se que as três maiores fontes de “iniquidade global são a desigualdade socioeconômica (1), a opressão da diversidade cultural e de identidade (2) e a subalternização dos saberes e práticas político-jurídicas (3)”. Ao se constatar que um dos grandes vilões das injustiças globais é o próprio direito internacional com seu clássico conjunto de regras, discursos e técnicas, verifica-se que uma das saídas possíveis para o combate a essas injustiças é justamente o seu rearranjo, com alterações em suas funções e estruturas (NPPDI, 2017, s/p).

É nesse ponto de mudança da estrutura do direito internacional que a governança global atua. Essa alteração é percebida pela doutrina da governança global, pois nesse contexto veicula-se a ideia de que o conjunto de normas, redes e novas práticas jurídicas traduzem a nova forma de regulação da sociedade internacional, na qual estão associados numa organização permanente atores públicos e privados, poderes oficiais e oficiosos (TOURME-JOUANNET, 2014, p. 29).

Dessa maneira, encaminhando-se para as linhas finais dessa pesquisa, constata-se que o fenômeno da governança global, com suas ações multicêntricas e atividades de atores estatais e não-estatais, é estabelecido juntamente com o procedimento de *accountability* que possui características marcantes de transparência e de controle. E ainda, por mais que as ferramentas de *accountability* tenham *gaps* de execução, certamente são essenciais para as mudanças e rearranjos de estruturas e funções do direito internacional em prol do combate às injustiças globais, considerados os aspectos da promoção, do controle e da garantia dos direitos.

6 CONCLUSÃO

A governança global é um processo contínuo de atividades de atores estatais e não-estatais que administram problemas comuns. O cenário desenhado pela governança global é o de rearranjo de clássicas estruturas do direito internacional pelas novas interações de ordens jurídicas.

A governança global atinge a regulação normativa, a tomada de decisões e a utilização de mecanismos de controle por agentes que atuam nos mais variados centros de poder. Além dos Estados, são personagens da governança global as redes transnacionais e transgovernamentais, as organizações intergovernamentais,



as organizações não governamentais, os experts, os *stakeholders*, as corporações multinacionais e a sociedade civil. Esses atores não trabalham mais isoladamente e muitas vezes são discretas suas ações.

A fim de evitar abusos de poder ou até mesmo a falta de responsabilização de atos delituosos cometidos por esses atores na governança global o procedimento de *accountability* traz a questão da transparência e do controle para o centro da discussão. Assim, a *accountability* é exercida por diferentes modalidades dispostas pelas seguintes dimensões: a vertical, a horizontal, a oblíqua, a societal, a legal e a de supervisão. O intuito dessas vertentes de *accountability* envolve três questionamentos: Quem é o responsável? Para quem se deve ser responsável? E se é responsável por quê?

Por vezes essas respostas não são alcançadas, gerando *gaps* na *accountability*. Ou seja, não se identificam os autores de violações ou tomadores de decisões desastrosas, ou não se apresentam soluções de transparência para quem fiscaliza ou não são conhecidas as motivações das ações, às vezes por interesses divergentes entre atores.

A conexão que se faz de governança global e *accountability* com a justiça global está baseada no fato de que a sociedade internacional enfrenta grandes desafios de implementação dos direitos humanos. Para esse cumprimento dos direitos já estampados em convenções internacionais, devem-se considerar três aspectos: o da promoção, o controle e da garantia.

As redes transnacionais presentes na governança global auxiliam para a materialização desses aspectos. A promoção ajuda a fomentar a agenda dos Estados para os direitos humanos. O controle é verificado pelo exercício de *accountability*, se as regras estão sendo cumpridas ou não. E a garantia faz parte da característica multicêntrica de decisão da governança, pela atuação de Cortes Internacionais ou constituição de sistemas regionais de proteção aos direitos humanos.

Enfim, por mais que existam lacunas de *accountability*, na contemporaneidade, verifica-se que a maneira de tomada de decisão nas searas internacional e nacional vem passando por modificações. O direito internacional acompanha essas transformações e até mesmo os clássicos modos de atuação dos Estados, que por vezes fortalecia as injustiças globais, estão em constante rearranjo.



A promessa que se vislumbra pela governança global é a de procedimentos mais fortes de *accountability* para efetivação dos direitos humanos. Entretanto, não se deixa de considerar as lacunas existentes desses mecanismos de controle e a relevância que é a compreensão de como funciona esse contínuo processo de governança global.

REFERÊNCIAS

BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. In: *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 12, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/742/74223603001/>>. Acesso em 3 de set. de 2018.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7ª reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

FIGUEIREDO, Celso Henrique Cadete. *A promoção de accountability na organização mundial do comércio sob a ótica do direito administrativo global*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014. Disponível em: <<http://tede.biblioteca.ufpb.br:8080/handle/tede/4427>>. Acesso em 3 de set. de 2018.

KARNS, M.; MINGST, Karen. *The politics and processes of global governance*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004. Disponível em: <<http://fisherb.people.cofc.edu/IL/IO%20Chap%201.pdf>>. Acesso em 3 de set. de 2018.

KEOHANE, Robert O. *Global governance and democratic accountability*. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034133.pdf>>. Acesso em 3 de set. de 2018.

KRISCH, Nico; KINGSBURY, Benedict. Introdução: governança global e direito administrativo global na ordem legal internacional. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 261, p. 13-32, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8844>>. Acesso em 3 de set. de 2018.

NOLLKAEMPER, André; WOUTERS, Jan; HACHEZ, Nicolas. *Accountability and the Rule of Law at International Level*. 2010. Disponível em: <<http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/reports/report%20Accountability%20and%20Rule%20of%20Law.pdf>>. Acesso em 3 de set. de 2018.

NÚCLEO DE PESQUISAS E PRÁTICAS EM DIREITO INTERNACIONAL- NPPDI. *Abordagem e Enfoque*. Coord. Ademar Pozzatti Júnior. Universidade Federal de Santa Maria- UFSM. 2017. Disponível em:



<<http://coral.ufsm.br/nppdi/index.php/eixos-tematicos/abordagem-e-enfoque>>.
Acesso em 3 de set. de 2018.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. State Sovereignty, Popular Sovereignty and Individual Sovereignty: from Constitutional Nationalism to Multilevel Constitutionalism in International Economic Law? In: *European University Institute – EUI Working Papers*, n. 45, 2006. Disponível em:
<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=964147>. Acesso em 3 de set. de 2018.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. The future of international law is domestic (or, the European way of law). In. *Harv. Int'l LJ*, v. 47, p. 327- 352, 2006. Disponível em: <http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2010/09/HILJ_47-2_Slaughter_Burke-White.pdf>. Acesso em 3 de set. de 2018.

TOURME-JOUANNET, Emmanuelle. *O Direito Internacional*. Trad. Paulo Borba Casella. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2014. Disponível em: <<https://etourmejouannet.files.wordpress.com/2014/10/e-tourme-jouannet-o-direito-internacional.pdf>>. Acesso em 3 de set. de 2018.

XAVIER, Roberto Salles. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, v. 35, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf>>. Acesso em 3 de set. de 2018.