

## O PAPEL DOS ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL GLOBAL: UMA INTRODUÇÃO

### THE ROLE OF STATE AND NON-STATE ACTORS IN GLOBAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT: AN INTRODUCTION

Giovanni Olsson<sup>1</sup>

Eduardo Baldissera Carvalho Salles<sup>2</sup>

**Sumário:** Considerações iniciais. 1 A sociedade internacional no século XXI. 2 A consolidação da globalização como agente de transformação. 3 Os atores internacionais e seus papéis redefinidos. Considerações finais. Referências.

**Resumo:** O artigo tem por objetivo delinear elementos introdutórios que envolvem a investigação sobre o papel dos atores estatais e não estatais no desenvolvimento sustentável da sociedade global. Para tanto, estudam-se as transformações recentes ocorridas no âmbito da sociedade internacional, suas características históricas e conformação contemporânea. Após, analisa-se o surgimento da globalização como extrato da telemática e da consolidação do liberalismo como ideologia econômica ocidental, apresentando-se seus principais elementos científicos. Por fim, estuda-se a categorização dos atores estatais e não estatais, apresentando-se os problemas causados pelo descolamento da governança do núcleo do governo, especialmente no que se refere à garantia de um desenvolvimento sustentável de âmbito global.

**Palavras-chave:** Globalização. Atores estatais e não estatais. Desenvolvimento.

**Abstract:** The article aims to outline introductory elements to the investigation of state and non-state actors role in sustainable development in global society. Therefore are studied recent changes in international society, its historical issues and contemporary framework. After that, globalization rising is analysed as outcome of telematics and consolidation of liberalism as western economic ideology, showing its main scientific elements. Finally, the categorization of state and non-state actors is investigated, bringing out problems caused by the split of governance from government core, especially regarding to the warrant of sustainable development in global level.

**Keywords:** Globalization. State and non-state actors. Development.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito. Bacharel em Ciências Sociais e Ciências Jurídicas pela Universidade Federal do Rio Grand e do Sul (UFRGS) Juiz do Trabalho Titular (TRT 12ª Região). Juiz Auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ). Vice-Líder e Pesquisador do Grupo de Pesquisa Relações Internacionais, Direito e Poder (CNPQ). Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Comunitária Regional na linha Atores Internacionais (UNO-SC). E-mail: [golsson71@gmail.com](mailto:golsson71@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Especializando em Direito Público pela Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS). Graduado em Direito pela UNOCHAPECÓ. Membro do Grupo de Pesquisa Relações Internacionais, Direito e Poder (CNPQ). E-mail: [eduardo@carvalhosalles.com.br](mailto:eduardo@carvalhosalles.com.br)

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A sociedade contemporânea estrutura-se sobre premissas muito distintas das que fundaram a modernidade. O esvaziamento do papel do Estado, com a consequente ascensão de atores não estatais, constitui uma nova fronteira epistemológica de difícil compreensão e delimitação, que, com um viés ideológico neoliberal, influi no desenvolvimento sustentável da humanidade.

Para compreender tão intrincado quebra-cabeça, é necessário investigar os elementos conceituais que envolvem os temas da sociedade internacional, da globalização e dos atores estatais e não estatais, que constituem categorias elementares da política e que serão objeto deste trabalho.

Na primeira parte, investigam-se as transformações ocorridas no âmago da sociedade internacional, dissertando-se a respeito de sua constituição histórica e categorização científica, a fim de esclarecer os efeitos que esses fenômenos têm causado nos diversos ramos da vida contemporânea.

Em seguimento, estuda-se a globalização como acontecimento precursor de uma sociedade interligada complexamente, analisando-se as causas que estimularam o seu aparecimento e suas relações com a desigualdade de renda.

Por fim, define-se o conceito de atores estatais e não estatais, categorizando-os e os inter-relacionando com seu papel no descolamento da governança do núcleo do governo, fato este que tem colocado no centro do debate a estruturação de um desenvolvimento sustentável no âmbito global.

## 1 A SOCIEDADE INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI

Como a mais importante instituição política da sociedade moderna, o conceito de Estado sempre atraiu a atenção dos pesquisadores, mesmo que nesse caminho tenha sido analisado com perspectivas diferentes e contraditórias. O pensamento acadêmico do século XX a esse respeito formou-se no resgate da denominada Paz de Vestfália (1648-49), um conjunto de tratados entre o Sacro Império Romano Germânico, a Suécia e a França, que organizou diferentes unidades políticas com base na língua e considerou, com poucas exceções, apenas os Estados como sujeitos de direito internacional.

Essas unidades gradualmente passaram a ser conhecidas como Estados-nação e possuem algumas características básicas compartilhadas: território, povo, governo e soberania (WEBER, 1982, p. 98). Como propriedades complementares, a teoria política ainda aponta: (1) continuidade legal da sociedade nacional; (2) agências institucionalizadas e mudanças sociais; (3) agências de aplicação da lei; (4) defesa de contra-ataques externos ou insurgências internas; e (5) sustento econômico para sua população (CHATTERJEE, 2010, p. 1937).

Assim, verifica-se que, do ponto de vista conceitual, o Estado exerce dominação exclusivamente sobre um povo em território geográfico definido, o qual deve obediência à sua autoridade. Esta acepção liga-se à teoria de Max Weber, ao sustentar que o Estado-nação constituiria o modelo político-jurídico da modernidade e exerceria o monopólio da violência legítima.

Mas quando o Estado-nação supostamente dominou e quando declinou? Existe a ideia de que, em linhas gerais, desde a década de 1840 até a década de 1960, o Estado-nação seria a única opção organizacional difundida para a sociedade humana. Entretanto, e como atenta Mann (2013, p. 9), isso seria exagerado e eurocêntrico, porquanto somente a Europa Ocidental moveu-se em direção aos Estados de modelo nacional. A Europa Oriental, por exemplo, oscilava entre eles e os impérios, enquanto o resto do mundo permaneceu dominado por impérios.

O argumento de Mann reforça-se com os dados demográficos do início do Século XVIII, que indicam que a Europa possuía apenas 20% da população mundial, enquanto a Ásia agrupava 67% e a África 10% (PIKETTY, 2014, p. 80).

Mesmo assim, como reflexo da Segunda Guerra Mundial e com a expansão da globalização, o Estado consolidou-se como a unidade política primária e convencional que desempenha um papel fundamental nos assuntos internacionais, mesmo que sua preponderância venha sendo posta em questão ante a sua incapacidade em oferecer respostas políticas aos emergentes anseios globalmente compartilhados.

A constituição da sociedade global é um fenômeno contemporâneo e em constante mutação, o que dificulta inclusive sua delimitação analítica. A averiguação desse fato é relevante, na medida em que as interações internacionais têm se acelerado, causando efeitos em todos os âmbitos da vida humana, especialmente na economia, na cultura, no direito e na política.

Assim, para estudar as repercussões dessas transformações sociais, deve-se investigar preliminarmente a historicidade e a categorização que envolve o surgimento da sociedade internacional como fenômeno contemporâneo.

O projeto filosófico da modernidade, por sua vez, estabeleceu o Estado-nação como um modelo político-jurídico pretensamente acabado e perfeito, porque, detentor do monopólio da violência legítima, era incumbido de promover a imperatividade das normas e cumprir as promessas de liberdade, igualdade e fraternidade. Nesse sentido, o ordenamento jurídico hierarquizado e derivado de uma Constituição nacional erigia o principal ferramental do Estado-nação, porque constantemente (re)legitimava sua função e conveniência política.

Por essa razão, o Estado-nação faz uso do princípio da supremacia como argumento jurídico que lhe permite produzir e executar o Direito com exclusividade, cumulando funções governativas e governamentais. Tal princípio apresenta uma face bifronte, porquanto, do ponto de vista interno, obriga o indivíduo a sujeitar-se à vontade estatal como supremacia, enquanto que, da perspectiva externa, sob a faceta de soberania, garantiria independência e autodeterminação dos povos. Entretanto, essa proposição moderna enfrentou dificuldades imprevisas e aparentemente insolúveis.

A soberania pressupõe que o povo, o território e o governo locais devem ser respeitados pelos demais Estados. O problema é que esse princípio assenta-se no argumento de que os “Leviatãs” são iguais, e, dessa forma, desconsidera que, no âmbito internacional, existem distinções gigantescas entre os entes governativos, notadamente envolvendo os recursos materiais, como militares e econômicos.

As informações apresentadas por Max Roser e Mohamed Nagdy, por exemplo, permitem que o pesquisador analise os gastos militares em números absolutos e proporcionais, verificando-se tanto a (in)existência de paridade entre os países quanto a prevalência de investimentos em defesa nas agendas nacionais. Em tais compilados, nota-se que as despesas militares globais em 2014 foram dominadas pelos Estados Unidos da América, China, Arábia Saudita, Rússia e Reino Unido. Entretanto, as projeções de despesas militares para 2045 sugerem que, embora os Estados Unidos da América continuem a ser o maior protagonista, a China deverá aproximar-se desse patamar (ROSER; NAGDY, 2016).

Sob outra perspectiva, se os gastos militares forem comparados com o PIB dos países, eles se mostram altos em áreas submetidas a conflitos bélicos históricos. É o caso da Arábia Saudita, Israel, Iraque, Líbano, Iêmen, Eritreia e Coreia do Norte, locais que têm experimentado desordens continuadas em suas fronteiras pelo menos desde a Segunda Guerra Mundial (ROSER; NAGDY, 2016).

Tais empecilhos são de difícil transposição. A Organização das Nações Unidas, por exemplo, embora se estruture de maneira inclusiva e com um modelo assemblear, onde todos os Estados têm direito ao voto, permite que as decisões sejam moderadas pelos membros de um diminuto e seletivo conselho, cuja composição reflete uma realidade geopolítica da década de 1950.

Além disso, outro obstáculo à soberania é a dificuldade que o Direito encontra para efetivar-se no âmbito supranacional. Como a racionalidade político-jurídica da modernidade estrutura-se no modelo estatal hobbesiano, que, além de legitimar-se apenas dentro dos limites da nação, depende do vigor de normas formais, inexistindo ente governativo com força e legitimidade suficientes para transpor as fronteiras e impor o cumprimento dos tratados.

Em outras palavras, apesar de existirem dezenas de instrumentos de regulação jurídica que se propõem a dispor de espaços territoriais não estatais – como as águas internacionais, o polo antártico, os espaços aéreo e sideral, entre outros –, tais documentos carecem de sanção efetiva. Não por acaso, os Estados, conforme sua capacidade material e política, deliberam não cumprir com as obrigações tomadas perante a comunidade internacional, sem sofrer retaliações significativas, que, por vezes, não passam de mera retórica de severa reprovação da comunidade internacional. Embora exista direito desprovido de sanção, é pelo menos questionável, no longo prazo, a efetividade de normas jurídicas que se fundem apenas na boa vontade dos atores, notadamente quando os ganhos econômicos e políticos de descumprir a norma sejam maiores que a sua imagem perante os demais atores.

É importante notar, também, que o desenvolvimento da tecnologia da informação aproximou povos antes distanciados por barreiras geográficas e

culturais. Esse fato abriu caminho para que houvesse uma ampliação das relações econômicas e políticas, cujos resultados não mais respeitam as premissas modernas e indiciam a fundação de uma “sociedade internacional”.

Embora pareça trivial, a expressão “sociedade internacional” não reflete mera ampliação conceitual da “sociedade nacional”, porque, da ótica sociológica, a sua construção terminológica é intrincada. Mais do que uma simples associação de Estados-nação soberanos, verifica-se um compartilhamento de valores culturais e identitários, bem como o estabelecimento de laços de pertencimento a uma comunidade (BUZAN, 2004, p. 74-5). Nesse ponto, os costumes que envolvem as regras do direito internacional mostram que a diplomacia objetiva a concertação social, sem desprezar a soberania e a autodeterminação.

Além disso, como se trata de uma via de mão dupla, não só as relações entre Estados repercutem na sociedade internacional, mas esta gera inflexões no protagonismo estatal, cunhando alterações estruturais importantes, tais como o que se denomina por homogeneização isomórfica (MEYER ET AL., 1997, p. 145). Essa categoria conceitual traduz-se na constatação de que o Estado-nação ocidental se tornou um paradigma reproduzido sistematicamente. Em outras palavras, esse modelo de organização passou a ser exportado para todas as partes do globo, de modo que se reconhece um Estado apenas se este adota pressupostos partilhados por todos, como a “democracia representativa”, a “segurança jurídica” e a “liberdade de mercado”, por exemplo.

Por isso, para compreender as causas desse fenômeno homogeneizante, é necessário que se estude a globalização como acontecimento que transformou a sociedade contemporânea e definiu novos referenciais epistemológicos.

## **2 A CONSOLIDAÇÃO DA GLOBALIZAÇÃO COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO**

A estática conformação moderna da sociedade foi suplantada por um fato denominado de globalização, que, por ser multidimensional, complexo e intenso, transformou o ambiente político internacional em algo muito distinto do que uma “associação” de Estados. Para entender esse fenômeno, deve-se investigar os fatores que incitaram o seu desenvolvimento, além de, é claro, seu conceito e caracterização.

Inicialmente, convém reconhecer a complexidade que envolve a investigação científica da globalização. Considerando que se trata de um processo em movimento, sua adequada compreensão necessita de uma perspectiva transdisciplinar que seja capaz de aliar todos os seus efeitos plásticos na economia, cultura, direito, política e demais ciências.

Embora tendencialmente limitadas, podem-se adotar duas perspectivas conceituais para explicar o surgimento da globalização. A primeira reconhece que se trata de um fenômeno arcaico, existente desde o princípio da humanidade, considerando que todos os movimentos que transpuseram fronteiras territoriais

possuíram linhas “globalizantes”. Nessa interpretação, os grandes impérios da antiguidade, bem como as grandes navegações, traduzem-se em extratos fenomenológicos. Porém, essa perspectiva peca no ponto em que amplia o conceito de modo tão desmedido que praticamente toda a história humana seria “global”, e, assim, o valor científico diferencial do conceito restaria esvaziado (OLSSON, 2003, p. 94).

Por outro lado, a interpretação restrita do conceito de globalização relaciona o fenômeno como algo recente, cujo desenvolvimento e consolidação ocorreram no final do século XX, representando algo “qualitativamente diferenciado de quase tudo o que se teve até agora em matéria de ordenação socioeconômica e de regulação político-jurídica” (FARIA, 1999, p. 60-2).

Tal marco teórico pondera que três episódios distintos, mas interdependentes, foram o combustível do fenômeno. O primeiro é o resultado de transformações no sistema monetário internacional, que modificou a estrutura de administração de ativos financeiros; o segundo é a reconfiguração da legislação de vários Estados-nação, que passaram a desregular os mercados e a tornar menos rígidas as normas de proteção interna; e o terceiro é a revolução informacional e tecnológica, que gerou o desenvolvimento e a adoção de novas ferramentas para a otimização dos processos produtivos e comerciais. Essas três causas elencadas por Faria contribuíram para que a globalização vigorasse e consolidasse seus efeitos, diametralmente conexos com a atuação dos atores internacionais, como se demonstrará mais adiante.

Mesmo assim, cabe ressaltar o equívoco de considerar a globalização como sinônimo da integração dos mercados, porquanto esta definição negligencia outros motores importantes do fenômeno, como o jurídico, o político e o cultural. Além disso, Mann narra que a globalização não ocorre apenas quando a economia cresce, porque as recessões também são globais. No período de 1914 a 1945, por exemplo, além de as duas guerras mundiais terem afetado todos os países, o comércio internacional em proporção ao PIB decaiu, fazendo com que a desintegração econômica globalizasse (MANN, 2013, p. 3).

Nesse sentido, Esteban Ortiz-Ospina e Max Roser demonstram que, com o início da Primeira Guerra Mundial, o declínio do liberalismo e o aumento do nacionalismo levaram a uma queda no comércio internacional. Em seus dados, percebe-se que houve uma redução considerável do comércio internacional no período entre guerras, mesmo havendo uma ampliação do conflito (ORTIZ-OSPINA; ROSER, 2016).

Inobstante, considerando que a globalização tal qual verificada na contemporaneidade adota um eixo ideológico neoliberal, o fenômeno acaba revelando-se contraditório tanto no discurso como na prática, o que constitui uma de suas características relevantes a merecer atenção no âmbito deste trabalho.

No que concerne ao alcance territorial da globalização (sentido horizontal), esta não é tão universal quanto se sustenta no senso comum. A análise dos caminhos da economia evidencia que existem áreas continentais com maior ou menor relacionamento, seja por convergências financeiras ou culturais. Alguns trechos da

África Central e da Ásia, por exemplo, não instigam tanto interesse quanto espaços com maior grau de desenvolvimento como as Américas e a Europa.

Como demonstração argumentativa, cita-se o Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, onde se verifica que, apesar de o comércio de mercadorias entre países emergentes (Sul-Sul) ter triplicado no período 1980-2011, tendo as relações entre China e África Subsaariana aumentado de US\$ 1 bilhão para mais de US\$ 140 bilhões, as economias avançadas (Norte-Norte) ainda exercem papel preponderante (ORTIZ-OSPINA; ROSER, 2016).

No que se refere aos destinos turísticos, dados da Organização Mundial do Turismo estimam que, em 1950, dois terços dos turistas globais visitaram a Europa. Apesar de o levantamento comprovar que essa região reduziu sua importância turística, a África, que, em 1950, recebia 2,0% dos viajantes, atualmente é eleita como destino por apenas 4,7% (ROSER, 2017).

Desse modo, reconhece-se que a globalização não é uniforme, mas atua nos espaços locais com diferentes graus de intensidade.

Quanto à profundidade (sentido vertical), não é difícil concluir que o âmbito econômico, especialmente na sua face financeira, desenvolveu-se de modo mais complexo e intenso. Em outras palavras, nota-se a difusão mais acentuada na globalização da economia em detrimento de outras dimensões como a social, a jurídica e a política. Esse ponto é interessante, porquanto desvenda uma contradição das teses neoliberais, uma vez que, se o mundo deve ser tão “sem fronteiras” no âmbito econômico, também o deveria ser quanto aos demais âmbitos, como, por exemplo, as migrações. Entretanto, parece inexistir interesse dos grandes atores econômicos, notadamente das corporações transnacionais, em estabelecer marcos regulatórios supranacionais envolvendo as demais dimensões, que inexoravelmente culminariam na redução da globalização econômica por meio da utilização de novos padrões ético-normativos. Isto é: se o direito e a política, por exemplo, fossem tão globalizados quanto a economia, ao ponto de o direito internacional ser dotado de sanções efetivas, e de o protagonismo global de um ente público ser inquestionável e poderoso (uma “super” ONU reconfigurada, como exemplo), é evidente que haveria instrumentos de regulação e controle do capital no nível supranacional.

Apresentam-se, portanto, como demonstração argumentativa as conclusões de pesquisadores que têm narrado que o efeito negativo da globalização sobre a desigualdade de renda pode ser observado nas diferenças salariais entre pessoas altamente qualificadas e pouco qualificadas, isto é, na relação entre importação e exportação de bens manufaturados básicos e itens de alta tecnologia, porquanto a predominância de exportações destes força o mercado a majorar os salários das pessoas qualificadas. Ainda que o nexo causal não seja definitivo, os dados analisados na pesquisa demonstram que o aumento das importações chinesas no período de 1990 a 2007 causou maior desemprego e redução dos salários nos mercados de trabalho locais, servindo como indício de que a integração dos mercados não globaliza, de forma direta e necessária, os benefícios econômicos e sociais (ROSER, ORTIZ-OSPINA, 2017).

Outro ponto importante a ser referido é que o principal motor do processo da globalização é a dimensão econômica, que repercute e influencia o âmbito social, cultural e político. No entanto, esses outros campos da vida não foram totalmente dominados pela racionalidade instrumental econômica, porquanto ainda possuem algumas especificidades. Diz-se que existiram dois movimentos contíguos e concomitantes que estimularam o surgimento da globalização: o primeiro “pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914”; e, o segundo, refere-se “às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980” (CHESNAIS, 1996, p. 34).

No mesmo sentido, Grossi explica que “a globalização é um enorme fenômeno em curso, que está se desenvolvendo e transformando dia após dia”, cujos efeitos assemelham-se a areias movediças, o que, de certa forma, explica o afastamento dos juristas. Estes, habituados a gerenciar hipóteses estáticas, espantam-se com a liquidez da globalização, impossível de ser estancada na platina de um microscópio (GROSSI, 2009, p. 156).

Desse modo, pode-se tomar como referencial a assertiva de que a globalização está muito além da economia, impactando inclusive a política, a cultura e o direito, porque está provocando o surgimento de uma cultura universal que compartilha valores societais. Essa “aldeia global” (IANNI, 2013, p. 123) também tem seu lado perigoso, porque impede o dissenso e toma os ideais ocidentais como homogeneizantes e portadores de uma suposta verdade científica incontestável e até pretensamente “natural”.

Assim, Arnaud alude que a globalização atua como se fosse um vírus, porquanto se apresenta como um “processo social, econômico, cultural e demográfico que se instala no coração das nações e as transcende ao mesmo tempo, de tal forma que a atenção limitada aos processos locais, às identidades locais, às unidades de análise locais, torna incompleta a compreensão do local” (ARNAUD, 1999, p. 16). Por essa mesma razão, Ulrich Beck afiança que a globalização, no seu formato atual, apresenta riscos à humanidade, uma vez que a inexistência de fronteiras econômicas, informacionais, culturais e civis coage a padronização cultural conforme os seus paradigmas, ainda difíceis de serem compreendidos (BECK, 1999, p. 46-47). Ou seja, para Beck, a ameaça do fenômeno está no desconhecimento de seus resultados, como se fosse um salto no escuro.

Desse modo, percebe-se que a globalização abrange distintos âmbitos e modifica a arquitetura da sociedade internacional, encetando um paradigma científico em que novos atores passaram a suplantar a importância daqueles tradicionalmente cunhados na modernidade. Nesse ponto, a até então clássica sociedade entre nações passa a ser desafiada por uma sociedade de âmbito global, formada por atores antigos, mas de papéis reconfigurados, e atores emergentes. As características destes novos elementos sociais, por sua vez, e suas complexidades, serão abordadas no próximo tópico.



### **3 OS ATORES INTERNACIONAIS E SEUS PAPÉIS REDEFINIDOS**

A sociedade denominada por “internacional” era, inicialmente, uma “associação de Estados”, evidenciando que o papel principal era exercido diretamente por esses entes, seja no âmbito diplomático ou mediante as organizações internacionais intergovernamentais.

Todavia, nas últimas décadas, o protagonismo estatal tem sofrido importantes mudanças que, de modo geral, atingiram o âmago desses atores tradicionais, porquanto o papel dos atores globais não estatais, como as organizações internacionais não governamentais e as empresas transnacionais, robusteceu extraordinariamente.

Ao contrário dos pressupostos do Direito Internacional Público, que exige a adoção de uma personalidade jurídica para prestigiar a preponderância de um sujeito, para as Relações Internacionais a falta de reconhecimento formal do ator não traz qualquer importância prática, porque a abordagem ocorre a partir de sua capacidade, legítima ou não, de causar influência no âmbito internacional, inclusive no âmbito jurídico.

Por isso, a classificação de atores, apesar de se amoldar conforme o juízo científico estabelecido, tendencialmente converge para apontar a presença de um parâmetro eclético, cujos fluxos englobam “os denominados atores tradicionais, os novos atores e os atores emergentes” (OLIVEIRA, 2014, p. 100). No âmbito deste trabalho, e de modo funcional e didático, serão avaliadas as peculiaridades dessas três espécies de atores.

Os atores tradicionais são constituídos pelos Estados nacionais e as organizações internacionais intergovernamentais. Ambos resultam das premissas estruturantes cunhadas no projeto filosófico da modernidade, conforme já referido, e, embora tenham reduzido sua importância no plano global, ainda exercem papel fundamental no tabuleiro da política.

No caso dos Estados, estes ainda são, para os indivíduos, os pilares que estabilizam as relações sociais, uma vez que concentram a regulação da sociedade no âmbito territorial e garantem bens da vida como a segurança, a dignidade e a liberdade. No caso das organizações internacionais intergovernamentais, estas decorrem da performance exterior dos Estados, sendo comumente criadas como mecanismos de cooperação que executam ações de cunho transterritorial, cujo exemplo mais evidente é a Organização das Nações Unidas.

Os novos atores, por sua vez, particionam-se em organizações internacionais não governamentais e em empresas transnacionais, possuindo, como elemento caracterizador, a aptidão de inflexionar enorme coeficiente da população mundial.

As organizações internacionais não governamentais distinguem-se das anteriores por não se estruturarem a partir de instrumentos jurídicos internacionais, mas por serem constituídas por membros da sociedade civil observando-se as

normas internas do país em que ocorre sua constituição (KARNS; MINGST, 2004, p. 217). Caracterizam-se por adotarem um modelo governativo de autogestão, promoverem a filantropia e não se sujeitarem à vontade dos governos, o que, aliado ao baixo nível de formalização, explica como se propagaram tão rapidamente no globo. Os objetivos cardeais desses atores comumente relacionam-se com a promoção do meio-ambiente, da saúde e dos direitos humanos, como é o caso do Greenpeace, dos Médicos sem Fronteiras e da Anistia Internacional.

Apesar de não possuírem poder econômico ou militar, exercem influência política calcada na autoridade moral do discurso que promovem. Como as causas que defendem adquirem importância capaz de suplantar os interesses estatais, atuam como formadoras da opinião pública, incitando a formalização de tratados e compromissos internacionais. E, como atuam de modo capilarizado em várias partes do mundo, revestem-se de uma liquidez operativa que escapa às mãos dos governos centrais.

As empresas transnacionais, por sua vez, constituem os atores com a maior capacidade de influência no hodierno recorte político global, porque concentram vultosas reservas materiais e produzem faturamentos anuais que superam, em muito, o produto interno bruto de centenas de países. Uma análise mais apurada constata que sua capacidade de atuação escapa às fronteiras nacionais e o volume de negócios muitas vezes supera o PIB dos principais países. No caso da Apple, por exemplo, o lucro de US\$ 54 bilhões que a empresa anunciou em 2015 supera o PIB de 110 dos 187 países dos quais o FMI dispõe de dados (EL PAÍS, 2015). Por esta razão, tem-se afirmado que as corporações se tornaram entidades para-governamentais que exercem um papel político importante.

A terminologia transnacional é propositalmente utilizada para demonstrar a superação da ideia de empresa “internacional” ou “multinacional”, porque tais conceitos, por remontarem à época de predomínio do Estado-nação, supunham que as empresas estariam ligadas a um país sede e atuariam limitadas às inter-relações estatais orientadas por um desses governos. Atribuir às empresas o predicado de “transnacionais” significa que suas operações estão acima e além dos muros estatocêntricos, e, mais, que sua racionalidade instrumental transcende esses postulados tradicionais.

Extratos da globalização, que dotou a racionalidade econômica com instrumentos da telemática, as empresas transnacionais operam com uma interligação complexa entre mercado, produção e gestão dos negócios. Para chegar até este ponto, elas sofreram influência da financeirização econômica, do aperfeiçoamento dos processos produtivos e da propulsão dos parâmetros de consumo (OLIVEIRA, 2004, p. 252-253). Com isso, elas desvincularam-se das ligações históricas com seus países de origem e foram rebatizadas sob o manto global para, combinando eficientemente descentralização de estruturas administrativas e produtivas, agregação de complexas cadeias de insumos e articuladas estruturas logísticas, transcenderem os Estados. Sua mais notável prática é a elisão combinada de sistemas jurídicos, em que, por exemplo, instalam domicílio fiscal em locais distintos daqueles onde se localizam as unidades produtivas, de forma que não paguem tributos em Estado algum, ou paguem muito pouco,

explorando as lacunas e contradições dos diferentes sistemas jurídicos estatais de forma combinada e meticulosamente articulada.

Assim, as empresas não nutrem obrigação social ou política com as sociedades em que estão inseridas, mas apenas perante seus acionistas, que deixaram de ser famílias conhecidas para pulverizarem-se por todo o planeta em relações anônimas. E, embora tenham surgido em um espaço territorial específico, agora se tornaram entidades apátridas, porque são desprovidas de liames de nacionalidade ou pertencimento social. Promover a nacionalidade das unidades produtivas é, quando muito, apenas uma estratégia de marketing ou de mercado para ganhar mais consumidores e customizar parte da produção a demandas regionais.

O poder das empresas transnacionais, por sua vez, não se relaciona com o exercício de autoridade pública e legítima, como no caso dos atores tradicionais, mas é eminentemente privada e econômica. A grande capacidade de mobilizar recursos materiais, bem como formular agendas envolvendo a produção, o trabalho, o emprego e a renda, acabam sujeitando os Estados e os interesses e necessidades da população local. E, quando a lógica das transnacionais é desrespeitada, basta fechar a unidade produtiva e leiloar melhores condições com outro Estado, tornando complexo o desenvolvimento de políticas públicas e colocando em xeque o próprio princípio da soberania, contornado com facilidade por essas entidades.

Por fim, os atores emergentes são líquidos e voláteis, traduzindo-se como sendo as entidades de grande amplitude operativa, como os movimentos sociais, os partidos políticos, os sindicatos, a mídia, o crime organizado, o terrorismo, entre outros. Em razão da vivacidade das relações, não é crível esgotar o seu alcance, o que, ao invés de deter a performance desses atores, é justamente o comburento que os lança no cenário internacional.

A preponderância desses atores tem crescido à medida que são fugidios, impossíveis de delimitar no campo de atuação, configurando novo paradigma à sociedade internacional, porque o terrorismo, por exemplo, estrutura-se e floresce exatamente nas lacunas causadas pela dificuldade de regulação.

Com isso, percebe-se que esses atores têm se utilizado de suas técnicas políticas e econômicas para conformar toda a sociedade internacional, passando a um patamar de grandes protagonistas do tabuleiro da política global, que já não respeita as fronteiras estatais. Desse modo, os construtivistas sociais estão corretos ao afirmar que as ideias são mais importantes do que a capacidade militar ou econômica dos atores, porquanto uma arma convencional nas mãos do adversário pode causar maior destruição do que a ogiva nuclear de um parceiro. Não por acaso, o exercício de poder no âmbito global não só se transferiu do militar para o econômico, ainda de dimensão material, mas, ao mesmo tempo, apresenta-se cada vez mais relevante na sua dimensão ideacional.

A capacidade que esses atores possuem para concentrar recursos econômicos, transpor marcos regulatórios e influenciar políticas estatais constitui o que contemporaneamente se nomeia de descolamento da governança do núcleo do governo, que traduz o fenômeno que atingiu os Estados e retirou-lhes a capacidade de ditar os rumos nacionais com exclusividade.

Essa ponderação é relevante porque representa um grave problema que envolve a sociedade hodierna. A ideia de “desenvolvimento” apresentada como resultado de indicadores como o produto interno bruto, balança comercial e desenvolvimento humano, representa, no fundo, um referencial abstrato que serve a interesses ideológicos, tanto para legitimar ações prejudiciais para a humanidade (justificando o mal necessário, ou de fins que justificam os meios), como mesmo para valorizar ações industriais competitivas destituídas de conteúdo ético (ARRIGHI, 1997).

Embora seja inegável que esses atores tenham grande capacidade de desenvolverem a economia dos países do ponto de vista comercial e industrial, com tecnologia e postos de trabalho, por exemplo, não há mecanismo de controle posto à disposição da sociedade que garanta a sustentabilidade desse desenvolvimento no médio ou longo prazo. Mais ainda, nada garante a projeção desse desenvolvimento puramente econômico para outras dimensões do mundo da vida, como indicadores de desenvolvimento humano.

Embora facilmente se possa responsabilizar os Estados por uma ação ou omissão, esses novos atores são fugidios e líquidos. No mesmo sentido, enquanto se pode utilizar da regulação jurídica para reconhecer o impedimento de um mau governante no âmbito público, as empresas que exercem governança privada não são alcançadas por qualquer instrumento posto à disposição da sociedade para contestar suas práticas no âmbito global. Essa questão é muito complexa e certamente não menos controversa, mas o descolamento das categorias de governo e governança, e, em particular, a instituição de mecanismos de governança privada por corporações transnacionais em temas macroeconômicos, como geração de emprego e renda, por exemplo, é um tema a desafiar o Estado e toda a sociedade global com a limitação crescente do papel daquele como o até então “modelo político-jurídico da modernidade”.

Como o modelo social descortinado não possui perspectiva democrática, nem garantias de que o desenvolvimento seja sustentável, o futuro revela-se incógnito e de difícil previsão, e, nesse sentido, todas as considerações aqui expostas têm o modesto propósito de trazer, como se anunciou no título, nada mais do que apenas uma mera “introdução”.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho dedicou-se a apresentar os elementos conceituais que envolvem o estudo da sociedade contemporânea, especialmente no que se refere à perda do monopólio do Estado e a ascensão de atores não estatais, que colocam em causa o objetivo de estabelecer um desenvolvimento humano sustentável e independente de interesses econômicos e políticos.

Para tanto, a primeira parte do trabalho averiguou as mudanças sucedidas na sociedade internacional contemporânea, narrando sobre a historicidade e a

categorização que envolve a consolidação da sociedade internacional como característica da vida hodierna.

Após, elaborou-se narrativa a respeito da globalização, problematizando as causas que provocaram o surgimento do fenômeno, bem como investigando como este exerce influência para além do âmbito econômico, homogeneizando a cultura e o direito, por exemplo.

Por fim, tratou-se do conceito de atores estatais e não estatais, o papel que estes exercem na sociedade internacional, bem como a consideração de que houve um descolamento da governança do núcleo do governo. Com isso, os instrumentos de desenvolvimento sustentável prometido pela pós-modernidade acabam nas mãos de atores alijados de qualquer controle democrático por parte da sociedade, e notoriamente comprometidos com o capital, que, como uma simples introdução da problemática, deve merecer estudo mais aprofundado pela academia brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ARNAUD, André-Jean. **O direito entre modernidade e globalização: lições de filosofia do direito e do estado.** Trad. Patrice Charles Wuillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento.** Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BECK, Ulrich. **O que é globalização: equívocos do globalismo, respostas à globalização.** Trad. André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BUZAN, Barry. **From international to world society: English school theory and the social structure of globalization.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- CHATTERJEE, Aneek. **International relations today: concepts and applications.** Delhi: Pearson, 2010.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.
- EL PAÍS. **O que dá para comprar com 211 bilhões de reais? Lucro da Apple – 54 bilhões de dólares – supera o PIB de 110 países.** 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/27/economia/1445972060\\_243099.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/27/economia/1445972060_243099.html)>. Acesso em: 04 fev. 2017.
- FARIA Jose Eduardo C. O. **O direito da economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 1999.
- GROSSI, Paolo. **Globalização, direito, ciência jurídica.** Espaço Jurídico: Journal of Law [EJLL], v. 10, n. 1, p. 153-176, 2009.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International organizations: the politics and processes of global governance**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

MANN, Michel. **The sources of social power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.v. 2.

MEYER, John W., et al. **World society and the nation state**. American Journal of Sociology, New York, Vol. 53, 1997, p. 144-181.

OLIVEIRA, Odete M. **Relações internacionais, direito e poder** – cenários e protagonismos dos atores não estatais. v. I. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais: estudos de introdução**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

OLSSON, Giovanni. **Relações internacionais e seus atores na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2003.

OSPINA-ORTIZ, Esteban; ROSER, Max. **International trade**. 2016. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/international-trade>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROSER, Max. **Tourism**. 2017. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/tourism/>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

ROSER, Max; NAGDY, Mohamed. **Military spending**. 2016. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/military-spending/>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

ROSER, Max; ORTIZ-OSPINA, Esteban. **Income inequality**. 2017. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/income-inequality/>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

Autores convidados