
COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL E A CRISE DO MULTILATERALISMO

INSTITUTIONAL COMPLEXITY AND THE CRISIS OF THE MULTILATERAL SYSTEM

DOI: 10.5380/cg.v14i2.98625

Cristiane Lucena Carneiro¹

RESUMO

Este artigo analisa a crise do multilateralismo nas arenas de direitos humanos e comércio internacional sob a ótica da natureza do problema. Esta crise é contextualizada em um âmbito mais amplo enquanto processo de contestação da Ordem Liberal Internacional concebida no pós-Segunda Guerra Mundial. Dois fenômenos desempenham um papel central na análise: o nível de complexidade institucional destas duas arenas e os respectivos desafios de “compliance”. A natureza do problema enfrentado em cada arena revela-se como essencial para a compreensão mais ampla da complexificação destes regimes, assim como das consequências desta característica para o “compliance” por parte dos Estados. O artigo conclui com um convite para retomarmos o estudo da natureza dos problemas a partir do conhecimento acumulado sobre o tema, com destaque para os desafios para a ação coletiva e para o mecanismo da reciprocidade.

PALAVRAS-CHAVE: Multilateralismo; Complexidade; Ordem Liberal; Compliance; Regimes internacionais.

ABSTRACT

This article analyzes the crisis of the multilateral system through the lenses of the nature of the problem. The focus is on the international human rights and the international trade liberalization systems. The crisis is framed as a process of contestation of the International Liberal Order, as this Order was conceived after World War II. Two phenomena play a key role in the analysis: the level of institutional complexity of these two arenas and their respective challenges for state compliance. The nature of the problem imbricated in each arena is an essential characteristic for the understanding of their levels of institutional complexity. Ultimately, this characteristic is associated with the pattern of state compliance identified. The article concludes with an invitation to revisit the study of the nature of the problems that are ubiquitous in international politics, based on the accumulated knowledge on the topic, with an emphasis on challenges for collective action and for mechanisms of reciprocity.

KEYWORDS: Multilateralism; Complexity; Liberal Order; Compliance; International regimes.

* Artigo recebido em 24 de fevereiro de 2025, aprovado em 05 de março de 2025.

¹ Professora Associada, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. E-mail: cristiane.lucena@usp.br, Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5017-5173>.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o fenômeno da complexidade institucional à luz da crise do multilateralismo. Esta crise diz respeito às limitações de instituições multilaterais para alcançar os objetivos para os quais estas instituições foram criadas. A ênfase do artigo são instituições associadas à Ordem Liberal Internacional, com destaque para o Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos, que surge com a Declaração Universal em 1948, e para o Sistema de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional, Acordo Geral de Tarifas e Comércio-GATT/Organização Mundial de Comércio e Banco Mundial). Se por um lado este sistema evoluiu institucionalmente ao longo da segunda metade do século XX, por outro, a literatura aponta "descompassos" nos dois sistemas já nos primeiros anos do século XXI. No livro *Gridlock*, Hale, Held e Young analisam a incapacidade dos regimes internacionais de realizar os respectivos objetivos e sugerem que esta incapacidade está associada à sobreposição de camadas institucionais (Hale, Held e Young, 2013). Essa sobreposição é uma das características do fenômeno da complexidade institucional (Alter e Meunier, 2009).

Na esfera do Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos, a sobreposição de jurisdição também gera complexidade institucional (Carneiro e Wegmann, 2017). Por outro lado, pesquisadores da área de direitos humanos expressam preocupação com o avanço dos processos de institucionalização sem que estes processos se façam acompanhar de um aumento no nível de proteção aos direitos humanos no território dos países membros. Em outras palavras, institucionalização não estaria levando a menos violações de direitos humanos (Hafner-Burton e Tsutsui, 2005 e 2007).

Na esfera do Sistema de Bretton Woods, as três instituições-pilares daquele arcabouço normativo ainda não foram sistematicamente estudadas, do ponto de vista da lente da complexidade institucional. Existe relativo consenso na literatura no que diz respeito a um diagnóstico de proliferação de regimes – mas das vezes em competição direta com o mandato da instituição original. Desta forma, o FMI enfrenta concorrência crescente de instituições privadas e o Banco Mundial compete com ajuda governamental de países como a China, para citar um exemplo. A OMC opera lado a lado com o regime de acordos de preferência comercial e de acordos regionais de comércio. Dados recentes sinalizam um aumento notável do número de acordos de preferência comercial assinados por membros da OMC, fenômeno que pode estar associado à crise do Órgão de Solução de Controvérsias dessa organização (OMC, 2024).

Da mesma forma, o Banco Mundial tem perdido espaço para a China na arena de financiamento de projetos de desenvolvimento. Dreher *et al* (2022) analisam o universo de projetos financiados pelo governo Chinês sob a rubrica "ajuda governamental", e concluem que a China tem ocupado cada vez mais espaço, comprometendo a agenda do Banco Mundial, no que diz respeito aos princípios da Ordem

Liberal Internacional (Dreher *et al* 2022). Este fenômeno é preocupante não apenas pelas implicações para os princípios tradicionalmente associados à Ordem Liberal Internacional, como o liberalismo político, mas também para os "novos" princípios a exemplo da governança sustentável na perspectiva ambiental.

O balanço sinaliza que estas duas esferas do multilateralismo têm sido o cenário de níveis cada vez maiores de complexidade institucional (Alter e Raustiala, 2018). A sobreposição diz respeito à filiação (países que se filiam a um número crescente de regimes), como também a mandatos (organizações que invadem a arena regulatória umas das outras). Por outro lado, alguns dos protagonistas da complexidade são atores privados. Tradicionalmente este fenômeno esteve fora dos estudos sobre complexidade institucional no âmbito da Economia Política Internacional e das Relações Internacionais. Literatura recente incorpora os atores privados e semi privados para propor o conceito de Complexo de Governança Global, ou "Global Governance Complex", no original (Elstrup-Sangiovanni e Westerwinter, 2022). Esta literatura traz uma agenda propositiva que convida ao estudo mais sistemático da mensuração e das consequências da complexidade institucional.

Do ponto de vista teórico, a análise aqui proposta segue de perto as reflexões de Benjamin Faude em dois artigos recentes. O autor contesta a ideia de que a complexidade institucional esteja associada a efeitos negativos, ainda que não intencionais. Em artigo publicado na *International Studies Quarterly*, Faude e Gröbe-Kreul (2020) argumentam que a complexidade institucional pode e frequentemente avança a legitimidade normativa, com consequências importantes para a governança multilateral (Faude e Gröbe-Kreul, 2020). Em um segundo artigo, voltado para a questão dos acordos de preferência comercial e a OMC, Faude (2020) sugere que estes acordos têm um papel fundamental na própria sobrevivência do sistema multilateral na medida em que resolvem conflitos distributivos e promovem a convergência de preferências entre países membros (Faude, 2020).

O estado da arte da literatura sobre complexidade institucional faz um convite para repensarmos ideias preconcebidas ou consolidadas no senso-comum acerca das consequências da complexidade institucional para os regimes internacionais. No contexto da chamada "crise do multilateralismo" é fundamental entendermos as consequências da complexidade institucional para pensarmos o desenho da governança global no século XXI. Este artigo oferece uma contribuição na direção de uma compreensão mais ampla do Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos e do Sistema de Bretton Woods, com destaque para a OMC, à luz da literatura mais recente sobre complexidade institucional. Esta compreensão parte do diagnóstico das respectivas instituições assim como da natureza dos problemas que estas instituições regulam (Koremenos 2016; Mitchell 2006), para

documentar instâncias de complexidade e analisar as consequências deste traço de desenho institucional para o impacto do próprio regime.

2. PERGUNTA DE PESQUISA E CONJECTURAS

A análise oferecida neste artigo identifica características das arenas objeto de regulamentação pelos dois regimes mencionados acima. Trata-se de compreender melhor a "natureza do problema" para, em seguida, pensar em que medida o grau de complexidade identificado está relacionado a esta característica. Neste sentido, partimos de uma primeira conjectura segundo a qual problemas de cooperação, onde predominam jogos de "soma zero", tendem a contemplar desenhos institucionais com graus mais altos de complexidade.

No que diz respeito às consequências da complexidade institucional para o "compliance", a reflexão abraça os argumentos inovadores propostos por Benjamin Faude (2020) para sugerir que níveis mais altos de complexidade estariam associados a mais eficácia. A conjectura vai de encontro ao entendimento que prevalece nas esferas das análises sobre o Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos e sobre o Sistema GATT-OMC para sugerir uma relação direta entre complexidade institucional e eficácia.

O artigo mobiliza ferramentas do Institucionalismo Histórico para mapear a evolução institucional destes dois regimes internacionais com vistas a documentar a complexidade institucional ao longo do tempo.

São utilizadas métricas consolidadas na literatura, a exemplo da noção de densidade decisória proposta na esfera de direitos humanos por Carneiro e Wegmann (2017). O artigo recente de Westerwinter e Elstrup-Sangiovanni também oferece insumos para pensar métricas com propriedades comparativas para a análise do sistema GATT-OMC (Elstrup-Sangiovanni e Westerwinter 2022).

Uma vez analisadas e validadas as métricas para complexidade institucional, a pesquisa observa o impacto da complexidade institucional vis-à-vis a capacidade destes regimes para alcançar os respectivos objetivos. Nesta etapa da pesquisa o conceito de "conjuntura crítica" é mobilizado, com vistas a refinar a compreensão do impacto da complexidade institucional em momentos de crise. Exemplos de conjunturas críticas relevantes para este artigo são a crise financeira de 2008, a crise migratória e o Brexit em 2015/2016, a pandemia do Covid- 19 e a guerra na Ucrânia.

Diretamente relevante para o desenvolvimento deste artigo, o Oxford Handbook of Historical Institutionalism (2016) oferece exposições essenciais sobre conceitos relevantes para este projeto, como "conjunturas críticas," mudança institucional, instituições informais adaptativas. Além destes conceitos

centrais, o Handbook traz capítulos temáticos diretamente relacionadas aos temas deste artigo, como os capítulos escritos por Judith Goldstein e Robert Gulotty, "The limits of institutional reform in the United States and the Global Trade Regime", e o capítulo de Eric Helleiner, "Incremental origins of Bretton Woods".

3. CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA

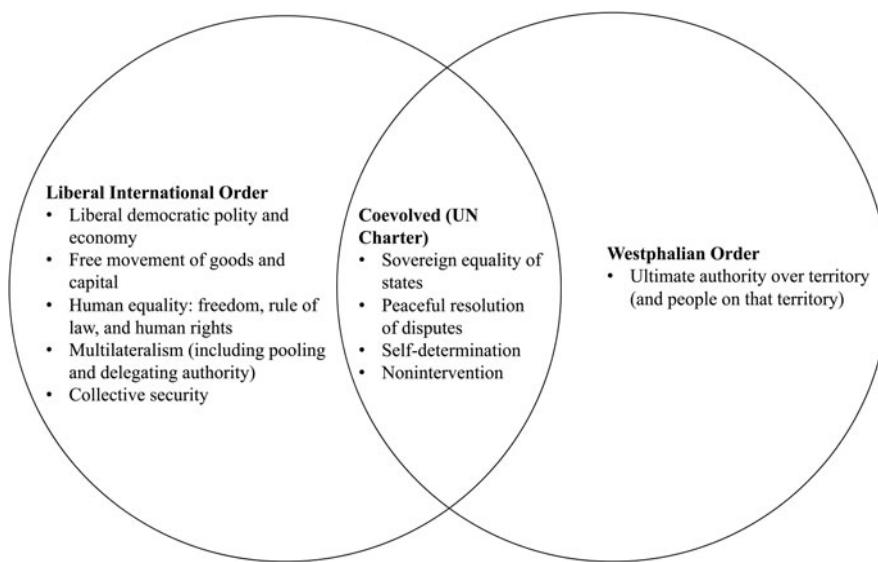
Do ponto de vista teórico, o artigo contribui para o conhecimento científico acumulado ao propor associações entre diferentes níveis de complexidade e a natureza do problema. Em uma formulação inquisitiva ou conjectural, seria possível associar distintos níveis de complexidade a determinados tipos de problema? Por exemplo, problemas de cooperação que se caracterizam como jogos de soma zero estariam associados a níveis mais altos de complexidade institucional?

Por outro lado, distintos níveis de complexidade frequentemente correspondem a diferentes arenas regulatórias. Neste sentido, características predominantes a certas arenas – aquelas tradicionais na política internacional (comércio; meio ambiente; direitos humanos; segurança) – seriam a chave para a compreensão do nível de complexidade institucional que o regime em questão contempla.

Em terceiro lugar, níveis mais altos de complexidade institucional estariam associados a mais "compliance" por parte dos estados? Os resultados preliminares apontam na afirmativa. Os estudos de caso que exploram a relação entre complexidade e "compliance" no Sistema Interamericano de Direitos Humanos revelam que o resultado da sobreposição de mandatos jurisdicionais, com ênfase para a medida de "densidade decisória", está associada a níveis mais baixos de repressão.

Esta análise permite um olhar sistemático sobre os elementos da Ordem Liberal Internacional, da forma como esta ordem é sistematizada por David Lake, Lisa Martin e Thomas Risse (2021). Os autores contrastam esta construção normativa que surge no pós-Segunda Guerra Mundial à Ordem de Westfália, tradicionalmente associada à Revolução Gloriosa e à Paz de Westfália (1648). Enquanto a Ordem Liberal Internacional propõe delegação de soberania estatal como pedra fundamental da noção de "governança normatizada", a Ordem Westfaliana prioriza a autonomia do estado vis-à-vis o seu território. A tensão entre estas duas ordens é mais marcante em algumas arenas da governança internacional, como os próprios autores buscam ilustrar na Figura 1 abaixo (Lake, Martin e Risse, 2021).

FIGURA 1: A ORDEM LIBERAL INTERNACIONAL E A ORDEM WESTFALIANA

FIGURE 1. *The LIO and the Westphalian order*

FONTE: Lake, Martin e Risse (2021, p. 5).

Os dois círculos ilustram o conteúdo normativo da Ordem Westfaliana e da Ordem Liberal Internacional. Para além da zona de interseção, onde princípios que pertencem a ambas as ordens são consolidados no arcabouço normativo da Organização das Nações Unidas, há princípios que pertencem unicamente à Ordem de Westfália e outros que pertencem exclusivamente à Ordem Liberal Internacional. Alguns dos princípios da Ordem Liberal implicam, na sua essência, limites à Ordem Westfaliana. Este é o caso dos princípios da igualdade entre os homens e do multilateralismo – ambos centrais à problemática que este artigo analisa.

Sempre que o princípio da igualdade e a defesa do multilateralismo colidem com elementos constitutivos da Ordem de Westfália existe tensão vis-à-vis as iniciativas de política internacional derivadas destes princípios. A crise do multilateralismo, nas arenas de proteção internacional aos direitos humanos e do comércio internacional, constitui exemplo concreto desta tensão. Por razões que pesquisa futura pode retomar, sempre que existe uma tensão (conflito) entre a Ordem Liberal e a Ordem Westfaliana os estados tendem a privilegiar esta última, em detrimento dos compromissos assumidos por estes mesmos estados no que respeita a Ordem Liberal Internacional.

4. O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E A ORDEM DE WESTFÁLIA

A ideia de igualdade contida na Ordem Liberal Internacional desdobra-se em três elementos: a liberdade, o estado de direito e a proteção aos direitos humanos (Lake, Martin, e Risse 2021; Alter 2014; Buergenthal 2006). Esta construção ideativa evoluiu ao longo dos séculos, partindo da liberdade religiosa que foi concebida na Inglaterra durante a Revolução Gloriosa, para contemplar a institucionalização da separação de poderes e as proteções dos indivíduos vis-à-vis o arbítrio estatal. As revoluções constitucionais dos séculos XVII e XVIII foram um marco deste processo, do ponto de vista dos compromissos dos estados frente aos seus cidadãos. A criação da ONU em 1945 marca o compromisso estatal perante a sociedade internacional, ou perante os outros. De uma maneira simplificada, é possível afirmar que a Carta da ONU está para o princípio da igualdade assim como as constituições iluministas estão para o conjunto de direitos garantidos aos cidadãos daqueles países.

A própria Carta da ONU e o sistema de proteção internacional aos direitos humanos que ela inaugura – com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os tratados que se seguem – podem ser compreendidos como uma transposição das normas constitucionais existentes para a esfera internacional. A este primeiro esforço logo se seguem as iniciativas regionais, com a assinatura da Convenção Europeia de Direitos Humanos (1953) e, mais tarde, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969). Estas duas camadas de institucionalização constituem “gatilhos” do que chamamos de complexidade institucional. Trata-se de esferas distintas de normatividade, que podem assumir inúmeras configurações em conjunto. Karen Alter e Sophie Meunier propõem-se a identificar três configurações recorrentes, no que respeita à organização destas esferas: paralelismo, sobreposição e aninhamento (Alter e Meunier, 2009).

Na esfera da proteção internacional aos direitos humanos existe uma incidência maior do padrão de sobreposição, enquanto expressão da complexidade institucional. Outras configurações são discutidas pela literatura e sistematizadas por Carneiro (2023). Aqui predomina uma relação entre as distintas esferas que é pouco hierarquizada, mas que guarda um padrão sistêmico – dado que princípios organizadores são compartilhados entre os sistemas nacionais, regionais e internacional. Estes princípios remontam à ideia de igualdade, entendida como liberdade, estado de direito e respeito aos direitos humanos. Cada um destes elementos do princípio da igualdade envolve uma tensão com elementos da Ordem Westfaliana, como analisamos em seguida.

Se por um lado a noção de liberdade pode entrar em rota de colisão com o princípio da autoridade soberana sobre o território e os indivíduos, da mesma forma a separação de poderes implícita no conceito de estado de direito também pode ir de encontro à vontade da liderança estatal. O respeito aos

direitos humanos tem sido entendido como um conjunto de proteções dirigidas ao indivíduo que buscam protegê-lo do arbítrio estatal, constituindo desta forma uma restrição ao poder soberano do líder. E neste sentido, o potencial de conflito entre o princípio da liberdade – quanto pedra fundamental da Ordem Liberal Internacional – e os princípios da Ordem Westfaliana se torna evidente.

É neste cenário de tensão e potencial conflito entre as ordens Liberal e Westfaliana que o fenômeno da complexidade institucional se insere. Em que medida a complexidade, aqui entendida como sobreposição de mandatos, oferece uma resposta a este conflito em potencial se coloca aqui como pergunta de pesquisa. Entendemos que particularmente na arena da proteção internacional aos direitos humanos a resposta tende a ser afirmativa. Mas de início cumpre definir complexidade de maneira a permitir mensuração e comparação, sem que se perca de vista a extensão empírica do fenômeno propriamente dito.

O fenômeno da complexidade institucional se apresenta através de, pelo menos, duas facetas: o movimento na direção da ratificação de tratados de direitos humanos e a densidade decisória (Carneiro e Wegmann, 2017). Ambas são observáveis, omnipresentes e passíveis de mensuração. O comportamento dos estados vis-à-vis a ratificação de tratados de direitos humanos pode ser avaliado em termos do tempo t que cada estado leva para ratificar aqueles tratados que estão disponíveis no horizonte normativo, juntamente com a medida de sobreposição entre os tratados ratificados e aqueles pré-existentes. Já a densidade decisória diz respeito ao número de decisões judiciais e quase-adjudicatórias endereçadas a um determinado estado por ano. Níveis mais altos de sobreposição revelam maior complexidade institucional.

Com base nestes indicadores de complexidade é possível afirmar que o nível de sobreposição institucional aumentou entre 1945 e o presente. Estudos empíricos confirmam este retrato (Hafner-Burton, 2013; Carneiro e Wegmann, 2017). Que consequências este fenômeno teve para o nível de proteção aos respectivos direitos? Em que medida o aumento crescente da complexidade esteve associado a momentos de conflito entre a Ordem Liberal Internacional e a Ordem Westfaliana? Em ambos os casos a resposta sugerida é afirmativa. Entendemos, junto à produção acadêmica mais recente sobre complexidade institucional, que a sobreposição está associada a níveis mais altos de proteção. Por outro lado, a alavanca deste processo de “complexificação” encontra-se pontuado por conflitos entre a Ordem Liberal Internacional e a Ordem de Westfália.

Uma análise histórico-institucional evidencia o papel de três crises recentes como gatilhos de complexidade: a crise financeira de 2008, a crise migratória e o Brexit (2015-2016) e a pandemia da Covid-19. Propomos que os patamares mais elevados de complexidade institucional foram impulsionados pelo conflito entre as ordens Liberal e Westfaliana em cada uma destas conjunturas

críticas (Hall 2016; Capoccia 2016). De fato, estes momentos de crise trouxeram à tona preocupações com a sobrevivência política da liderança (Bueno de Mesquita *et al.*, 2003). Neste cenário, líderes priorizam a sua permanência no poder e tendem a mobilizar o arsenal político ortodoxo (Westfaliano) para atingir este objetivo. Desta forma, a tensão entre os princípios liberais e Westfalianos se resolve a favor destes últimos. O acirramento desta tensão leva a uma reação por parte das instituições multilaterais, que buscam os seus próprios objetivos associados aos princípios da Ordem Liberal Internacional. Neste embate, a consequência observável são níveis mais altos de complexidade institucional. A complexidade resulta de múltiplas instâncias normativas – a partir da proliferação de tratados, por exemplo. A complexidade também advém de um maior ativismo das próprias instituições adjudicatórias e quase-adjudicatórias, com o consequente aumento da densidade decisória.

Esta subseção documentou o processo de “complexificação” do Sistema Internacional de Direitos Humanos. O principal mecanismo que produz este resultado reside na tensão entre as ordens Liberal e Westfaliana. Durante momentos de crise, esta tensão tende a ser resolvida por lideranças políticas através de ferramentas ortodoxas que privilegiam as decisões soberanas sobre o território e o indivíduo. Em resposta, as esferas multilaterais reagem, produzindo níveis maiores de complexidade institucional.

5. O SISTEMA GATT-OMC E A ORDEM DE WESTFÁLIA

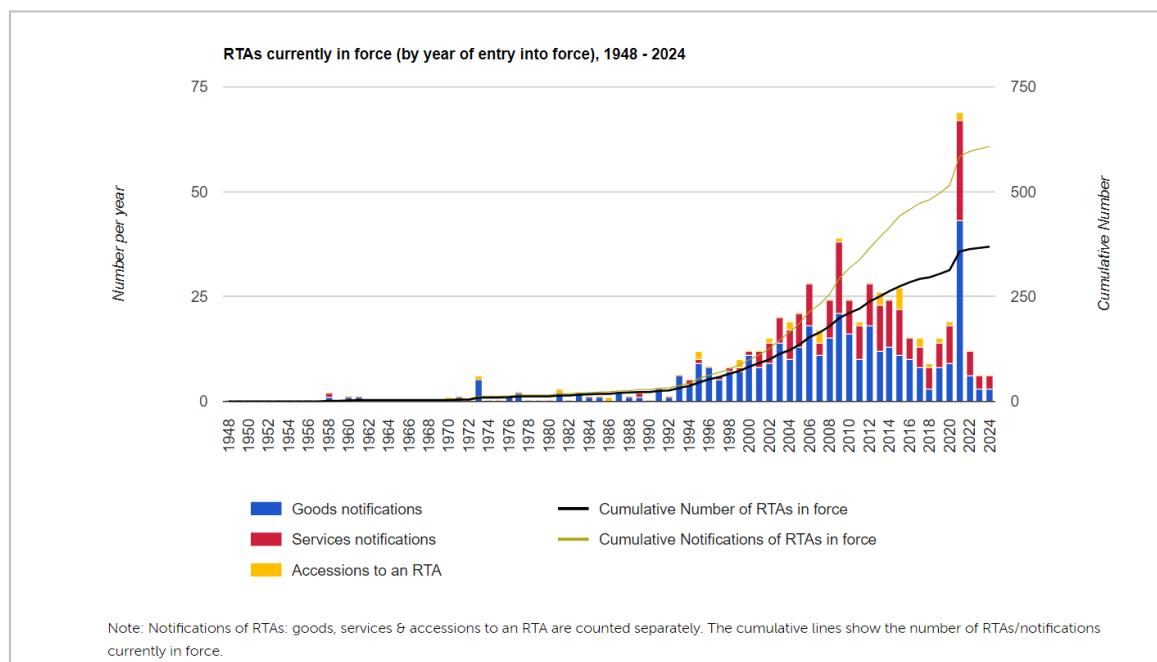
O sistema GATT-OMC constitui o braço do arcabouço desenhado em Bretton Woods para endereçar o tema do comércio internacional. A integração via trocas comerciais, pautada pelos princípios da nação mais favorecida e do tratamento doméstico, foi o marco da empreitada multilateral inaugurada em 1947. Desde então, rodadas de negociação produziram novas camadas de institucionalização, culminando com a criação da Organização Mundial do Comércio em 1995. A OMC recepciona os acordos do GATT, que continuam a vincular os países-membros, e avança a agenda multilateral na medida em que institucionaliza a delegação de prerrogativas de monitoramento e solução de controvérsias para um Órgão de Apelação. Este Órgão foi criado para decidir disputas comerciais entre membros do sistema GATT-OMC em segunda instância, com competências para monitorar o cumprimento de suas decisões por parte dos países, assim como para arbitrar recompensas diante da ausência de cumprimento tempestivo.

O sistema GATT-OMC evoluiu juntamente com uma vasta rede de esforços bilaterais e minilaterais de integração comercial. Para além dos acordos preferenciais de comércio, instrumentos bilaterais de negociação para estabelecer condições privilegiadas de trocas, existem os acordos regionais

de comércio. No bojo da própria Convenção Europeia de Direitos Humanos, os países da região conceberam a Comunidade do Carvão e do Aço em 1951. Ambos instrumentos de integração regional, orientados pelo objetivo de construir a paz através do multilateralismo. Atualmente o arcabouço de acordos bilaterais e regionais de comércio é extenso, fomentando complexidade institucional na medida em que estes instrumentos se sobrepõem ao sistema GATT-OMC.

É importante salientar que não há incompatibilidade entre os desenhos bilateral, minilateral e multilateral. Os acordos da OMC preveem a coexistência de instrumentos normativos de natureza distinta e inclusive demandam a notificação destes acordos à própria OMC. Esta previsão normativa faz com que a OMC seja um repositório valioso de dados associados aos acordos de preferência comercial e dos acordos regionais de comércio assinados pelos países-membros. Com base nos dados reportados pelos países à OMC, o Gráfico 1 abaixo documenta a evolução de acordos preferenciais e regionais no tempo.

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DE ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO (1948-2024)



FONTE: Elaboração da autora com base em dados da OMC (2024).

O Gráfico 1 documenta a evolução dos acordos de preferência comercial ao longo do tempo. É clara a aceleração dos números a partir do fim da Guerra Fria, com destaque para picos de aumento associados a duas das crises que analisamos na seção anterior: a crise financeira (2008-2009) e a

pandemia da Covid-19 (2020-2021). Entendemos que essas duas crises operam como conjunturas críticas, impulsionando o comportamento dos estados em defesa da sobrevivência política da liderança. Aqui, mais uma vez, os momentos de crise tendem a modular o comportamento dos países na direção da Ordem Westfaliana, afastando-os dos compromissos assumidos multilateralmente. A complexidade institucional é a resultante (Davis, 2009).

Se por um lado conjunturas críticas como a crise financeira de 2008 impulsionam a complexidade institucional, aqui entendida como a proliferação de acordos de preferência comercial, por outro elas impactam a Ordem Liberal Internacional de maneira surpreendente. Isto se materializa com a crise do Órgão de Apelação da OMC. Em 2019, a crise instalou-se pela recusa dos Estados Unidos em aprovar a indicação de um novo membro para o Órgão de Apelação, diante do término do mandato de um dos três membros – quórum mínimo para deliberação naquela instância (Steinberg, 2019). Esta crise evidencia com nitidez a tensão entre a Ordem Liberal Internacional e a Ordem Westfaliana. No momento em que os interesses comerciais norte-americanos começaram a estar ameaçados pela jurisprudência construtiva do Órgão de Apelação, os Estados Unidos não hesitaram em comprometer os princípios da governança multilateral a favor da política externa que privilegiou a defesa dos mesmos interesses. Pressupõe-se que esta política se tornou chave para a sobrevivência da liderança. Aqui é importante salientar que as divergências entre os Estados Unidos e o Órgão de Solução de Controvérsias surgem anos antes e têm natureza bipartidária (Steinberg, 2022).

Diferentemente dos processos de contestação na arena da proteção internacional aos direitos humanos, na arena do comércio a complexidade é mais reativa e desorganizada. O Sistema Internacional de Direitos Humanos contempla um conjunto de normas hierarquicamente organizadas, com competências atribuídas aos órgãos quase-adjudicatórios que integram o sistema. Da mesma forma, os sistemas regionais reproduzem esta hierarquia e buscam a compatibilidade normativa com as instâncias universais. Consequentemente, o aumento da complexidade é menos disruptivo. Já no sistema GATT/OMC a complexidade apresenta-se mais descentralizada, com ampla autonomia para os estados. Por um lado, os acordos de preferência comercial constituem um fenômeno errático, onde os estados elegem os parceiros comerciais que serão destinatários do privilégio. Por outro lado, a preferência comercial deferida frequentemente é limitada no tempo; a renovação destes acordos acontece ou não, sendo por vezes condicionadas a fatores estranhos à arena do comércio propriamente dita (Hafner-Burton, 2005).

A esfera dos acordos regionais de comércio apresenta-se mais estruturada, principalmente se tomamos como exemplo a União Europeia. Entretanto, os demais esforços de integração regional nem sempre se caracterizam pelo mesmo grau de delegação de soberania – a exemplo do Novo NAFTA (North

American Free Trade Agreement); outros acordos, a exemplo do Mercosul, trabalham com objetivos mais ou menos ambiciosos ao longo do tempo – refletindo a inclinação das lideranças nos respectivos países membros. Diferentemente dos acordos de preferência comercial, os acordos regionais têm duração infinita e são por natureza menos discricionários.

Estas características da complexidade institucional no sistema GATT-OMC serão retomadas quando da análise dos desafios para o “compliance”. A literatura recente sugere que a complexidade nesta arena está associada a avanço normativo (Faude e Gröbe-Kreul, 2020). Na mesma direção, Benjamin Faude analisa a coexistência do sistema GATT-OMC com acordos comerciais bilaterais e regionais de uma maneira otimista. O autor credita este fenômeno pela longevidade mesma do sistema, sugerindo que é no âmbito dos acordos preferenciais de comércio que os países resolvem os conflitos distributivos (Faude, 2020). A “complexificação” nesta arena tem características e dinâmica próprias, mas guarda semelhanças com a arena da proteção internacional aos direitos humanos. O impacto das crises e o caráter positivo do aumento da complexidade institucional são comuns a ambas as arenas. Da mesma forma, a dinâmica pendular entre a Ordem Liberal Internacional e a Ordem Westfaliana opera igualmente na arena do comércio internacional.

6. DIREITOS HUMANOS E COMÉRCIO: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA

Direitos humanos e comércio são esferas tradicionais no estudo de relações internacionais, juntamente com meio ambiente e segurança. Estas quatro esferas possuem características peculiares que as distinguem umas das outras. Em particular, as arenas de direitos humanos e meio ambiente encontram-se mais próximas de bens públicos, com o correspondente desafio para a ação coletiva. Já as arenas de comércio e segurança guardam características de bens privados (Downs e Jones, 2002). Estas características têm consequências para a natureza do problema e naturalmente para os desafios de “compliance”. Ronald Mitchell foi um dos primeiros pesquisadores a destacar as consequências da natureza do problema para o desenho de regimes internacionais, para os desafios assim como para a mensuração adequada do “compliance”. Esta primeira incursão no tema se fez seguir por uma vasta produção acadêmica (Mitchell 1994; Koremenos, Lipson e Snidal, 2001; Koremenos, 2016)².

² Para uma revisão da produção sobre “compliance”, que incorpora aspectos da natureza do problema, veja Carneiro e Lutmar (2018).

No que diz respeito à complexidade institucional, a literatura, todavia, não se apropriou da tipologia bem público *versus* bem privado para investigar o eventual impacto destas características no padrão de complexidade observado. Em outras palavras, desafios de ação coletiva estariam associados a níveis mais altos de complexidade institucional? Em outro recorte, as características de rivalidade e excludabilidade impactam a natureza da complexidade observada? Este artigo inaugura uma análise desta relação, isto é, a relação entre a natureza do problema e o nível, assim como os padrões de complexidade institucional observados.

De maneira preliminar, partimos do pressuposto que os sistemas de direitos humanos e de comércio possuem características distintas. Por um lado, na arena do Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos a normatividade produz consequências quase que unicamente no âmbito da jurisdição do estado soberano. As consequências são praticamente um tema de política doméstica (Simmons, 2009; Burke-White e Slaughter, 2006). Da mesma forma, quando se trata do cumprimento de decisões de tribunais de direitos humanos, o mecanismo predominante é doméstico (Hillebrecht, 2014).

Já a arena do Sistema GATT-OMC caracteriza-se por produzir importantes efeitos para os estados envolvidos. O *locus* das negociações é internacional e as consequências dos acordos também podem ser observadas nesta esfera. Esta característica é essencial para que o mecanismo da reciprocidade possa funcionar como um gatilho de “*compliance*.” Com um exemplo bastante rudimentar podemos verificar que o não cumprimento de uma cláusula de redução tarifária pode suscitar uma resposta recíproca pelo parceiro comercial: o aumento da sua própria tarifa. Em contrapartida, a violação de uma norma de proteção a direitos humanos jamais poderia ser objeto de reciprocidade por parte de outros estados na sociedade internacional. A reciprocidade é um fator muito estudado pela literatura sobre “*compliance*,” e ela está diretamente relacionada à natureza do problema, como os dois exemplos oferecidos demonstram (Von Stein, 2013).

Para além do elemento reciprocidade, existem características associadas ao desafio da ação coletiva. Quando propomos que a arena de direitos humanos está mais próxima de um bem público do que a arena do comércio, isto implica que nesta última é possível privar o sujeito que violou os termos de cooperação acordados dos benefícios derivados do acordo. Esta possibilidade de retaliação, também conhecida como “*tit-for-tat*,” constitui um segundo importante motor de “*compliance*”. Diferentemente do que ocorre na arena do comércio, não é possível mobilizar este tipo de mecanismo na arena de proteção aos direitos humanos. O mesmo ocorre quando se trata do meio ambiente. George Downs e Michael Jones (2002) entendem que esta clivagem, contrapondo comércio e segurança, de um lado, e direitos humanos e meio ambiente, de outro, explica em grande medida a dificuldade que os regimes

internacionais de proteção ao meio ambiente e aos direitos humanos enfrentam quando se trata de alcançar altos níveis de “*compliance*”, efetividade e eficácia (Downs e Jones, 2002).

Retomando Hale, Held e Young com a metáfora do “gridlock,” que dá título ao livro publicado pelos autores em 2013, para eles há quatro fatores principais que incapacitam as instituições multilaterais: o grau de dificuldade inerente aos problemas atuais, a fragmentação institucional, a multipolaridade e a inércia institucional. Notadamente, nenhum desses fatores diz respeito às características do problema, nos termos que propomos acima. Esta análise faz um convite a incorporarmos esta característica ao nos debruçarmos sobre a crise do multilateralismo. As arenas de comércio e direitos humanos constituem-se em espaços de complexidade, como visto nas seções anteriores. Porém, estas arenas possuem características distintas vis-à-vis a natureza do problema que endereçam. Este traço institucional demanda uma análise mais sistemática, sendo que de início a complexidade pode estar associada à longevidade destes regimes e mesmo a avanço normativo no contexto de cada um deles (Faude, 2020).

Este artigo não pretende esgotar a análise das formas e consequências da complexidade institucional nas duas arenas em foco. É importante destacar, entretanto, que na arena de proteção internacional aos direitos humanos a complexidade possui características de hierarquia e roupagem normativa que estão ausentes na arena do comércio internacional. Em que medida estas diferenças estão associadas à natureza do problema próprio a cada arena? A análise aqui desenvolvida sugere que espaços regulatórios mais propensos a dilemas de ação coletiva demandam estruturas complexas e hierárquicas, também dotadas de uma roupagem normativa mais densa. Já aqueles espaços regulatórios onde é mais fácil compartmentalizar o consumo – a exemplo do que ocorre com a provisão de bens privados, poderiam conviver bem com padrões de complexidade pouco hierarquizados e mesmo pouco legalizados (Goldstein *et al.*, 2000). Acreditamos que esta reflexão analítica pode oferecer uma contribuição relevante para a literatura sobre desenho de regimes internacionais, também para a formulação de políticas públicas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo traz um olhar sobre a crise do multilateralismo, enquanto tema de fronteira no estudo de Relações Internacionais, na medida em que explora a relação entre esta crise e o fenômeno da complexidade institucional. A análise concentra-se no regime de proteção internacional aos direitos humanos e no regime de comércio internacional. O artigo dialoga com a literatura que documenta a crise

do multilateralismo vis-à-vis estes dois regimes, com destaque para o problema de “*compliance*” na arena de proteção aos direitos humanos e para o congelamento do Órgão de Apelação da OMC, na arena de comércio.

O artigo explora as características destas duas arenas com vistas a destacar as peculiaridades de cada uma delas, sobretudo no que diz respeito a gatilhos de “*compliance*”, como a questão da reciprocidade e dos desafios da ação coletiva. Em paralelo, chega-se ao entendimento de que a complexidade institucional assume contornos distintos em cada um desses dois regimes, o que sugere uma associação entre a natureza do problema e o desenho da complexidade inerente a cada regime internacional. Arenas mais próximas de um bem público apresentariam complexificação mais hierarquizada e de matiz legal, enquanto naquelas arenas mais próximas de um bem privado haveria menos hierarquia e níveis mais baixos de legalização.

O artigo estabelece um diálogo com a literatura mais recente sobre multilateralismo, complexidade institucional e “*compliance*”. Neste processo, a análise entra em contato com a literatura sobre proteção internacional a direitos humanos e a literatura sobre comércio internacional para propor um estudo detalhado da complexidade e suas consequências nestas duas arenas centrais da política internacional. Neste momento em que pensamos sobre a crise da Ordem Liberal Internacional, a reflexão que o artigo oferece pode instrumentalizar a reforma do sistema multilateral – expressão central de um dos princípios desta ordem. Por outro lado, o avanço tecnológico e a nova cultura de socialização sugerem que a natureza dos problemas que o estudo de relações internacionais enfrenta está em constante transformação. Mais do que nunca precisamos olhar com mais cuidado para a natureza dos problemas, a fim de desenvolvermos ferramentas analíticas adequadas para a compreensão dos desafios da governança global. Este artigo contribui para esta compreensão nas arenas de direitos humanos e comércio.

REFERÊNCIAS

- AGGARWAL, Vinod. **Institutional Designs for a Complex World**: Bargaining, Linkages, and Nesting. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.
- ALTER, Karen. The Promise and Perils of Theorizing International Regime Complexity in an Evolving World. **The Review of International Organizations**, vol. 17, p. 375-396, 2022.
- ALTER, Karen; RAUSTIALA, Kal. "The Rise of International Regime Complexity." **Annual Review of Law and Social Science** 14(18), pp. 1-18, 2018.

- ALTER, Karen. **The New Terrain of International Law.** Courts, Politics, Rights. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014.
- ALTER, Karen J.; MEUNIER, Sophie. The Politics of International Regime Complexity. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 1, p. 13–24, 2009.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce; MORROW, James; SIVERSON, Randolph; SMITH, Alastair. Political Competition and Economic Growth. **Journal of Democracy**, vol. 12, n. 1, p. 58-72, 2001.
- BUERGENTHAL, Thomas. The Evolving International Human Rights System. **The American Journal of International Law**, vol. 100, n. 4, pp. 783-807, 2006.
- BURKE-WHITE, William; SLAUGHTER, Anne-Marie. The Future of International Law is Domestic. **Harvard International Law Journal**, vol. 47, n. 2, p. 327, 2006.
- CAPOCCIA, Giovanni. Critical Junctures. In: **The Oxford handbook on historical institutionalism**. FIORETOS, F.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2016.
- CARNEIRO, Cristiane Lucena. Global Governance in a Complex World. **Frontiers in Law**, vol. 2, p. 10-109, 2023.
- CARNEIRO, Cristiane Lucena; LUTMAR, Carmela. Compliance in International Relations. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- CARNEIRO, Cristiane Lucena; WEGMANN, Simone. Institutional Complexity in the Inter-American Human Rights System: An Investigation of the Prohibition of Torture. **The International Journal of Human Rights**, vol. 22, n. 9, p. 1229-1248, 2017.
- DAVIS, Christina. Overlapping Institutions in Trade Policy. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 1, p. 25-31, 2009.
- DOWNS, George; JONES, Michael. Reputation, Compliance, and International Law. **Journal of Legal Studies**, vol. 31, (January), n. S1, 2002.
- DREHER, Axel; FUCHS, Andreas; PARKS, Bradley; STRANGE, Austin; TIERNEY, Michael. **Banking on Beijing.** The Aims and Impacts of China's Overseas Development Program. Cambridge University Press, 2022.
- DREZNER, Daniel. The Power and Peril of International Regime Complexity. **Perspectives on Politics** vol. 7, n. 1, p. 65-70, 2009.
- EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette; WESTERWINTER, Oliver. The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance. **The Review of International Organizations**, vol. 17, pp. 233-262, 2022.
- FAUDE, Benjamin. Breaking gridlock: How path dependent layering enhances resilience in global trade governance. **Global Policy** , vol. 11, n. 4, p. 448-457, 2020.
- FAUDE, Benjamin; GRÖBE-KREUL, Felix. Let's Justify! How Regime Complexes Enhance the Normative Legitimacy of Global Governance. **International Studies Quarterly**, vol. 64, n. 2, p. 431-439, 2020.
- GOLDSTEIN, Judith; GULOTTI, Robert. The Limits of Institutional Reform in the United States and the Global Trade Regime. In **The Oxford handbook on historical institutionalism**. FIORETOS, F.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2016.

- GOLDSTEIN, Judith; KAHLER, Miles; KEOHANE, Robert; SLAUGHTER, Anne-Marie. Introduction: Legalization and World Politics. **International Organization**, vol. 54, n. 3, pp. 385-399, 2000.
- HAFNER-BURTON, Emilie. **Making Human Rights a Reality**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2013.
- HAFNER-BURTON, Emilie. The Power Politics of Regime Complexity: Human Rights Trade Conditionality in Europe. **Perspective on Politics**, vol. 7, n. 1, pp. 33-37, 2009.
- HAFNER-BURTON, Emilie; TSUTSUI, Kiyoteru. Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law To Matter Where Needed Most. **Journal of Peace Research**, vol. 44, n. 4, p. 407-425, 2007.
- HAFNER-BURTON, Emilie; TSUTSUI, Kiyoteru. Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises. **American Journal of Sociology**, vol. 110, n. 5, p. 1373-411, 2005.
- HAFTEL, Yoram; LENZ, Tobias. Measuring Institutional Overlap in Global Governance. **The Review of International Organizations**, vol. 17, pp. 323-347, 2022.
- HALE, Thomas; HELD, David; YOUNG, Keven. **Gridlock**. Why Global Cooperation is Failing when We Need It Most. Wiley Publishers, 2013.
- HALL, Peter. Introduction. In: **The Oxford handbook on historical institutionalism**. FIORETO, F.; FALLETTI, T. G.; SHEINGATE, A. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2016.
- HELPFER, Laurence. Regime Shifting in the International Intellectual Property System. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 1, p. 39-44, 2009.
- HELLEINER, Eric. Incremental origins of Bretton Woods. In **The Oxford handbook on historical institutionalism**. FIORETO, F.; FALLETTI, T. G.; SHEINGATE, A. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2016.
- HILLEBRECHT, Courtney. **Domestic Politics and International Human Rights Tribunals**. Cambridge, M.A.: Cambridge University Press, 2014.
- HILLEBRECHT, Courtney. The Domestic Mechanisms of Compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System. **Human Rights Quarterly**, vol. 34, n. 4, p. 959-85, 2012.
- HOFFMANN, Stephanie. Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 1, p. 45-52, 2009.
- KELLY, Judith. The More the Merrier? The Effects of Having Multiple International Election Monitoring Organizations. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 1, p. 59-64, 2009.
- KEOHANE, Robert; VICTOR, David. The Regime Complex for Climate Change. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 1, p. 7-23, 2009.
- KOREMENOS, Barbara. **The Continent of International Law** – Explaining Agreement Design. Cambridge, M.A.: Cambridge University Press, 2016.
- KOREMENOS, Barbara. Contracting around International Uncertainty. **American Political Science Review**, vol. 99, n. 4, p. 549-565, nov. 2005.
- KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; e SNIDAL, Duncan. The Rational Design of International Institutions. **International Organization**, vol. 55, n. 4, pp. 761-799, 2001.

- KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, vol. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
- LAKE, David; MARTIN, Lisa; RISSE, Thomas. Challenges to the Liberal Order: Reflection on International Organization. **International Organization**, vol. 75, n. 2, p. 225-257, 2021.
- MITCHELL, Ronald. Problem Structure, Institutional Design, and the Relative Effectiveness of International Environmental Agreements. **Global Environmental Politics**, vol. 6, n. 3, p. 72-89, 2006.
- MITCHELL, Ronald B. Regime Design Matters: Intentional Oil Pollution and Treaty Compliance. **International Organization**, vol. 48, n. 3, p. 425-58, 1994.
- NEUMAYER, Eric. Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 49, n. 6, p. 925-953, 2005.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO. **Trade Statistics**. 2024. Disponível em: <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>; Acesso em: 29 nov. 2024.
- OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**, vol. 100, n. 3, p. 641-72, 2010.
- OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press, 1990.
- RAUSTIALA, Kal; VICTOR, David. The Regime Complex for Plant Genetic Resources. **International Organization**, vol. 58, n. 2, p. 277-309, 2004.
- SNYDER, Jack; JERVIS, e Robert. (Eds.). **Coping with Complexity in the International System**. Boulder, C.O.: Westview Press, 1993.
- SIMMONS, Beth. **Mobilizing for human rights**: international law in domestic politics. New York: Cambridge University Press, 2009.
- STEINBERG, Richard. The Rise and Decline of a Liberal International Order. In: SLOSS, David (ed.). **Is the Liberal International Order Unraveling?** Oxford: Oxford University Press, 2022.
- STEINBERG, Richard. The Impending Dejudicialization of the WTO Dispute Settlement System? **ASIL Proceedings** 2018, pp. 316-321, 2019.
- VON STEIN, Jana. The Engines of Compliance. In: Jeffrey Dunoff and Mark Pollack, Eds. **New Perspectives on International Law and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.