

GOVERNANÇA TRANSNACIONAL: UM ENSAIO CONCEITUAL
TRANSNATIONAL GOVERNANCE: AN ESSAY CONCEPTUAL

Roberto Epifanio Tomaz¹

RESUMO

O presente artigo tem como objeto apresentar uma proposta conceitual à categoria governança transnacional. O seu objetivo é avaliar as características próprias da transnacionalidade e da governança. A união de elementos encontrados na transnacionalidade e na governança resultam num ensaio conceitual para a governança transnacional que reúne os principais agentes (Estado, Sociedade e Mercado) em um sistema baseado nos princípios de solidariedade e de cooperação mútua para gerir, democraticamente, os recursos naturais, humanos, tecnológicos, políticos, jurídicos e culturais que supere o atual modelo hegemônico de concentração de riquezas. O método utilizado na fase de investigação foi o indutivo; no tratamento dos dados, foi o cartesiano, e no relato dos resultados que se encontra no presente artigo, a base lógica é, também, indutiva, a abordagem é descritiva, com aportes analíticos e prescritivos. Como suporte à operação dos métodos foram empregadas as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica e documental, esta última, pela via eletrônica.

ABSTRACT

The object of this article is to present a conceptual framework for transnational governance category. Your objective is to evaluate the characteristics of transnationality and governance. The union of elements found in transnational governance result in a conceptual test for transnational governance that brings together key stakeholders (State, Society and Market) for a system based on the principles of solidarity and mutual cooperation to manage, democratically, natural resources, human, technological, political, legal and cultural hegemonic model overcomes the current concentration of wealth. The method used for the research was inductive; treatment data, was the Cartesian, and the reporting of results found in this article, the rationale is also inductive, approach is descriptive, analytical and with contributions prescriptive. In order to support the methods operation, the techniques employed were the referent, category, the operational concept and the research literature and documents, the latter, by electronic means.

¹ Doutorando pela Universidade do Vale do Itajaí/SC. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Professor titular do Curso de Graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí, professor de Pós-Graduação pelo Instituto Catarinense de Pós-Graduação e pela Universidade do Vale do Itajaí e Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação em Direito Empresarial e dos Negócios e Direito Previdenciário e do Trabalho pela Universidade do Vale do Itajaí. E-mail: tomaz@univali.br

PALAVRAS-CHAVE: Globalização. Governança. Governança Transnacional. Transnacionalidade.

KEYWORDS: Globalization. Governance. Transnational Governance. Transnationality.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O modelo neoliberal de livre regulação econômica além de provocar profundas mudanças no cenário mundial em diversas dimensões da vida humana, tem também se constituído em fator de grande desafio aos Estados e à Sociedade, cada dia mais global, de se superar este modelo de desenvolvimento econômico que tem gerado como subproduto a concentração de riquezas, a exploração excessiva e não gerenciada dos recursos naturais, a exclusão social, o aumento da pobreza, a crise econômica financeira, dentre outros.

Torna-se cada vez mais urgente a adoção de medidas que possam garantir a gerência seja dos recursos naturais quanto financeiros, humanos e tecnológicos além dos políticos e jurídicos para a subsistência das gerações atuais e futuras. Neste cenário os estudos ligados à transnacionalidade do direito, bem como de governança, principalmente ambiental, têm se despontado como um contraponto a hegemonia econômica capitalista apontando sua superação para uma nova ordem social transnacional, política e jurídica, mais justa e baseada nos princípios de cooperação e solidariedade.

Não obstante estar claro que o desafio é mundial, global, ainda estão sendo desenvolvidos vários esforços para formulação de conceitos que possam embasar teorias que apontem o caminho para esta nova realidade política, jurídica e social global.

Destarte, o objeto do presente artigo é apresentar contribuição para formulação conceitual teórica à categoria governança transnacional. Seu objetivo é avaliar as características próprias da transnacionalidade e da governança de forma que a união dessas características resultem numa proposta conceitual reflexiva a categoria de governança transnacional.

Para tanto a pesquisa é desenvolvida em três momentos. Primeiramente se avalia o fenômeno da transnacionalidade, diferenciando-o da globalização e apontando-se suas características próprias. O conceito de governança é estudado, num segundo momento, destacando-se suas áreas de atuação. O terceiro item mescla elementos encontrados nos fenômenos anteriormente abordados com fim de apresentar um ensaio a categoria governança transnacional. Por fim, nas considerações finais são apresentados incentivos para maiores e mais aprofundados estudos que se declinem a formação da governança transnacional.

O método utilizado na fase de investigação foi o indutivo², no tratamento dos dados foi o cartesiano³, e no relato dos resultados que se consiste neste ensaio, a base lógica é também, indutiva.

As técnicas empregadas foram a do referente⁴, da categoria⁵, do conceito operacional⁶ e da pesquisa bibliográfica⁷ e documental, esta última, pela via eletrônica.

1. TRANSNACIONALIDADE

Nascida no contexto da globalização⁸, o fenômeno da transnacionalidade, na lição de STELZER (2011, p. 16,17) não pode ser

² O método indutivo consiste em “[...] *pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral* [...]”. PASOLD (2011, p. 86).

³ O método cartesiano, segundo Cesar Luiz Pasold, pode ser sintetizado em quatro regras “[...] 1. *duvidar*; 2. *decompor*; 3. *ordenar*; 4. *classificar e revisar*. Em seguida, realizar o *Juízo de Valor*.”. PASOLD (2011, p. 204). Categorias grifadas em maiúscula no original.

⁴ Denomina-se referente “[...] **a explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.**” PASOLD (2011, p. 54). Negritos no original.

⁵ Entende-se por categoria a “[...] **palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.**” PASOLD (2011, p. 25). Negritos no original.

⁶ Por conceito operacional entende-se a “[...] *definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias expostas*”. PASOLD (2011, p. 198).

⁷ Pesquisa bibliográfica é a “*Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais*”. PASOLD (2011, p. 207).

⁸ Globalização, mundialização, multinacionalização, universalização são alguns dos muitos termos que tem procurado refletir o fenômeno das extensas mudanças ocorridas na economia, política, cultura e direito nas últimas décadas da história da humanidade. Entretanto, ainda que questionável, “globalização”, na lição de Cruz, continua sendo o melhor termo para representar as profundas mudanças ocorridas em nível mundial/global, acirradas, principalmente, após o fim da disputa ideológica entre capitalismo e socialismo,

estudado a parte daquela, “*circunstância que levaria o pesquisador a complexa e infinita pesquisa de doutrinadores que, cada um a seu jeito, procuram denominar as emergentes mudanças que moldam a vida contemporânea*”.

Entretanto, podem ser apontadas características que tem se destacado num e noutro fenômeno que tanto estabelecem suas similitudes quanto também os fazem diferenciar entre si.

A globalização econômica se baseia nas ideologias neoliberais⁹ e tem forte aspecto hegemônico¹⁰ provocando a universalização do mercado, a eliminação das fronteiras nacionais, à prevalência do capital, gerando, dentre várias outras consequências, a concentração aguda de riqueza, a exclusão e desestruturação social, o aumento da pobreza, bem como forte pressão sobre a diversidade e a identidade étnica e cultural local.

Na lição de SANTOS (2005, p. 36, 37), no fenômeno da globalização, sustentado pelo consenso econômico neoliberal¹¹, pode-se enfatizar três principais inovações institucionais: (i) restrições drásticas à regulação estatal da economia, o aspecto hegemônico da economia o qual se impõe sobre: (ii) novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações suscetíveis de serem objeto de propriedade intelectual, produzindo a hegemonia sobre as leis, a ordem jurídica¹², e que, por fim, (iii) produz a subordinação dos Estados nacionais às

simbolizada pela queda do muro de Berlim que precipitou a globalização econômica e a hegemonia capitalista, bem como a grave crise financeira global que tivemos e temos que enfrentar como seu subproduto. CRUZ (2011, p. 15, 105).

⁹ Neoliberalismo é a doutrina econômica que “[...] *propõe um sistema político que, de modo paradoxal, nega o político, sustentando que as condicionantes econômicas internacionais determinam o caminho a seguir, independente da orientação política governante, com a retirada progressiva do Estado das funções de bem estar, excessivamente expandido e ineficiente, levando-o para uma posição de não intervenção relativa, já que admite fazer algumas concessões às propostas de providência*.”. CRUZ (2001, p. 207).

¹⁰ Por hegemonia ou hegemonia capitalista entende-se a preponderância, a supremacia do sistema econômico denominado “capitalismo” que, segundo Osvaldo Ferreira de Melo, constitui-se no “*Sistema econômico com óbvias implicações políticas, através do qual a maior parte da economia do Estado é controlada por particulares, detentores do capital*. [...]”. MELO (1978, p. 15).

¹¹ Ulrich Beck adverte que a expressão globalismo “[...] *designa a concepção de que o mercado mundial bane ou substitui, ele mesmo, a ação política: trata-se, portanto da ideologia do império do mercado mundial, da ideologia do neoliberalismo*”. BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do Globalismo: Respostas à Globalização. Tradução de CARONE (1999, p. 27).

¹² Ordem Jurídica, nesta pesquisa, entende-se como: conjunto de normas jurídicas que estabelecem o proceder de uma Sociedade. As normas jurídicas, segundo Osvaldo Ferreira

agências multilaterais tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, a hegemonia política¹³.

Para BECK (1999, p. 31) a globalidade “[...] denomina o fato de que, daqui para frente, nada que venha acontecer em nosso planeta será um fenômeno espacialmente delimitado, mas o inverso: que todas às descobertas, triunfos e catástrofes afetam a todo o planeta, e que devemos redirecionar e reorganizar nossas vidas e nossas ações em torno do eixo “global-local”.” Significa, ainda, a experiência cotidiana da ação sem fronteiras nas dimensões da economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e da Sociedade¹⁴, que transforma o cotidiano da humanidade com uma violência inegável e obriga todos a se acomodarem a sua presença e a fornecer respostas.

Para CRUZ (2011, p. 87) a globalização capitalista neoliberal tem gerado relações de interdependência, nas quais os Estados¹⁵ são obrigados a reunirem-se em grupos em que as fronteiras comerciais, passo a passo, desaparecem e a moeda nacional, pouco a pouco, está sendo substituída por outro instrumento comum de troca e de compra e venda. A globalização econômica, assim, tem dado origem a grupos, sem nenhuma conotação étnica, sendo que o passo subsequente, “[...] será a execução de uma política de alinhamento não mais de países, mas de grupos, até a economia mundial tornar-se hegemônica – se já não é – e as fronteiras econômicas desaparecerem”.

de Melo, “[...] tem como característica a Coercibilidade e a Exigibilidade [...]”. MELO (2000, p. 73). Categorias grafadas com inicial maiúscula no original.

¹³ Por Política se entende “[...] conjunto de questões que se ligam ao funcionamento do Estado, em especial à organização do governo, e às relações de poder, autoridade e influencia. Maneira de conduzir os negócios do Estado com vistas ao alcance de determinados objetivos [...]”. MELO (1978, p. 102).

¹⁴ Conforme a lição de Cesar Luiz Pasold, a categoria Sociedade é grafada, neste trabalho, com a inicial em maiúscula por ser criadora e mantenedora do Estado. O Estado, por sua vez, é compreendido como sendo “[...] **um instrumento que deve ser utilizado para servir a sua mantenedora, ou seja, a própria Sociedade**”. PASOLD (2003, p. 21 e 44). Negritos no original.

¹⁵ Para Jürgen Habermas o Estado, segundo a compreensão moderna “[...] é um conceito definido juridicamente do ponto de vista objetivo, refere-se a um poder estatal soberano, tanto interna quanto externamente; quanto ao espaço refere-se a uma área claramente delimitada, o território do Estado; e socialmente refere-se ao conjunto de seus integrantes, o povo do Estado”. HABERMAS (2004, p. 129,130).

Numa tentativa de resumir as diversas implicações das transformações da globalização, SANTOS (2005, p. 35) aponta para as seguintes orientações ou exigências:

[...] as economias nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços locais devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; deve ser dada prioridade à economia de exportação; as políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para redução da inflação e da dívida pública e para a vigilância sobre a balança de pagamentos; os direitos de propriedade privada devem ser claros e invioláveis; o sector empresarial do Estado deve ser privatizado; a tomada de decisão privada, apoiada por preços estáveis, deve ditar os padrões nacionais de especialização, a mobilidade dos recursos, dos investimentos e dos lucros; a regularização estatal da economia deve ser mínima; deve reduzir-se o peso das políticas sociais no orçamento do Estado, reduzindo o montante das transferências sociais, eliminando a sua universalidade, e transformando-as em meras medidas compensatórias em relação aos extratos sociais inequivocamente vulnerabilizados pela actuação do mercado.

FARIA (2004, p. 59) destaca ainda que o fenómeno da globalização está redimensionando os estilos de vida no planeta, pois, com a queda das barreiras territoriais, o avanço tecnológico, a prevalência da economia sobre a política, a padronização de práticas comerciais em escala mundial, modifica-se o *status* concebido pelo Estado-nação¹⁶ a partir da ascendência comum, seja biológica, cultural ou territorial.

Em suma, a globalização económica, sustentada pelo consenso neoliberal, produz restrições drásticas à regulação estatal da economia, interfere sobre a ordem política e jurídica nacional e subordina os Estados-nações as decisões de diversas agências multilaterais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, com forte aspecto hegemônico sobre a vida e os costumes da população global.

A transnacionalidade, por sua vez, não obstante haver nascido no contexto da globalização e valorizar características desta, tem se apresentado como fenómeno reflexivo e limitador da hegemonia neoliberal desta.

¹⁶ Estado-nação ou Estado Constitucional Moderno são utilizados na pesquisa como sinónimos e entendidos, a luz dos ensinamentos de Cruz e Bodnar como “[...] *aquele tipo de organização política surgida das revoluções burguesa e norte-americana nos séculos XVIII e XIX que tiveram como principais características a soberania assentada sobre um território, à tripartição dos poderes e a paulatina implantação da democracia representativa.*”. CRUZ; BODNAR (2009, p. 5).

Na lição de STELZER (2011, p. 16), a transnacionalidade representa um novo contexto mundial, surgido principalmente a partir da intensificação das operações de natureza econômico-comercial no período pós-guerra, e é caracterizado, principalmente, pela a (i) desterritorialização – o território transnacional não é o espaço estatal e também não é o espaço que liga dois ou mais espaços estatais, não é nem um nem outro e é um e outro, posto que se situa na fronteira transpassada, na borda permeável do Estado; (ii) pela expansão capitalista que apesar de ter inicialmente se desenvolvido no interior dos espaços nacionais, posteriormente se expandiu para além das fronteiras dos Estados, tornando-se o grande mote do processo transnacionalizante; incapazes de atenderem a complexidade nos negócios empresariais, os Estados ou se rendem às inéditas alternativas jurídicas surgidas no meio intraempresarial ou se adaptam em organizações originalmente internacionais, mas de caráter evidente supranacional o que tem levado ao (iii) enfraquecimento da soberania e a (iv) emergência de ordenamento jurídico gerado à margem do monopólio estatal, STELZ (2011, p. 31).

Referidas características evidenciam, na verdade, o estabelecimento de um mercado global mais eficaz, melhor regulado competitivamente e com maior liberdade de circulação, mas também, um esforço cada vez maior da necessidade de se criar espaços de regulação e fiscalização transnacionais que permitam uma limitação ao domínio hegemônico do capital.

Assim sendo, a ideia da transnacionalidade, segundo ARAÚJO (2010, p. 95, 96), “[...] *tem sido alvo de intensas contribuições por diversos autores como uma possibilidade de resposta aos aspectos hegemônicos, negativos e até perversos da globalização que vem gerando exclusão, pobreza, concentração aguda de riqueza e desestruturação social*”.

Por esta razão, o fenômeno da transnacionalidade, defende STELZER (2011, p. 21), tem sido compreendido como reflexivo da globalização. Reflexivo, porque, caracteriza-se “[...] *pela permeabilidade estatal e criação de uma terceira dimensão social, política e jurídica, que perpassa a realidade do nacional, mas que não se confunde com ligação ponto-a-ponto da internacionalidade. Assim, enquanto a globalização é fenômeno envolvente, a*

transnacionalidade é o nascente de um terceiro espaço, inconfundível com o espaço nacional ou internacional”.

Na lição de CRUZ (2011, p. 148), constitui-se em um tipo de “[...] *“mundo novo”, uma espécie de continente não investigado que se abre a uma terra de ninguém Transnacional, a um espaço intermediário entre o nacional e o local*”.

SANTOS (2005, p. 79, 80), aponta para a transnacionalidade, também como fenômeno reflexivo, ao dividir a globalização em duas; a primeira hegemônica (capitalista neoliberal), e a segunda contra-hegemônica (que se dispõe a colocar freio à expansão descontrolada da globalização e que promove soluções reais para as populações reais). Para o autor, a globalização contra-hegemônica espalha-se em duas frentes: a localização¹⁷ e a transnacional¹⁸. Enquanto a primeira tem conotação local, a segunda, transnacional, deve lutar pela transformação de trocas desiguais em trocas de autoridade partilhada, devendo acontecer em todas as dimensões da vida humana, assumindo, entretanto, perfis distintos em cada uma delas, podendo-se sintetizar as ideias do autor quando a globalização contra-hegemônica transnacional, no seguinte sentido: a) no campo dos Estados trata-se de transformar a democracia de baixa intensidade pela democracia de alta intensidade; b) ao nível do sistema interestatal, promover a construção de mecanismos de controle democrático através de conceitos de cidadania pós-nacional e de esfera pública transnacional; c) nas práticas capitalistas globais, a distribuição democrática da riqueza, assente em direitos de cidadania, individualista e coletivista, aplicados transnacionalmente; d) e nas práticas sociais e culturais transnacionais a construção de um multiculturalismo emancipatório, ou seja, na construção de regras democráticas de reconhecimento recíproco entre identidades e entre culturas distintas.

Para BECK (1999, p. 27) o momento constitui-se um período de transição identificada como uma segunda modernidade, ou uma modernidade

¹⁷ Localização é entendida pelo autor como sendo o conjunto de iniciativas que visam criar ou manter espaços de sociabilidade de pequena escala, comunitários, assentes em relações face a face, orientados para a auto-sustentabilidade e regidos por lógicas cooperativas e participativas. SANTOS (2005, p. 77).

¹⁸ Segundo o autor, uma globalização contra-hegemônica que acontece globalmente e que promove alianças translocais e cria capacidades para que estas possam prosperar. SANTOS (2005, p. 79).

reflexiva, na qual a própria sociedade está tendo a oportunidade de se debruçar sobre os seus problemas, originários especialmente no que diz respeito ao progresso tecnológico/científico e rompendo com a ilusão do iluminismo de que a ciência levaria a humanidade à libertação e à felicidade. Para o mesmo autor, faz-se necessário uma transição do Estado-nacional – baseado nas ideias do neoliberalismo – para a era transnacional que está fundada em: a) uma nova configuração do sistema político, e, b) na substituição da estrutura monocêntrica de poder dos Estados-nacionais por uma distribuição policêntrica de poder na qual uma grande diversidade de atores transnacionais e nacionais cooperem e concorram entre si – substituindo-se as relações “internacional” de conflito e/ou disputa por relações “transnacionais” de solidariedade e cooperação (BECK, 1999, p. 72).

A transnacionalidade assim, como fenômeno reflexivo e limitador da hegemonia econômica provocada pela globalização hegemônica, além de diversos outros campos de influência limitadora, possibilita, no âmbito da produção do direito, o surgimento de uma nova categoria a do “Direito Transnacional” (STELZER, 2011, p. 16, 36) que compreenderia uma multiplicidade de situações da comunidade contemporânea, normas que regulam atos ou fatos que transcendem fronteiras nacionais; permite, igualmente, a reflexão acerca da superação dos Estados-nacionais (Estado Constitucional Moderno) para um Estado Transnacional (CRUZ, 2011, p. 21) - um sistema de governança transnacional o qual esta pesquisa se dispõe a produzir um ensaio conceitual – que passa a relacionar-se no âmbito externo, a partir de pressupostos de solidariedade e cooperação, com a preservação da capacidade de decisão interna, superando o sentido conflitivo e de disputa dos termos “internacional” e “supranacional”.

Desafios estes que segundo OLIVIERO; CRUZ (2012, p. 34):

Um mundo globalizado pressupõe novas relações de interdependência, novas necessidades, problemas e desafios igualmente novos. Pressupõe ainda novas ferramentas capazes de fazer frente aos seus atuais desafios. Esse novo projeto de civilização provavelmente passará pela reabilitação do político, do jurídico, do social e do cultural contra a hegemonia da razão econômica. Isso implica uma redefinição ou, mais exatamente, um redescobrimto do bem comum, de

um saber existir juntos e de um novo sentido para a aventura de viver.

Ocorre, entretanto, que a realidade atual, como destaca ARAÚJO (2010, p. 96),

[...] o mercado segue globalizado, as relações econômicas são transnacionais, regulamentadas no interesse do capital e até desregulamentadas, enquanto os limites éticos e políticos seguem frouxos (se é que continuam existindo, em alguns casos). Como, por exemplo, os fluxos de capitais para a produção continuam se estabelecendo em locais onde a mão de obra seja mais barata: a redução de preços vem sendo obtida à custa da flexibilização das medidas protetivas trabalhistas e, em muitos casos, da promoção de miséria humana.

Constatações estas que fazem emergir a urgência cada vez maior do surgimento não só de um Direito Transnacional que possa regular as multiplicidades de situações da Sociedade contemporânea que transcende as fronteiras nacionais, mas de um espaço de Governança Transnacional, em que se possa concretizar, quiçá, em um Estado Transnacional que consiga concentrar em si os diversos interesses dos atores nela envolvidos e que se disponha a cumprir, diante do fenômeno da globalização econômica, sua Função Social¹⁹ de proteção às pessoas, e que supere e substitua o atual modelo de exclusão e de concentração de riquezas.

Eis aí o desafio e a necessidade do exercício das reflexões e concentrações teóricas que possam redundar na efetiva criação de um espaço de governança transnacional.

2. GOVERNANÇA

A despeito da origem etimológica do termo governança, segundo MICHAELIS (1998, p. 1046) ligar-se, como sinônimo, a termos como regência, gestão, administração e governo, a categoria apresenta divergências quando, dependendo a área onde é estudada, pode ser compreendida tanto como força

¹⁹ A Função Social do Estado, segundo ensina Cesar Luiz Pasold, “[...] *deve implicar ações que – por dever para com a Sociedade – o Estado tem a obrigação de executar, respeitando, valorizando e envolvendo o seu SUJEITO, atendendo o seu OBJETO e realizando os seus OBJETIVOS, sempre com a prevalência do social e privilegiando os valores fundamentais do ser humano*”. PASOLD (2003, p. 100). Categorias grafadas em maiúscula no original.

propriamente dita de governo, comando quanto apenas como forma de articulação, não obstante ser característica corrente a presença da conciliação de interesses diversos.

Numa perspectiva de distinção entre governo e governança, RIBEIRO e SANT'ANNA (2012, p. 13) afirmam que não se pode confundir a noção de governo com governança que, *“no âmbito da ONU, representa uma forma de articulação, não de comando”*.

Para BENTO (2003, p. 85) governança e governabilidade também não se confundem. A primeira diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas, a capacidade da ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas, ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. Já, a segunda, refere-se às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia.

Destarte, conforme referido, a diferença entre as concepções adotadas no conceito de governança é também notada nas áreas onde o termo é comumente empregado.

Na chamada área da governança corporativa ou governança empresarial, segundo CARVALHO (2007, p. 22), a governança pode ser descrita como *“os mecanismos ou os princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa”*, e explica:

Em uma empresa, o controle (agente), supostamente, deve ser o guardião dos interesses de determinados grupos (principais). Em alguns casos, o controle deve preservar apenas os interesses dos acionistas. Em outros casos, como, por exemplo, na Alemanha, a legislação prevê que os interesses de outros grupos, tais como trabalhadores, também sejam considerados. Governança corporativa é o conjunto de mecanismos instituídos para fazer com que o controle de fato aja em benefício das partes com direitos legais sobre a empresa, minimizando o oportunismo.

Assim sendo, arremata o autor, a governança corporativa representará o conjunto de mecanismos que são instituídos para fazer com que o controle de

fato aja em benefício das partes com direitos legais sobre a empresa, minimizando, desta forma o oportunismo (CARVALHO, 2007. p. 22).

Percebe-se, portanto, que a governança corporativa ou empresarial está ligada não somente a articulação de diversos interesses, mas na prática de atos de gestão que efetivamente procurem defender os diversos atores nela envolvidos.

Outra área comum no emprego do termo governança é a ambiental. Neste campo a denominada governança ambiental, se demonstra, por assim dizer, mais complexa, merecendo, por sua vez, maior atenção.

Nas últimas décadas, tem se observado um aumento cada vez maior da degradação ambiental devido ao mau uso dos recursos naturais pelos seres humanos de modo intensivo. Segundo RIBEIRO e SANT'ANNA (2012, p. 46), essa atitude foi embasada pela ideia de que eles seriam infinitos e que permitiriam um progresso ilimitado às sociedades humanas.

Percebeu-se, entretanto, com o tempo que a questão ambiental está atrelada à condição de ser no mundo, pois é no ambiente que os seres humanos encontram a base material que sustenta e permite a reprodução da vida no planeta, bem como utilizam os recursos naturais para suprir suas necessidades e é preciso, portanto, gerir o acesso a estes recursos, em especial porque em algumas situações eles são raros. Além disso, destacam RIBEIRO e SANT'ANNA (2012, p. 46) que *“no mundo contemporâneo, mesmo que eles possam ser obtidos por meio do comércio internacional, o acesso não é equânime. Por fim existem também dificuldades a serem administradas pelos gestores dos lugares em que são extraídos, que ficam com o passivo ambiental da atividade mineradora, por exemplo”*.

Assim sendo, tendo em vista a necessidade de se articular os diversos interesses dos também diversos atores nela envolvidos, a governança ambiental se impõe seja em decorrência da necessidade de se fazer frente à degradação ambiental, produto do modelo hegemônico aplicado aos sistemas naturais e sociais que afetam a sobrevivência tanto dos ecossistemas quanto da sociedade, seja frente à necessidade premente de se gerir as relações entre os recursos naturais através de uma política transnacional, esta com

perspectiva da uma participação na gestão que possa garantir a sobrevivência e permanência das espécies sobre a face da terra, das gerações presentes e futuras, resultando em contribuições que coloquem em discussão as relações entre a economia, inclusão social, saúde, formas de combate à pobreza, diversidade cultural, avanços da ciência, dentre outras.

O Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – FBOMS (2007, p. 8) desenvolve a concepção de governança ambiental como sendo “*na capacidade da sociedade determinar seu destino mediante um conjunto de condições (normas, acesso à informação e à participação, regras para a tomada de decisão) que permitem à coletividade (cidadãos e sociedade civil organizada) a gestão democrática dos rumos do Estado e da sociedade*”.

Para NEWELL (2005, p. 3) a governança ambiental pode ser considerada uma larga escala de estruturas e processos políticos, econômicos e sociais que modelam e constroem o comportamento de atores em direção ao meio ambiente. Refere-se ainda aos múltiplos canais pelos quais os impactos humanos do meio ambiente são ordenados e regulados.

NAJAM e TAIYAB (IISD, 2006), por sua vez, definem o termo com base numa governança ambiental global como se constituindo na soma das organizações, instrumentos políticos, mecanismos financeiros, regras, procedimentos e normas que regulam a proteção ambiental global. De acordo com estes autores, o objetivo maior da governança ambiental global é melhorar o estado atual do ambiente rumo a um desenvolvimento sustentável²⁰.

Destarte, o objetivo da ordem ambiental internacional, lecionam RIBEIRO e SANT'ANNA (2012, p. 60), “*é regular as ações humanas na escala internacional relacionadas à conservação ambiental e à qualidade de vida.*”

²⁰ O termo Desenvolvimento Sustentável busca “*o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades*”, sugerindo uma nova relação homem x crescimento econômico x meio ambiente. O conceito foi produzido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – presidida pela *premier* norueguesa Gro Harlem Brundland – a pedido da ONU através do relatório Nosso Futuro Comum (Our Common Future), também conhecido por “Relatório Brundtland”. O documento foi publicado em 1987 e ganhou consenso e divulgação a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” – CNUMAD, ocorrida no Rio de Janeiro no ano de 1992, também conhecida por “Rio-92” ou “Eco-92”.

Portanto, ela envolve principalmente as relações políticas, econômicas e seus impactos socioambientais”.

Desta forma, o fortalecimento da governança ambiental pode ter muitas estratégias (institucionais ou não), como as arenas de negociação, às práticas educativas e a participação da sociedade civil, ferramentas para contribuir para o processo de construção de tomada de decisão compartilhada (JACOBI, 2012, p. 71). É tema no qual a gestão integrada transcende o caráter setorial tornando-se fundamental, na medida em que a qualidade do meio ambiente é socialmente construída. Em outros termos, é resultado da ação de múltiplos atores, dentre os quais o Estado, sem dúvida, é o mais importante, mas nem sempre o mais incisivo (RIBEIRO, 2012, p. 70).

3. GOVERNANÇA TRANSNACIONAL

Os fenômenos anteriormente estudados, ainda que de forma sumária, confirmam que as discussões que se espraiam no fenômeno da transnacionalidade e na governança, principalmente ambiental, apontam para o nível de articulação que deve ser existente, tendo em vista os diversos interesses dos atores nela envolvidos, mas que, para se tornarem efetivos devem também ter sua forma de aplicabilidade. Por conseguinte, à análise que se predispõe a uma tentativa de síntese conceitual à categoria da governança transnacional, deve levar em consideração a identificação dos atores nela envolvidos e a presença do Estado como ator preponderante não só na articulação quanto também em sua efetividade.

RIBEIRO (2012, p. 8) leciona que para alguns a governança significa menos Estado e mais controle social, fator que teria sustentado argumentos neoliberais até poucos anos atrás, já para outros a governança está ligada a concepção da participação de diversos atores, não podendo ocorrer sem a presença do Estado que, por sua vez, deve ser fortalecido para que os líderes de comunidades, as mais diversas, possam discutir seus interesses na busca de convergências.

Para JACOBI (2012, p. 71) o conceito de governança não pode ser entendido, apenas, como uma construção ideológica, mas como exercício

deliberado e contínuo de desenvolvimento de práticas cujo foco analítico está na noção de poder social que media as relações entre Estado, Sociedade Civil e Mercado. Desta reflexão, destaca-se a identificação dos demais “atores”, a Sociedade Civil e o Mercado, que em conjunto com o Estado, devem conciliar seus interesses no sentido de elaborar um ensaio conceitual à governança transnacional.

Ainda segundo JACOBI (2012, p. 71), é necessário que estes atores adotem *“uma visão que identifica todos os esforços relacionados com a construção cultural para articular teorias, agendas, sujeitos e potencialidades, construção de alianças e cooperação, além de acumular energia para romper com as abordagens verticais e estanques das atividades humanas e transcender aquelas que se baseiam na supremacia do mercado”*.

Portanto, com o objetivo de estabelecer uma proposta conceitual, adotando-se como preponderante a presença do Estado como intermediador junto aos demais atores (Sociedade Civil e Mercado) para uma governança transnacional, mister se faz conceituar, em breves linhas, o papel exercido por cada um desses atores.

O Estado deve ser compreendido, conforme a lição de PASOLD (2003, p. 21, 111), como criatura da Sociedade, que deve ser, em tese e na prática, com ela comprometido. Nesta perspectiva, destaca o autor:

[...] o Estado deve ser um conjunto de atividades legítimas efetivamente comprometidas com uma Função Social, esta entendida na sua conexão com ações que – por dever para com a Sociedade – o Estado executa, respeitando, valorizando e envolvendo o seu Sujeito (que é o Homem individualmente considerado e inserido na Sociedade), em correspondência ao seu Objeto (conjunto de áreas de atuação que dão causa às ações estatais) e cumprindo o seu Objetivo (o Bem Comum ou Interesse Coletivo, fixado de forma dinâmica pelo Todo Social).

Entretanto, conforme visto alhures o Estado tem sofrido drasticamente a influência hegemônica do fenômeno da globalização, o que tem afastado a criatura de suas efetivas funções, e por vezes tem servido apenas como um mero garantidor da existência e a subsistência de um livre mercado. Estas constatações fazem com que surjam propostas de uma reorganização e reestruturação do atual Estado-nação, capaz de ultrapassar e superar o

modelo de exclusão social, como aquela defendida por CRUZ (2011, p. 21) no que chama de Estado Transnacional.

Quanto a Sociedade civil leciona TEIXEIRA (2001, p. 42) que:

No debate atual em torno do conceito, Costa identifica duas grandes vertentes interpretativas, a “enfática” e a “moderada”. Na primeira, estariam alguns teóricos comunitaristas (Michel Walzer, Charles Taylor) e alguns habermasianos (Jean Cohen, Andrew Arato, John Keane) e novos frankfurtianos (Rodel, Frankenberg e Dubiel). Todos eles concebem a sociedade civil como uma rede de associações autônomas, com interesses comuns, que devem exercer um controle sobre o Estado, utilizando-se para isso de meios não só institucionais, como não convencionais. Para a vertente moderada, a sociedade civil seria constituída de cidadãos e instituições dotados de virtudes cívicas, cujo desenvolvimento exigiria o mercado como princípio ordenador e a ordem liberal-democrática como seu substrato.

Para COHEN e ARATO (1992, p. 346), a noção de Sociedade civil compreende: a) pluralidade – famílias, grupos informais, associações voluntárias; b) publicidade – instituições de cultura e comunicação; c) privacidade – domínio do autodesenvolvimento e da escolha moral; d) legalidade – estruturas de leis gerais e direito básicos.

Como as complexidades da Sociedade global atual não estão presentes apenas nas distinções entre os Estados, mas também dentro de um mesmo “território”, onde grupos de várias etnias, religiões e culturas devem ser devidamente considerados, não obstante o Estado, conforme já reiterado, deva ser instrumento dela, a Sociedade deve manter forma de periodicamente se manifestar e exercer o controle sobre aquele.

O Mercado, ou Comércio, por sua vez, como era de se esperar, leciona STELZER (2011, p. 39), tem sido o fator preponderante em que se criam as condições para o fenômeno do transnacionalismo. O comércio na verdade, destaca STELZER (2011, p. 39), tem servido como o grande catalisador de todo processo transnacional, vez que um grande corpo autônomo de normas de natureza transnacional tem se desenvolvido longe dos comandos estatais, embora reconhecidas e aplicadas diariamente no comércio mundial.

CRETELLA NETO (2006, p. 165), pondera, por sua vez, que ao aceitar a existência de regras transnacionais, “*aceita-se também, ipso facto, o conceito*

de ordem pública transnacional, a qual tem, como fontes e conteúdo, todas as ordens jurídicas, e afirma seus valores comuns a grande número de Estados e atores da vida econômica mundial. A ordem pública é transnacional precisamente porque transcende as particularidades nacionais”.

Em breve síntese, todos estes atores, seus diversos interesses e funções, são chamados a articularem políticas e ações numa governança que não pode mais se ater apenas a níveis territoriais nacionais, segundo o conceito já ultrapassado do Estado-Nação, mas por gerar influências diretas sobre uma realidade inegavelmente globalizada necessitam ser geridas sobre uma governança de caráter transnacional.

O exercício, entretanto, de sua conceituação, passa, necessariamente, pela reflexão ambiental, o que leva CRUZ (2011, p. 133) afirmar que se “[...] *existe um problema que poderá levar a criação de centros do poder transnacionais que superem a ideologia e a estrutura jurídica das relações internacionais: o problema ecológico*”.

Isto porque o conceito ambiental é amplo e implica, conforme ensina LEFF (2007, p. 86), para além de um equilíbrio entre crescimento econômico e conservação da natureza, mas também:

[...] a possibilidade de mobilizar o potencial ecotecnológico, a criatividade cultural e a participação social para construir formas diversas de um desenvolvimento sustentável, igualitário, descentralizado e autogestionário, capaz de satisfazer as necessidades básicas das populações, respeitando sua diversidade cultural e melhorando sua qualidade de vida. Isto implica a transformação dos processos de produção, dos valores sociais e das relações de poder para construir uma nova racionalidade produtiva com a gestão participativa da cidadania.

Outro fator de extrema preponderância na análise da questão ambiental é o fato de o mundo estar dividido em países territorialmente delimitados, e os recursos naturais estarem distribuídos de maneira desigual sobre a superfície terrestre, mas também localizados nestes territórios, isto significa que os países têm direito aos recursos naturais apenas em seus territórios, como chama atenção RIBEIRO (2012, p. 48, 49). A questão é contraposta pelo acesso aos países de recursos em outros territórios por meio do comércio internacional. No entanto, o estado de degradação ambiental e o uso intensivo

dos recursos os tornam escassos, o que pode levar ao acirramento de tensões entre os países.

Destarte, os efeitos da degradação ambiental, a desigualdade ao acesso e uso aos recursos naturais, energéticos e tecnológicos podem levar à desestabilização das relações interestatais. Neste diapasão, RIBEIRO e SANT'ANNA (2012, p. 62, 63) ensinam que em um sistema interestatal complexo, no qual as relações estão baseadas na capacidade de persuasão ou na imposição da vontade pelo uso dos meios militares, os problemas ambientais exigem novos paradigmas de reflexão e ação interestatal porque eles estão associados à manutenção da reprodução da vida e suas consequências, reiterando que, *“em outras palavras, esse novo paradigma das relações internacionais pode questionar a importância do poder militar diante da presença de uma floresta no território de um país, cuja manutenção é vital aos padrões de chuva e temperatura atuais que permitem as práticas agrícolas em uso atualmente”*.

Entretanto, mister se faz destacar, conforme lecionam RIBEIRO e SANT'ANNA (2012, p. 64) que qualquer que seja a forma de regular a ordem ambiental internacional, ela só será efetiva se sua aplicação for obrigatória pelas partes. Vincular uma decisão multilateral às políticas de um país não é simples, pois muitas vezes elas podem contrapor-se a interesses de elites nacionais.

É na reflexão ambiental que estes conflitos poderão ser conciliados, conforme leciona CRUZ (2011, p. 156), por se constituir o Direito Ambiental na maior expressão de solidariedade que corresponde à era da cooperação internacional, a qual deve manifestar-se ao nível de tudo o que constitui o patrimônio comum da humanidade que somente poderá se assegurar com a consolidação de um verdadeiro Estado Transnacional Ambiental de forma a garantir um futuro com mais justiça e sustentabilidade.

Destarte, percebe-se, conforme ensina RIBEIRO (2012, p. 65, 66), a necessidade de se criar um novo arranjo institucional, que supere os problemas que o conjunto de convenções internacionais não conseguiu resolver, ainda que os problemas mais graves não estejam nas convenções, pois resultam de decisões de países centrais no sistema internacional, que se recusam a

partilhar responsabilidades e custos para reorganizar o mundo degradado resultado do modelo hegemônico de produção de mercadorias. De nada adiantaria qualquer reforma institucional ou mesmo a criação de um novo órgão se esse aspecto não for superado. Portanto, não se trata de regular as relações da Sociedade com a natureza, mas de regular as relações entre Estados para o uso e acesso aos recursos naturais de modo mais equânime sem prejudicar os processos naturais e as demais formas de vida.

Conciliar estes diversos interesses, entre os principais atores deste processo, de forma a garantir que a articulação entre eles se torne efetiva e redunde em ações claras em defesa de toda a Sociedade, o meio ambiente, a diversidade cultural, de forma política, jurídica e democrática, demonstra-se o grande desafio a ser operacionalizado por uma governança que se pretenda transnacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forte influência da globalização econômica sobre as mais diversas dimensões da vida humana, baseadas no frágil sistema de uma economia de livre mercado, revelam a incapacidade, em nível mundial, dos governos nacionais e também a ausência de meios políticos democráticos para estabilizar seus aspectos hegemônicos. O alto nível destrutivo do capitalismo neoliberal, fazendo com que se aumente a fome, a miséria e a extensão do consumo de recursos naturais e a destruição do ambiente, está produzindo um cenário que cada vez mais aponta para um colapso em escala global.

Frente aos aspectos hegemônicos da economia globalizada, bem como aos novos cenários provocados pelo avanço tecnológico, das comunicações, dos transportes, das mudanças nas relações pessoais humanas e na preocupação de manutenção do meio ambiente, as relações de caráter mundial exigem uma nova postura da dimensão pública e privada.

Neste cenário nasce o fenômeno da transnacionalidade que, vinculando a características específicas da globalização, tem-se exercitado como fenômeno reflexivo desta com fim de servir como limitador e regular, controlar, com efetividade, a atividade econômica e financeira dos mercados, ajustando-

as a padrões humanitários, baseados nos princípios da solidariedade e da cooperação.

A gestão dos vários interesses que não são mais apenas locais, mas que se espraiam em esteira global entre Estados, Sociedade e Mercado, tem-se também demonstrado cada vez mais urgente em prol da própria manutenção das espécies e do ser humano nas gerações atuais e futuras o que faz emergir a criação de espaços transnacionais daquilo que se possa denominar de governança transnacional.

Outrossim, a obsolescência das relações internacionais quanto à manutenção de um modelo econômico autodestrutivo, bem como a do Estado-nação em cumprir sua Função Social mesmo frente a questões de fundamental importância à humanidade como a ambiental levam, também, a constatação que o espaço de governança transnacional deve ir além de ações meramente de articulação, mas que tenham peso de decisão em prol da garantia da manutenção da própria subsistência do ser humano na face da terra.

Destarte, a soma das reflexões tecidas acerca da transnacionalidade, bem como da governança, ainda que se confundam, mas com a pretensão de provocar diretamente uma discussão acerca de uma governança transnacional, reúne-se em torno dos principais agentes Estado, Sociedade e Mercado em um sistema baseado nos princípios de solidariedade e de cooperação mútua para gerir, democraticamente, os recursos naturais, humanos, tecnológicos, políticos, jurídicos e culturais que consiga transpassar o atual modelo hegemônico de concentração de riquezas em prol do bem comum da humanidade, preservando a capacidade de sobrevivência das gerações atuais e futuras.

Esta proposta, provavelmente, só se poderá concretizar, conforme defendem autores alhures mencionados, com a criação de um “Estado Transnacional” de proteção do meio ambiente, estruturado como uma grande teia de proteção do planeta, regido por princípios ecológicos e que assegure alternativas e oportunidades democráticas mais inclusivas, participativas e

emancipatórias e tenha como preocupação garantir um mundo melhor²¹ a futuras gerações.

É evidente que a proposta conceitual que ora se faz não se ufana de ser exauriente e acabada, pelo contrário, apenas tem a pretensão de provocar o aprofundamento de discussões teóricas que possam contribuir para a formação cada vez mais urgente de se efetivá-la.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do Globalismo: Respostas à Globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Título original: Was ist globalisierung?: Irrtümer des globalismus: Antworten auf globalisierung.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory.** Cambridge: MIT Press, 1992.

CRETELLA NETO, José. **Empresa Transnacional e Direito Internacional:** exame do tema a luz da globalização. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade:** Democracia, Direito e Estado no século XXI. Itajaí: Univali Editora, 2011.

_____. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo.** Florianópolis: Disciplina Legal, 2001.

CRUZ, Paulo Márcio e STELZER, Joana (orgs.). **Direito e transnacionalidade.** 1. ed., 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio e BODNAR, Zenildo. **A Transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito Transnacionais.** Itajaí, 2009.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro** – estudos de teoria política. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004. Título original: Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. 5. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica.** Florianópolis: OAB-SC, 2000.

²¹ Utópico, utilizado sob o ponto de vista filosófico e, na lição de Osvaldo Ferreira de Melo, podendo ser definido como sendo “[...] *uma ideologia posta em ação, com vistas ao alcance da situação melhor possível*”. MELO (2000, p. 96).

- _____. **Dicionário de direito político**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- MICHAELIS: **moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.
- NAJAM, A.; PAPA, M. E TAIYAB, N. **Global Environmental Governance: a reform agenda**. Winnipeg (Canada): IISD, 2006.
- LEVY, David J.; NEWELL, Peter J. **The business of global environmental governance**. Cambridge, London, The MIT Press, 2005.
- OLIVIERO, Maurizio e CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre o Direito Transnacional. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n.1, p. 18-28, 2012. Disponível em: < <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3635> >. Acesso em: 23 novembro 2012.
- PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.
- _____. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 3 ed. rev. atual. amp. Florianópolis: OAB/SC Editora co-edição Editora Diploma Legal. 2003.
- PASOLD, Cesar Luiz (org.). **Primeiros Ensaios de Teoria do Estado e da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2010.
- RIBEIRO, Wagner Costa, Org. **Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social**. São Paulo: Annablume; Procam; IEE, 2012.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Globalização: Fatalidade ou Utopia?** 3. ed. Porto: Afrontamento, 2005.
- SILVA, André Luiz Carvalhal da; LEAL, Ricardo Pereira Câmara (orgs.). **Governança Corporativa: evidências empíricas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.