

O CONCEITO DE GOVERNANÇA

Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005

*Alcindo Gonçalves**

RESUMO

A utilização ampla e generalizada da expressão “governança” tem sido feita sem cuidado com sua definição precisa. Desta maneira, resulta um uso vazio e sem conteúdo, inútil para a análise e explicação dos fenômenos sociais. Este artigo pretende estabelecer a origem e o significado da palavra governança, buscando especialmente verificar sua aplicação no campo no Direito, com destaque para o Direito Internacional.

1. O que é governança

1.1 O surgimento da expressão “governance”

A expressão “governance” surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo **Banco Mundial**, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (Diniz, 1995, p. 400). Ainda segundo Diniz, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Ibid., p. 400). A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos **resultados das políticas governamentais**, e sim também pela **forma pela qual o governo exerce o seu poder**.

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Precisando melhor, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o

* Alcindo Gonçalves é doutor em Ciência Política pela USP e professor titular do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos

desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”. Duas questões merecem aqui destaque:

- a) A idéia de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (Santos, 1997, p. 340-341);
- b) A questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (Banco Mundial, 1992, *apud* Diniz, 1995, p. 400).

1.2. O uso amplo e geral da expressão governança

Um dos sérios problemas da análise científica é a imprecisão dos conceitos. Com a palavra governança parece estar acontecendo um movimento de uso amplo da expressão, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado analítico que requer. É preciso, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é aplicado. Além disso, vale a pena destacar que governança tem aplicação em variados campos, com sentidos diferentes. Apenas como exemplo, há a expressão “governança corporativa”, largamente empregada na Administração de Empresas. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), “Governança Corporativa são as práticas e os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital”¹, e ela surge, a partir da teoria econômica tradicional, para superar o chamado “conflito de agência”, presente com a separação entre a propriedade e a gestão empresarial.²

Não é esse o interesse em questão. Busca-se aqui estudar a governança como um problema das relações internacionais, partindo de sua dimensão política, e buscando identificar a sua importância para o Direito Internacional.

¹ Cf. o site <http://www.ibgc.org.br>.

² É importante observar que a governança corporativa é também um *meio e processo capaz de produzir resultados eficazes* na gestão das empresas, coincidindo com a definição geral apresentada a seguir.

1.3 A distinção entre governabilidade e governança

Governo é um substantivo. Governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (Nogueira, 2001, p. 99).

Já as expressões governabilidade e governança são muito mais qualificativas, ou seja, representam atribuições e qualidades (no caso da governabilidade) ou qualidades e meios/processos (no caso da governança). Não é simples fazer distinções precisas entre os dois conceitos – governabilidade e governança, mas pode-se assim delimitar os campos:

- a) A governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (Santos, 1997, p. 342). Ainda segundo Luciano Martins, o termo governabilidade refere-se à arquitetura institucional, distinto, portanto de governança, basicamente ligada à performance dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política (*apud* Santos, 1997, p. 342). Se observadas as três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade apresentadas por Diniz (1995, p. 394): capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação; e capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas, ficam claros dois aspectos: a) governabilidade está situada no plano do Estado; b) representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido;
- b) Já a governança tem um caráter mais amplo. Pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além. Veja-se, por exemplo, a definição de Melo (*apud* Santos, 1997, p. 341): “refere-se ao *modus operandi* das políticas

governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição do *mix* apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas”. Como bem salienta Santos (1997, p. 341) “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1997, p. 342). Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

1.4 A relação entre governança e globalização

O fenômeno da globalização, entendido como um processo não exclusivamente econômico, mas também que envolve aspectos sociais, culturais, políticos e pessoais, recolocou, de maneira dramática, as relações entre sociedade e Estado. Trouxe como consequência uma mudança no papel do Estado nacional (não sua extinção, mas certamente uma reconfiguração) e suas relações no cenário internacional. Impulsionou, portanto, a discussão sobre os novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado, deixando clara a importância da governança em todos os níveis.

A globalização – entendida, como destaca Pierik (2003, p. 454), como um fenômeno multidimensional que envolve a mudança na organização da atividade humana e no deslocamento do poder de uma orientação local e nacional no sentido de padrões globais, com uma crescente interconexão na esfera global – dá outra pista importante para o conceito de governança. Ainda segundo Pierik, com a diminuição dos poderes soberanos nacionais, a partir da emergência de organizações supranacionais, e

com a presença crescente das ONGIs (Organizações Não-Governamentais Internacionais) e empresas multinacionais, o balanço do poder e o conceito de poder político alterou-se de forma significativa. Assim, estaríamos assistindo à mudança do governo para a governança global. “Estes processos limitaram a competência, mandato e autoridade dos Estados nacionais – *o declínio do governo* – enquanto outras instituições, como organizações internacionais e supranacionais, ONGIs e empresas multinacionais preencheram este vácuo de poder – *a emergência da governança global*.” (Ibid., p. 458).

1.5. A definição de governança

Feita a distinção entre governabilidade e governança, fica claro que, como destaca Rosenau (2000, p. 15), “governança não é o mesmo que governo”. Ainda segundo ele, “governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”. Vale notar ainda que a governança é um conceito suficientemente amplo para conter dentro de si a dimensão governamental. Para Rosenau, “governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (Ibid., p. 15-16).

Algum cuidado deve existir, porém, no uso da expressão “governança sem governo”. Ela pode significar, como diz Anne-Marie Slaughter, o mantra do novo medievalismo, baseado no fim do Estado-Nação, e o movimento inexorável para instituições supra e sub-estatais, e sobretudo para a predominância de atores não-estatais. Insurgindo-se contra essa corrente, Slaughter defende uma nova ordem mundial baseada na existência e no funcionamento de redes transgovernamentais, capazes de permitir que os governos se beneficiem da flexibilidade e descentralização dos atores

não-estatais, mas ao mesmo tempo fortalecendo o Estado como ator principal no sistema internacional. Para ela, “governança sem governo é governança sem poder, e governo sem poder raramente funciona. Muitos dos problemas internacionais e domésticos urgentes resultam do poder insuficiente dos Estados para estabelecer a ordem, realizar a infra-estrutura, e prover serviços sociais mínimos. Atores privados podem assumir algum papel, mas não há substituto para o Estado” (Slaughter, 1997, p. 195).

Feita esta ressalva, e evitando os excessos que a expressão “governança sem governo” pode representar, é possível conceber funções que precisam ser executadas para garantir o funcionamento do sistema mesmo que este não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente para que elas sejam exercidas, o que ocorre em sistemas locais e mundiais. A idéia da “governança sem um governo” não exige a exclusão dos governos nacionais ou subnacionais, “mas implica uma investigação que presuma a ausência de alguma autoridade governamental suprema no nível internacional. Em outras palavras, o conceito de governança sem um governo leva especialmente ao estudo da política mundial, na medida em que nesse domínio é conspícua a ausência de uma autoridade central, embora seja também óbvio que um mínimo de ordem e de entendimentos rotinizados está normalmente presente na conduta da vida mundial”. (Rosenau, 2000, p. 19).

No plano global, “diplomacia, negociação, construção de mecanismos de confiança mútua, resolução pacífica de conflitos e solução de controvérsias são os meios disponíveis para chegarmos à casa comum da Governança Global” (Brigagão e Rodrigues, 1998, p. 116). Note-se que essa consideração remete exatamente a caracterizar a governança como **meio e processo** capaz de produzir resultados eficazes³. Daí pode-se chegar, finalmente, à definição da Comissão sobre Governança Global, que é bastante ampla: “Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. E mais adiante: “Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições”. E finalmente, “No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora

³ Merece atenção especial o fato que a governança tem a ver ao mesmo tempo com meios e processos quanto com resultados. A outra dimensão essencial na definição de governança diz respeito aos atores envolvidos em sua realização.

deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais, (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência”. (Comissão sobre Governança Global, 1996, p. 2).

Fixamo-nos, portanto, na definição de governança como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção. Mas a governança não exclui a dimensão estatal: ao contrário, acaba por envolvê-la. Governança diz respeito, como já ressaltado acima, à “totalidade das diversas maneiras” para administrar problemas, com a participação e ação do Estado e dos setores privados. É evidente, porém, que a dimensão não-estatal é o traço proeminente e de certa forma inédito trazido pela governança ao debate e à formulação de políticas e de ações nos planos nacional e internacional. Daí porque, quando se examina o tema da governança, surge com destaque o papel das organizações não-governamentais.

Cabe ainda uma última dúvida no uso da expressão. Todos os documentos apontam para a necessidade da construção da governança, seja no plano do Estado nacional, seja nas organizações internacionais (para não falar de empresas privadas). Com isso, fica implícito que a palavra contém um elemento positivo: governança necessariamente é a boa governança. Onde ficam, entretanto, os erros e falhas no processo de sua construção? A má governança seria simplesmente a “ausência” de governança, ou há espaço para uma discussão maior sobre os métodos e planos de sua construção e implementação?

2. A Governança e o Direito Internacional

2.1 O significado de governança para o Direito Internacional

Em primeiro lugar, deve ser destacado que governança não é um conceito jurídico. Originário, como visto, de documentos oficiais do Banco Mundial do início da década de 90, fixou-se mais como uma expressão ligada mais à Ciência Política e às Relações Internacionais. Ainda assim, ao Direito, como ciência social aplicada, interessa compreender e verificar a aplicabilidade do conceito à sua teoria e prática.

Ora, os objetivos do Direito como ciência são regular os conflitos. Sua ação e funcionamento desenvolve-se dentro de um jogo de forças, sendo a norma um produto dessas disputas.

Entende-se aqui que o ordenamento jurídico não é algo fixo e imutável, e sim o produto das relações sociais ao longo do tempo. Trata-se de perceber uma interação entre a realidade social e a norma de maneira circular, uma a interferir na outra. Assim, a Constituição não é uma simples folha de papel, ratificando o que existe no mundo fático, nem tem o poder absoluto e permanente, independente dos fatores históricos, sociais e políticos. Ao contrário, ela possui uma força ativa na medida em que possui, simultaneamente, vontade de poder e vontade de Constituição (Hesse, 1991, p. 19). Da mesma forma, não deve ser vista como simples ciência da realidade, nem como ciência normativa, tal como imaginado pelo positivismo formalista. “Contém essas duas características, sendo condicionada tanto pela grande dependência que o seu objeto apresenta em relação à realidade político-social, quanto pela falta de uma garantia externa para a observância das normas constitucionais”. (Ibid, p.26)

Dessa maneira, interessa – e muito – ao Direito o contexto social no qual se desenvolvem as disputas, delas resultando as normas que regularão os conflitos. Logo, a governança, trazendo ao cenário a participação ativa de setores e atores não-estatais, contribui sobremaneira para ampliar as contribuições e opiniões capazes de influir nos resultados, seja no campo das políticas públicas, seja na regulação internacional, seja no campo estrito da produção e revisão das normas.

No Direito Interno a governança surge como a busca de alternativas fora do plano estrito do Estado, mas é evidente que no nível doméstico a importância e relevância dos temas e ações estatais é muito mais presente. Enquanto isso, o Direito Internacional tem muito mais pontos em comum com a governança. Como já mencionado acima, o processo de globalização tem levado à redefinição do conceito de soberania, com a emergência crescente de ONGs e empresas multi e transnacionais, significando a crescente passagem para o plano da governança global.

O desenvolvimento do Direito Internacional tem sido marcado pela participação dos setores não estatais. Exemplo disso pode ser encontrado no Direito Ambiental Internacional. Na medida em que cresce a idéia do meio ambiente como patrimônio comum da humanidade, aumenta, de um lado, a necessidade de ações integradas e multilaterais de proteção, envolvendo todos os países e enfraquecendo a idéia do

Estado-Nação como solução em si mesmo, e, de outro, a necessidade de envolver, na formulação de tratados, a opinião e o consenso da sociedade civil.

2.2 A legitimidade na governança

Quando se discute o tema da governança, há dois planos de análise: o da legalidade e o da legitimidade. Quanto ao primeiro – o da legalidade – discutiremos a seguir, ao tratar da institucionalização das organizações não governamentais. A questão da legitimidade é importante e vital à governança. Na medida em que a governança diz respeito às ações da sociedade civil global⁴, interessa definir quem a compõem e qual a fonte de sua legitimidade.

Há aqui um sério problema e um desafio à governança. Se esta é construída a partir da participação crescente da sociedade civil global nas decisões e nas formulações estratégicas, é mister que as organizações envolvidas tenham legitimidade. Deve ser lembrado que legitimidade é um conceito subjetivo, segundo a teoria weberiana: “parte da atitude do sujeito que legitima com respeito ao poder de legitimar, isto é, de uma ‘crença’, seja na validade do que é racional (segundo um valor ou propósito), na força da tradição ou na virtude do carisma” (Bobbio, s/d, p. 172). Ou seja, a legitimidade é alimentada de “baixo para cima”, surgindo a partir da aceitação de que o poder conferido e exercido é apropriado, sendo então a ação decorrente legítima.

Ora, se os participantes da sociedade civil global são todos os que não pertencem à esfera estatal, compreendendo de empresas multinacionais a organizações não-governamentais, de onde vem sua legitimidade? Na maioria dos casos, são grupos restritos a um número pequeno de pessoas, muitos deles com atuação voltada a um tema específico. Não há dúvida que a sociedade civil global não é construída por ninguém, tendo ela sido constituída para contestar a ordem estabelecida, como destaca Barros-Platiau, e composta por grupos que formam coalizões mais ou menos estáveis, ou redes, para entrar na cena política. Seu objetivo é o de “criar um espaço público autônomo em

⁴ Como salienta Ana Flávia Barros-Platiau, “a sociedade civil global, como Wapner define, é tudo que se encontra entre as esferas pública e individual, ou seja, o que há abaixo do Estado e acima do indivíduo. A sua maior diferença com o conceito de sociedade internacional é o fato de ressaltar o papel dos atores não-estatais, cada vez mais independentes da influência dos Estados.” (Barros-Platiau, 2001, p. 4)

relação aos Estados, ou aos atores poderosos, para realizar seus objetivos específicos de defesa de interesses comuns, como a proteção ambiental”. (Ibid., p. 4)

Mesmo grandes e importantes organizações como a Anistia Internacional, a CARE ou o Greenpeace teriam plena legitimidade em suas ações no cenário internacional? É sempre importante lembrar que o reconhecimento e a valorização das ações não necessariamente significa legitimação das mesmas. Como escreve Pierik, “o poder implica em responsabilidade, e onde quer o poder é exercido, a questão da *accountability* e da legitimidade é apropriadamente colocada. ONGs e empresas multinacionais não possuem formas de legitimidade democrática e controle democrático que são os ícones da *accountability*: governos liberal-democráticos, caracterizados por controles constitucionais do poder e práticas e leis eleitorais que asseguram aos cidadãos voz no processo político. Além disso, ONG’s são em geral organizações baseadas em um tema único, enquanto as empresas multinacionais são – por sua natureza – estreitamente focadas em buscar o lucro. Este lado característico tanto das ONG’s como das multinacionais torna necessário discutir sua *accountability* e a legitimidade de sua participação nas decisões sobre o bem comum (global)”. (Ibid., p. 461).

2.3 Governança e Institucionalização

Não há dúvida que a participação da sociedade civil global no cenário internacional é crescente, fazendo com que o conceito de governança tenha sentido e seja cada vez mais útil para a análise dos processos em curso, especialmente no campo do Direito Internacional. Mas novos problemas surgem. O primeiro deles diz respeito ao reconhecimento da personalidade jurídica dos novos atores não estatais. Embora haja grandes controvérsias doutrinárias a respeito, há certo consenso de que eles não possuem essa personalidade. Para que fossem sujeitos de direito internacional deveriam preencher três critérios: a) a capacidade de apresentar reclamações surgidas de violações do direito internacional; b) entrar em relações com outros sujeitos de direito internacional e concluir acordos internacionais válidos; c) gozar de privilégios e imunidades da jurisdição nacional (Noortmann, 2001, p. 64).

Nessa perspectiva, sujeito de direito internacional representa uma categoria distinta de ator internacional. A governança – que acontece a partir da emergência de novas organizações, lucrativas ou não, neste cenário – é portanto consumada a partir da atitude e das atividades desses atores, que existem no sistema político internacional, mesmo que não sejam formalmente considerados sujeitos de Direito Internacional. E logo vem a pergunta central: a não personalidade jurídica internacional dos atores não estatais compromete e impede sua ação?

A resposta é negativa. Não há dúvida que, independente de serem ou não sujeitos de direito internacional, os atores não estatais participam cada vez mais. Não há nenhum impedimento a que se estabeleçam relações entre Estados e atores não-estatais. É o que salienta Noortmann (Ibid., p. 74), ao dizer que não há nenhum obstáculo para que sejam estabelecidas relações legais nos marcos do Direito Internacional entre Estados e atores não-estatais, fato que já é comprovado empiricamente. Cançado Trindade aponta que “no regime convencional de controvérsias (no âmbito da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, criada a partir da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de Montego Bay, 1982) admite-se a participação de atores não-estatais (empresas públicas e pessoas naturais e jurídicas, conduzindo atividades de exploração na Área em questão), que podem ter acesso (sem o patrocínio de qualquer Estado) à mesma *Seabed Disputes Chamber* como partes em controvérsias sobre a interpretação e aplicação da Parte XI da Convenção de Montego Bay.” (Trindade, 2003, p. 754)

No âmbito da Organização das Nações Unidas, há a resolução 31/1996 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), estabelecendo as bases para as relações de consulta entre as Nações Unidas e as organizações não-governamentais. Entre os princípios que devem nortear essas relações de consulta destaca-se o número 5:

Relações de consulta podem ser estabelecidas com organizações nacionais, subregionais, regionais ou internacionais, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios e critérios estabelecidos na presente resolução. A Comissão, ao considerar solicitações de status consultivo, deve assegurar, na medida do possível, a participação de organizações não-governamentais de todas as regiões, e particularmente dos países em desenvolvimento, a fim de permitir que se alcance o envolvimento genuíno, efetivo, balanceado e justo das organizações não-governamentais de todas as regiões e áreas do mundo. A Comissão deve também ter especial atenção a organizações não-governamentais que tenham especial competência técnica ou experiência sobre questões que a Comissão deseje estabelecer.

Também na Organização Mundial do Comércio (OMC) tem havido gradativa abertura pra a participação de atores não-estatais, especialmente a partir do final da década de 90. Um exemplo disso tem sido o mecanismo do *amicus curiae*, cuja utilização, segundo Hernández-López, beneficiará sobremaneira a resolução de disputas na OMC. Na sua visão, embora não exista na OMC nenhum instrumento legal que garanta que sejam ouvidas preocupações de atores não-estatais na resolução de disputas comerciais, nem nenhuma garantia que os Estados membros irão incorporar as opiniões desses atores, “o crescente uso da participação como *amicus curiae* (como exemplificado no caso US-Camarão/Tartaruga) promete incorporar as preocupações da sociedade civil na resolução de disputas”. (Hernández-López, 2001, p. 497)

Algum cuidado, porém, deve existir quando se analisa o papel da sociedade civil e dos atores não-estatais no cenário internacional. Não se deve imaginar que seu papel é central e decisivo. Analisando a influência de organizações não-governamentais ambientalistas, como o Greenpeace, Friends of the Earth International, World Conservation Union e o WWF, nos trabalhos que resultaram na Convenção de Mudança Climática e Convenção da Diversidade Biológica, ambas assinadas na Rio-92, Bas Arts conclui que “a influência foi limitada em termos *absolutos* (tendo tido ‘alguma’ influência, ou ‘substancial’ influência em poucos casos), mas foi bastante boa em termos *relativos* (mais influente que a comunidade empresarial, pelo menos como influência *observável*)” (Arts, 2001, p. 209).

Além disso, não há nas convenções, resoluções ou na estrutura legal das organizações internacionais a obrigatoriedade de consulta a atores não-estatais. Embora incentivada, ela tem claramente um caráter consultivo, opcional, a critério da discricionariedade dos conselhos e órgãos dirigentes dessas organizações, com a exceção da Organização Internacional do Trabalho, cujas decisões são tomadas levando em conta a opinião de Estados, empresas e sindicatos (num modelo tripartite). Mas cabe novamente a pergunta: Seria desejável a formalização da participação dos atores não-estatais em todas as organizações?

Novamente, a resposta é negativa. Mais do que formalizar esse ou aquele mecanismo de participação, muito mais importante tem sido a presença efetiva, materializada na qualidade de suas ações. Um grau maior de informalidade, sem que os atores tenham personalidade jurídica internacional, ou que haja garantia institucional de

sua participação (segundo regras pré-estabelecidas), confere aos atores não-estatais uma maior possibilidade de atuação, e principalmente aumenta sua possibilidade de construir consensos. Além disso, realça seu papel independente e de marcada capacidade técnica. Nos casos estudados por Arts, a influência política das ONGs foi explicada por uma série de fatores, entre os quais a *expertise* que elas puderam apresentar aos formuladores de políticas foi a mais decisiva. (Arts, *Ibid.*, p. 209)

Uma interessante idéia sobre o tema da informalidade das ações não-estatais é a apresentada por James Gustave Speth. Discutindo a questão das instituições e da governança em relação aos problemas ambientais, aponta ele para três abordagens existentes na governança ambiental. A primeira é chamada de FROG – abreviatura de First Raise our Growth (Primeiro Promova nosso Crescimento). Tal filosofia é a de cuidar primeiro dos desafios econômicos e deixar o meio-ambiente para depois, característica de cenários onde predominam exclusivamente os interesses dos negócios, o que leva a resultados com altos custos ambientais. Outra abordagem é a GEOPolity, onde as pessoas voltam-se para os governos para comprometer o mercado com fins sociais e ambientais, estando fortemente baseada em tratados e instituições intergovernamentais. Finalmente, a terceira é denominada JAZZ, na qual as pessoas e cenários criam um mundo cheio de iniciativas não-escritas e voluntárias que são descentralizadas e improvisadas, como no jazz. “No mundo do JAZZ, a informação sobre o comportamento empresarial é abundante, e a boa conduta é imposta pela opinião pública e pelas decisões dos consumidores. Os governos facilitam mais do que regulam, os grupos de consumidores e ambientalistas são muito ativos, e os empresários percebem vantagem estratégica em fazer a coisa certa”. (Speth, 2004, p. 173).

Há ainda a possibilidade de se ligar a abordagem GEOPolity e a JAZZ, dando origem ao que Speth denomina FUSION. Na medida em que a GEOPolity e a JAZZ não são mutuamente exclusivas, é possível conjugá-las: “Ações na GEOPolity, propostas ou reais, podem estimular JAZZ, e as ações JAZZ bem-sucedidas podem pavimentar o caminho para outras iniciativas de GEOPolity que criam uma estrutura onde as iniciativas individuais podem florescer”. (Speth, 2004, p. 188) Ele dá um exemplo concreto: a proposta do vice-presidente do Banco Mundial para a Europa, J. F. Richard, segundo a qual a melhor maneira de enfrentar questões globais é através de “redes de temas globais”, ou seja, grupos *ad hoc* com participantes de organizações da sociedade

civil, governos e empresários com que juntos possam produzir normas, padrões, e políticas para lidar com problemas particulares.

Trata-se, portanto, de realçar a participação dos atores não-estatais de forma permanente e contínua, mas não necessariamente institucionalizada e formal, a partir de temas concretos, e da articulação informal de forças e redes que se constroem em cada caso.

3. Conclusões

Governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes. Vale destacara sua dimensão de atividade, como salienta Finkelstein, já que a governança tem a ver com atos propositados, e não apenas comanjos tácitos. Segundo ele, o estudo “sobre governança global está preocupado não apenas com decisões mas também com suas conseqüências – por exemplo, efeitos distributivos, programas e projetos, eficácia, consentimento, e implementação doméstica” (Finkelstein, 1991, p. 369).

Para lograr tais objetivos, nas democracias é preciso que haja a concorrência dos governantes (Estado) e dos cidadãos e de suas organizações (sociedade civil organizada) “para construir consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo”. (Tomassini, 2001, p. 45). A governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns. Mas é inegável que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da idéia e da prática da governança.

Para o Direito, a governança tem a ver com a presença crescente desses atores no cenário político e social. Trata-se de estabelecer regras e normas para sua participação, ainda que não com formalização institucional estrita. Trata-se de reconhecer, no campo do Direito Internacional, a presença crescente desses atores na discussão e formulação de tratados, convenções e resoluções, bem como na sua implementação efetiva.

Referências Bibliográficas

ARTS, Bas. “The Impact of Environmental NGOs on International Conventions”, In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). *Non-State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001. pp. 195-210.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. “Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental”, mimeo, 2001.

BOBBIO, Norberto. “A Teoria do Estado e do Poder”. In BOBBIO, Norberto. *Ensaaios Escolhidos*. São Paulo, C.H. Cardim Editores, s/d, pp. 157-184.

BRIGAGÃO, Clóvis e RODRIGUES, Gilberto. *Globalização a Olho Nu*. O mundo conectado. São Paulo: Ed. Moderna, 1998.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

FINKELSTEIN, Lawrence S. “What is Global Governance”. Associação de Estudos Internacionais, Vancouver, 1991. pp. 367-372.

HERNÁNDEZ-LÓPEZ, Ernesto. “Recent Trades and Perspectives for Non-State Actor Participation in World Trade Organization Disputes”. In: *Journal of World Trade* 35 (3), 2001. pp. 469-498

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Governança Corporativa. Disponível no site: <http://www.ibgc.org.br>

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

NOORTMANN, Math. “Non-State Actors in International Law”. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). *Non-State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001. pp. 59-76.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC). Resolução 31/1996. 49th Plenary Meeting. 25 July 1996.

PIERIK, Roland. *Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis*. 2003 *Hague Joint Conference*. pp. 454-462.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.

SLAUGHTER, Anne-Marie. “The Real New World Order”. In: *Foreign Affairs*, 76, 5, September/October, 1997, pp. 183-197.

SPETH, James Gustav. *Red Sky at Morning*. America and the Crisis of the Global Environment. A Citizen’s Agenda for Action. New Haven and London: Yale University Press, 2004.

TOMASSINI, Luciano. “Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina”. In: FLÓREZ, Fernando Carrillo (editor). *Democracia em déficit*. Gobernabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. 3ª. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. pp. 749-783.