



V Encontro Brasileiro de Administração Pública

Universidade Federal de Viçosa - Junho 13, 2018 – Junho 14, 2018

“Governança, Accountability e Participação Social: (des) construções conceituais e desafios para gestão pública”

Grupo de Trabalho 2: Governança e Cooperação no Setor Público

Administração Transnacional, Governança Global e Política Mundial¹: as vicissitudes de um mundo em transe

Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos Ayres²

Resumo: Esse ensaio bibliográfico tem como base de investigação: 1) o amplo trabalho acadêmico do sociólogo brasileiro Octavio Ianni, particularmente no que concerne a seus estudos sobre a nova ordem mundial, o globalismo, a sociedade civil mundial e a sociedade global; 2) o diagnóstico genérico desenvolvido por David Coen & Tom Pegrarn com relação às três gerações de pesquisa sobre o fenômeno da governança global obtidas a partir das análises das Políticas Públicas da União Europeia, das Relações Internacionais e do Direito Internacional; e, por fim, 3) o contributo crítico de Anne-Marie Slaughter acerca da necessidade de busca por um “modelo de processos e dinâmicas” que seja eficiente quanto à explicitação dos mecanismos de funcionamento da governança global. Logo, a combinação do *background* teórico destes autores nos conduzem à elaboração de uma proposta metodológica eclética que dê conta das dinâmicas social, econômica, política e cultural transnacionais que fustigam os Estados contemporâneos.

Palavras-Chave: Globalismo. Transnacionalização. Neosoberania. Governança. Participação.

¹ Os conceitos formais e operacionais da Administração Pública Transnacional, da Governança Pública Global e da Política Pública Mundial são conceitos estreitamente inter-relacionados, uma vez que estes institutos político-administrativos integram uma tríade analítica que se encontra subsumida ao Direito Internacional Público.

² Docente do Departamento de Ciências Sociais e do quadro permanente das pós-graduações em "Administração Pública em Rede", em "Gestão Pública" (ambos profissionais) e em "Sociologia" (acadêmico) da Universidade Federal do Piauí. E-mail: menayres@ig.com.br.

Introdução

David Coen & Tom Pegram (2015), na secção *Commentary* do periódico europeu “*Governance: A International Journal of Policy, Administration and Institutions*”, edição de outubro de 2015, produziram um diagnóstico geral, ou estado da arte, sobre o estudo da governança global, sob o título “*Wanted: a third generation of global governance research*”³, no qual postulam a ideia segundo a qual, apesar da urgência no empenho empreendido pelos estudos da Política Pública Europeia e do Direito Internacional, visando resolver o impasse multilateral relativo à mudança do quadro formado por agentes principais nas Relações Internacionais, “o ‘global’ na governança continua a ser amplamente uma *terra incógnita e obscura* - ou nebulosa, diria Octavio Ianni (2003) - para muitos estudiosos que se dedicam ao estudo dos sistemas políticos locais” (Coen & Pegram, 2015, p. 419; grifo original; tradução própria), sobretudo considerando que o conceito de governança foi incorporado há aproximadamente duas décadas ao campo cognitivo da disciplina Relações Internacionais (Rosenau & Czempiel, 2000). Daí a necessidade, sugerem Coen & Pegram (2015, p. 419-420; tradução própria), de os “estudiosos das ciências sociais lidarem de forma mais completa com a realidade globalizante da governança”, pois estas (as Ciências Sociais) “[...] têm muito a ganhar e a oferecer ao se orientar rumo a uma rigorosa agenda de pesquisas focalizada na etapa final do ciclo de implementação que envolve a estratégia e a execução”. Além do mais, elucidam os autores aqui considerados, o menosprezo para com o contributo das referidas ciências pode expor a disciplina Relações Internacionais ao risco de marginalização.

Esse apelo cognitivo-disciplinar de Coen & Pegram (*ibidem*) se orienta tanto pelo leque cognoscitivo das Ciências Sociais quanto pela ampliação do espectro de linhagens teóricas e empíricas da disciplina Relações Internacionais, por sua vez susceptíveis de facultar estudos acadêmicos esmerados que deem conta das interações entre 1) a administração transnacional, aqui concebida como uma estrutura funcional que opera no âmbito das organizações transfronteiriças em nosso sistema-mundo; 2) a governança global, enquanto capacidade administrativa e financeira, de habilidade política, de justiça e de segurança, propendente a estabilizar as forças e as dinâmicas da realidade histórica

³ “Comentário – Procura-se: uma terceira geração de pesquisa sobre a governança global”. “Governança: um jornal internacional de política, administração e instituições”, vol. 28, n. 4, Outubro, 2015.

supranacional; e 3) a política pública mundial, em que o Estado procura atender às reivindicações por recompensas por parte da sociedade inclusiva e exclusiva, perfilando-se como gestor da relação global/setorial em escala planetária (Müller, 1990). De maneira que uma eficiente e pertinente estratégia de análise sobre a temática em apreço consiste nos estudos que correlacionam a governança global, por sua vez marcada por uma multiplicidade de linhagens teóricas e empíricas, o que inclui as redes transnacionais físicas e as redes virtuais de interação mútua, que em ampla medida se situam no campo cibernético; os regimes de governança global, que diz respeito às modalidades existentes de governanças regulatórias colaborativas; e, por fim, as instituições multilaterais ou consórcios mundiais das redes físicas em regime de parcerias.

Em linhas gerais, o nosso trabalho se baseia na produção teórica desenvolvida por Octavio Ianni (2010) concernente ao globalismo enquanto totalidade geo-histórica e megaprocessos de cunho **“geral, abrangente e integrativo”**, mais particularmente enquanto esquema analítico em que o desenvolvimento da sociedade pode ser compreendido a partir de 04 subprocessos de intercâmbio: 1) o social, que lida com questões associadas às novas formas de sociabilidade e ao correspondente jogo das forças sociais contemporâneos; 2) o econômico, que trata da concentração e centralização do capital; 3) o político, que consiste na crescente multipolaridade no âmbito do concerto assimétrico das nações⁴ e respectivos processos decisórios mundiais; e 4) o cultural, que alude à transculturação, por sua vez fundada na disseminação da ocidentalização, da orientalização, da africanização e da indigenização da modernidade-mundo.

A estrutura do artigo se compõe de quatro tópicos ou seções principais estreitamente ordenados e articulados, a saber: 1) a Nova Ordem Mundial (NOM), 2) a Administração Pública Transnacional (APT), 3) a Governança Pública Global (GPG) e 4) a Política Pública Mundial (PPM), ocasião em que empreendemos uma análise “geral, abrangente e integrativa” sobre a problemática da governança global. Conseqüentemente, somos compelidos a refletir sobre as necessidades imperiosas susceptíveis de levar a cabo a incumbência de conjugar as três arenas do conhecimento

⁴ Essa assimetria entre os Estados-nação diz estritamente respeito às diferenças disparatadas entre eles próprios no quesito territorial, econômico e no poder de dissuasão, por exemplo.

destacadas pelos autores supracitados: as Políticas Públicas da União Europeia, as Relações Internacionais e o Direito Internacional.

1. A Nova Ordem Mundial

Toda ordem diz respeito a um estatuto existencial lastreado no princípio de consentimento ou entendimento de uma coletividade territorial determinada, sendo definida “[...] como todo modelo ou regularidade de interação que encontremos em qualquer situação social” (Cox, 2000, p. 189). Logo, ao nos referirmos à ordem mundial aludimos a uma série de entendimentos rotineiros (comércio, fiscalização aduaneira e sanitária, sistema de correios e uso de passaportes, por exemplo) e fundamentais (distribuição do poder mundial, resolução de conflitos de legitimidade, governança e cooperação internacional etc.), que por sua vez presidem a dinâmica estrutural-funcional do sistema-mundo (Rosenau, 2000). Em síntese, as genealogias da nova ordem mundial, bem como dos estudos das políticas públicas, podem ser rastreadas no conceito vestfaliano de soberania. Além do mais, a articulação da totalidade dos entendimentos rotineiros e fundamentais dá azo à edificação e à manutenção das estruturas de sustentação da ordem mundial em gestação (*idem*).

As estruturas de sustentação da ordem mundial são operacionalizadas e classificadas a partir de três níveis básicos de atividade: I) o nível ideacional e intersubjetivo, que compreende os sistemas de crença, os quadros de referência mentais, assim como os valores compartilhados encontrados nos discursos, nos editoriais, nos livros etc.; II) o nível objetivo ou comportamental, que envolve a ação regular e estruturada em conformidade com princípios, valores e ideias-força predominantes; e III) o nível político ou agregado, que abarca as instituições e regimes criados pelos atores do sistema. Sendo assim, conclui-se que, no âmbito existencial de uma determinada ordem sócio-histórica, a interação entre estes três níveis de atividades globais (ideacional, comportamental e político-institucional) – ou estruturas – são corresponsáveis pela estabilização e coerência que enformam a ordem mundial vigente (*idem*). Esta ordem mundial prevalecente ainda está radicada num sistema Vestfaliano de Estados que os nivelam à condição de detentores do mesmo *status quo* jurídico enquanto sujeitos do Direito Internacional, em que o princípio do respeito recíproco dos Estados nacionais em função de sua soberania (poder supremo e independente na elaboração de leis e na tomada de decisões no contexto territorial, ou

jurisdicional, de um Estado) constitui o princípio legal básico da ordenação internacional que condiciona suas próprias condições de reprodução sistêmica, e que se estriba na elevada autonomia dos Estados quanto ao enfrentamento dos assuntos internos e externos (autodeterminação dos povos).

Anne-Marie Slaughter (2004), a exemplo de Octavio Ianni⁵, defende o argumento de que já vivemos em uma “nova ordem mundial”, uma vez que nosso mundo não é mais governado exclusivamente por relações que os Estados nacionais unitários estabelecem entre si; antes pelo contrário, pois agora as redes transnacionais constituídas por uma pluralidade de atores estatais desagregados tornaram-se um elemento central e distintivo da governança global. Como resultado, estas decisões domésticas e internacionais dos atores são em um grau considerável afetados pelas influências mútuas que são exercidas pelos membros das redes transnacionais, e para além das hierarquias nacionais e internacionais referenciadas.

Mas, para além da simples descrição das redes e regimes de relações institucionais globais, ou da ordem mundial organizada em redes, Anne-Marie Slaughter (2004) sugere uma estratégia de ação político-administrativa orientada para o aperfeiçoamento das regras de convivência mundiais no âmbito de uma nova ordem transnacional, em que as resoluções dos problemas globais, com destaque para as externalidades físicas internacionais negativas, dependem da influência de uma diversidade cada vez maior de Estados desagregados que coexistem no mundo político contemporâneo, propiciando, assim, um maior protagonismo por parte de Estados periféricos no concerto assimétrico das nações; por sua vez marcado por uma multipolarização crescente que se exprime mediante a ampliação da participação sociopolítica nas tomadas de decisão globais levadas a efeito por organismo multilaterais em geral.

A título de esclarecimento, convém aditar que a noção vestfaliana de soberania concebe o Estado como um território físico politicamente delimitado em que os agentes governamentais (funcionários públicos e agentes políticos eletivos) constituem os únicos

⁵ Octavio Ianni também postula a ideia “geral, abrangente e integrativa” que serve para estigmatizar a realidade emergente (*in statu nascendi*) de uma nova ordem mundial (*novus ordo rerum*). Ele postula tal proposição desde meados da década de 1990, segundo a qual estamos sendo submetidos aos ditames globalistas de uma emergente sociedade global.

árbitros do comportamento legítimo racional-legal. Ela exprime o direito ao isolacionismo, ao largo de qualquer ingerência por parte de outros Estados nacionais, bem como a observância de seu direito em ser reconhecido como um ator global autônomo. Logo, o que prepondera na atualidade geopolítica é o conceito de uma nova modalidade de soberania (neosoberania) cuja definição se escora na capacidade de os Estados-nação compartilharem das redes, dos regimes, das instituições e das organizações multilaterais ou transgovernamentais. Em outros termos, significa aludir a uma participação governamental condicionada, ou submetida a condicionais, já que as submissões às regras de conduta transgovernamentais consistem em “[...] uma espécie de contrato social condicional” (Slaughter, 2004, p. 286). Ou seja, no sentido de que a franquia às participações estatais impõe a observância de um estatuto de responsabilidades básicas que são requeridas e cobradas tanto aos próprios Estados quanto aos seus administrados (*ibidem*).

2. Administração Pública Transnacional

A Administração Pública Transnacional consiste na estrutura e no funcionamento organizacional/governamental via provisão formal de bens e serviços, bem como de atos legais e administrativos em escala global. De todo modo, a política pública transnacional alude à capacidade estatal de prover indistintamente as necessidades tanto dos administrados nacionais quanto dos administrados transnacionais. Tais necessidades são providas mediante a oferta de bens, ou produtos, preferencialmente aqueles que são engendrados em conformidade com a lógica da demanda, ao invés de ser guiado pela lógica da oferta, exemplo típico do modelo de gestão burocrático, e a contrapelo do modelo de gestão gerencial, ambos adscritos à asseidade genuína do Estado performático⁶. Inclui, também, o setor de serviços públicos em geral, os legítimos conformadores de redes de

⁶ A funcionalidade do Estado performático neste segmento histórico-cronológico consiste, simultaneamente, numa síntese integrada por uma combinação entre duas modalidades heurísticas de Estado, o Estado prescritivo e o Estado gerencial; e numa virtude, ambas associadas à noção de *accountability*, de sinergia e de catalisação. Além do mais, o tempo volatilizou-se, conduzindo, portanto, à concepção de um Estado que é constantemente compelido a ficar de prontidão, sobretudo em virtude das vicissitudes da ordem contingente. Em outros termos, significa aludir ao fato segundo o qual consiste num fenômeno do passado a ideia de periodicidade das reformas do Estado em todos os quadrantes da ambiência planetária. Consequentemente, pode-se dizer que na atualidade o emprego da reforma do Estado é um procedimento rotineiramente estratégico, considerando o aumento na velocidade dos processos e dinâmicas sociais, econômicos, políticos e culturais mundiais.

unidades ou de órgãos administrativos orientados para salvaguardar o direito difuso consentâneo com a ideia de “universalismos de procedimento” (Nunes, 2010)⁷ no atendimento aos terráqueos demandantes de assistência social e cuidados de saúde.

Ocorre que o primeiro grande entrecruzamento dialético dos direitos básicos do ser humano com o correspondente sistema de proteção social que remonta ao Estado protetor (séculos XIV-XVIII) ensejou o advento primevo da constitucionalização das garantias processuais. Deriva daí o processo de convergência entre o direito interno e o direito transnacional – Trata-se de “[...] uma superação do dogma da soberania em benefício da efetiva vigência do Direito” (Cunha, 2004, p. 631). E tudo isso, que vem se desenrolando desde 1948, institucionalizou-se graças à consagração dos direitos humanos no conteúdo normativo das Cartas, Textos, Convenções e Tratados Internacionais, o que lhes conferem um destacado patamar hierárquico que propende a prevalecer sobre o direito intranacional. Logo, “o princípio essencial que se funda a jurisdição transnacional se baseia nesse caráter único de intelecção que adquiriram os direitos humanos” (*idem*, p. 638).

Por fim, convém explicitar que a administração pública transnacional é manifestada por processos sociopolíticos e técnico-operacionais globais circunscritos à “dominação em virtude da autoridade” (Estado: poder de comando e dever de lealdade), cuja função estratégica é regular o funcionamento do mercado enquanto sistema de intercâmbio de propriedades, isto é, por processos sociopolíticos, econômicos e técnico-operacionais mundiais relativos à “dominação em virtude de uma constelação de interesses” (Mercado: sobretudo devido a “uma situação de monopólio”) respectivamente representados enquanto agentes promotores/reguladores e enquanto agentes produtivos mercantis (Weber, 1999, p. 188).

3. Governança Pública Global

A Governança Pública Global, que tecnicamente se agrega à Administração Pública de igual índole, consiste num sistema de regulação logística que se caracteriza pelo exercício efetivo da combinação de várias funções administrativas em escala mundial, a saber: o planejamento, como sinônimo do modelo alternativo de sociedade

⁷ Classificação de Edson Nunes a respeito de uma das quatro gramáticas políticas do Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos; este último definido como o elemento distintivo do propósito normativo mais excelso da convivência humana civilizada.

“geral, abrangente e integrativa”; a organização, que tem por objetivo o ordenamento e o funcionamento dos mecanismos societários burocráticos que são submetidos aos ditames do princípio da hierarquia e, em última instância, aos ditames do princípio da legalidade; a direção, que alude ao comando e às orientações programáticas fundadas numa estrutura de poder sumamente complexa; a liderança, ou seja, as capacidades e expertises político-administrativas: a virtude na expressão teórica de Maquiavel (1979)⁸; e o controle, isto é, o exercício propriamente dito dos procedimentos burocráticos regulatórios que consubstanciam as atividades rotineiras e fundamentais que animam a ordem global emergente.

É preciso ter em mente que a soberania vestfaliana concebe o Estado como uma demarcação física politicamente legalizada e legitimada em que os funcionários públicos e os agentes políticos eletivos constituem os únicos árbitros do comportamento legítimo racional-legal. Ela exprime o direito ao isolamento, ao largo de qualquer ingerência por parte de outros Estados nacionais; e ao direito destes últimos serem reconhecidos como um ator global autônomo. A nova soberania, por sua vez, é a propensão plenipotenciária ao compartilhamento das redes, dos regimes, das instituições e das organizações transgovernamentais ou multilaterais (Slaughter, 2005, p. 285)⁹. Porém, depreende-se que tal participação é condicionada, uma vez que ela pressupõe a observância de algumas responsabilidades básicas isonômicas e amplamente positivadas em regimento, estatuto ou texto constitucional, e que serve para disciplinar desde a conduta institucional do Estado de extração regaliana até à conduta de um simples cidadão global. Logo, conclui-se que “esta é uma concepção positiva de soberania, em que o principal atributo da situação do Estado é a capacidade de juntar esforços coletivos para enfrentar problemas globais e regionais” (Slaughter, 2004, p. 286; tradução própria)¹⁰, facultando-lhe, assim, o acesso participativo a toda e qualquer instituição supranacional.

⁸ A boa fortuna (“*alea*”) também é requerida para o êxito nos propósitos do príncipe.

⁹ Para Anne-Marie Slaughter (2004), as “redes governamentais” concernem às “redes de autoridades governamentais nacionais” cujo lócus de operação é o ambiente transfronteiriço. “Particularmente importante é o tipo de poder exercido pelos participantes nestas redes, daí a relevância do direito e da capacidade de participar” (*ibidem*; tradução nossa).

¹⁰ A autora em apreço atribui a Abram Chayes & Antonia Handled Chayes (1995) a concepção de uma nova modalidade de soberania que remonta a meados da década de 1990.

Para além da simples descrição das redes de relações institucionais, ou da ordem mundial organizada em redes, Slaughter (*ibidem*) sugere uma estratégia de ação político-administrativa orientada para o aperfeiçoamento das regras de convivência mundiais no âmbito de uma nova ordem mundial, em que as resoluções dos problemas globais, com destaque para as externalidades físicas internacionais negativas, dependem da influência de uma diversidade cada vez maior de Estados desagregados que coexistem no mundo político contemporâneo, propiciando, assim, um maior protagonismo por parte de Estados periféricos no concerto assimétrico das nações, por sua vez marcado por uma multipolarização crescente que se exprime mediante a ampliação da participação sociopolítica nas tomadas de decisão globais levadas a efeito por organismo multilaterais em geral.

3.1. Paralisia da Governança Global

David Coen & Tom Pegram (2015, p. 417; tradução nossa) fazem a seguinte advertência em tom peremptório: “**A governança global não está funcionando**”. Com o fito de esclarecer tal proposição incisiva, estes autores (*ibidem*; tradução nossa) destacam que o “célere crescimento da globalização econômica” aliado ao “aprofundamento da interdependência da atividade transfronteiriça” coloca o problema da “ausência relativa de mecanismos de governança capazes de lidar efetivamente com temas da política pública global”. Arrimados na proliferação das externalidades físicas internacionais negativas em geral, cuja influência supera as capacidades institucionais de regulação das estruturas dos governos nacionais, os supracitados autores observam que a governança global está fracassando em sua missão de buscar soluções para os emergentes problemas sociais, econômicos, políticos e culturais planetários. Logo, torna-se cada vez mais urgente compreender as disfuncionalidades interestatais que atravancam as dinâmicas transnacionais, ou conduzem à paralização (*gridlock*), do sistema de governança global. E nessa empreitada, Coen & Pegram (*ibidem*) identificam três gerações de pesquisa sobre a governança global, elaboradas segundo a combinação das perspectivas epistemológicas da Política Pública da União Europeia (PPUE), das Relações Internacionais (RI) e do Direito Internacional (DI).

Uma primeira geração de pesquisa sobre a governança global 1) se caracteriza pelo predomínio de uma perspectiva de análise direcionada para os “mecanismos formais de

relações interestatais no âmbito interno das instituições públicas multilaterais” (*ibidem*), tais como a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial, o Banco Interamericano, o Banco Internacional de Compensações, o Banco do BRICS, o G8, o G20 etc.; e 2) pela pressuposição segundo a qual nos sujeitamos a um sistema de governança global que se encontra em crise.

Uma segunda geração de pesquisa sobre a governança global desponta como resultante da “falta de especificação dos travejamentos convencionais das estruturas do problema em tela” (o modelo agente x principal dos sistemas de governança multinível, por exemplo) (*ibidem*, p. 418). Além de tratar de “estruturas de governança mais experimentais e dinâmicas, facultando o advento de novas agendas de pesquisa atentas à ideia de contingência e de adaptabilidade nos processos e resultados da governança” (*ibidem*) essa segunda geração de estudos acerca da governança global tem como foco de análise o estudo das “novas formas de governança global pública e privada”, aqui concebidas como “resposta às limitações enfrentadas pelos estados nacionais ao lidar com os urgentes desafios transfronteiriços” (*ibidem*).

E das consequências teóricas e empíricas abstraídas do produto epistêmico dessa segunda geração de pesquisa sobre a governança global, emerge agora, no início do corrente século, uma terceira geração de investigação, edificada e gestada mediante a triangulação analítica entre as disciplinas Políticas Públicas Europeias, o Direito Internacional e as Relações Internacionais, que evoluíram recentemente do estudo das relações internacionais para o estudo das políticas mundiais, aqui “definidas não apenas por estruturas sistêmica anárquicas, mas também por uma infraestrutura construída sobre princípios liberais e a presença de diversas forças sociais” (*ibidem*).

3.2. Por um Programa Unificado de Estudos sobre a Ordem Social Global e Correspondentes Instituições Derivadas

Para desenvolver este desiderato epistemológico Octavio Ianni concebe um paradigma guarda-chuva (2003; 2008; 2010) para servir como modalidade híbrida de explicação, compreensão e interpretação da realidade empírica em que nós vivemos, e que se dá a partir da combinação de três dos principais enfoques gerais nas Ciências Sociais: o sistêmico ou estrutural-funcionalista (análise sincrônica ou das inter-relações entre os institutos sociais, econômicos, políticos e culturais), o compreensivismo weberiano

associado à fenomenologia (centralidade da consciência humana e respectivos significados eidéticos; mundo da vida; universo de significados subjetivos produzidos pelos sujeitos históricos da pesquisa) e o histórico-crítico ou dialético (análise diacrônica/sincrônica, por sua vez informada pela ideia de totalidade, mudança e contradições sócio-histórico-estruturais), sendo que o estilo de pensamento fundado neste último tende a subsumir os demais estilos de pensamento supracitados.

Segundo Coen & Pegram (2015), para que o sistema de governança global funcione com eficiência, no sentido de apresentar soluções para os problemas ingentes derivados das externalidades físicas internacionais negativas, torna-se um imperativo lógico aprimorar nossa capacidade de compreensão 1) tanto dos fatores de obstrução, decorrentes dos entrelaçamentos entre os grupos de interesse (*pressure groups*), 2) quanto dos próprios circuitos constitutivos dos processos, ou ciclos, de implementação das políticas públicas globais, quase todas elas compreendidas e inclusas na nomenclatura “políticas de cooperação internacional”. Logo, convém empreender diligências no sentido de atribuir coerência lógica 1) tanto às dinâmicas social, econômica, política e cultural nacionais 2) quanto à dinâmica que extrapola as demarcações jurisdicionais entre a política nacional e a política internacional.

A este propósito, Slaughter (2004), por seu lado, reconhece que há um amplo rol de informações concretas orientadas para a elucidação dos regimes e das redes multilaterais, revelando, em contrapartida, que o que os estudos acadêmicos sobre a temática em tela carecem é de uma “**compreensão sistemática ou modelo de processos e dinâmicas**”. E estes desenvolvimentos ocorrem no contexto interno das “hierarquias interestatais duráveis e na redistribuição global do poder em curso”, em que se verifica a conjugação de uma “crescente multipolaridade” com uma “mudança no equilíbrio internacional de poder” (*idem*); ambas mutuamente manifestadas no decurso de uma flagrante relação rigorosamente recursiva.

A essa altura convém acrescentar, a título de esclarecimento, que o sistema de estados independentes e soberanos constitutivos da sociedade transnacional, ou supranacional, é um componente característico de um sistema de governança global fundado na anarquia governamental, ou seja, em um regime de governança ‘sem’ governo, cada vez mais se metamorfoseando em uma governança ‘com’ governo. No entanto, não

se trata, aqui, de especular sobre a efetividade e a validade cronológica da governança 'sem' governo. A questão que se coloca é aquela que tem por objeto a inexorabilidade da institucionalização crescente da governança 'com' governo.

Além do mais, como observa Octavio Ianni (2008, p. 149), a respeito de seu postulado sobre o advento da sociedade global na tardo-modernidade:

no âmbito da sociedade global, as relações de interdependência e integração, bem como as de fragmentação e antagonismo, podem ser vistas como novas, ainda não codificadas em conceitos, categorias, leis ou explicações. Mas são relações da maior importância, por suas implicações locais, nacionais e continentais. Expressam movimentos originais ainda pouco conhecidos, ou mesmo desconhecidos, devidos às peculiaridades das forças sociais, econômicas, políticas e culturais próprias da sociedade global, vista como nova totalidade histórica. Na medida em que o capitalismo continua a processar a globalização do mundo, emergem relações, processos e estruturas próprias deste mundo. E é aí que se lançam os movimentos de interdependência e integração, bem como os de fragmentação e antagonismo.

Em síntese, precisamos desenvolver uma compreensão sistemática acerca da governança global, dentro e/ou para além das Relações Internacionais. Para tanto, tal compreensão sistemática deve abarcar, conjugadamente, as perspectivas teóricas, conceptuais, empíricas e metodológicas capazes de serem aplicadas aos estudos dos processos e dinâmicas sociais, econômicos, políticos e culturais. Ou seja, conforme o pensamento teórico de Slaughter (2015), trata-se da construção de uma "compreensão sistemática" e/ou "modelo de processos e dinâmicas", por sua vez orientados para a decifração da governança global.

4. Políticas Públicas Mundiais

Entre os quatro principais tópicos delimitadores deste artigo, respeitando-se a ordem em que estão dispostos no texto, com destaque para os três derradeiros, fica patente o parentesco lógico e funcional entre eles. De modo que ao referir-se a um deles se estará referindo-se aos dois outros, uma vez que a separação heurística total entre eles é impossível, em virtude de serem organicamente aglutinados numa mesma estrutura institucional auto-organizada ¹¹. Logo, as categorias político-jurídicas funcionais relativas aos tópicos supracitados, além de não existirem em estado puro, devido ao fato de eles representarem institutos que operacionalmente nunca agem isoladamente, mas em

¹¹ O 3 em 1, a exemplo do complexo institucional formado pelo Estado (invenção jurídica), pelo Governo (procurador legal e organizador institucional do Estado) e pela Administração Pública (governo em movimento).

conjunto, uma vez que se engajam numa convergente, paralela e co-articulada série de atividades rotineiras e fundamentais; ou mesmo num turbilhonamento.

Assim, o aparecimento da estrutura física do setor público, respeitante, sobretudo, ao conjunto de repartições e móveis em geral, bem como ao esteio burocrático e econômico-financeiro transfronteiriço, sinaliza para a administração transnacional, que, por sua vez, se consubstancia num centro planetário de inteligência e decisão *ex ante*. A governança global, por sua vez, é o meio de execução real das agendas estratégicas do governo (reino do efêmero) e/ou do Estado (reino da permanência relativa), visando garantir uma determinada hegemonia sociopolítica (governabilidade) com relação aos seus governados. Por fim, e na sequência, como decorrência político-administrativa da existência estrutural-funcional da administração transnacional e da dinâmica da governança global, despontam, sob o signo da lógica setorial global, as políticas públicas mundiais, já que estas últimas, além de se constituírem em respostas provisionadas sob a forma de bens, serviços, atos legais e administrativos em atendimento à sociedade civil mundial, devem se empenhar em realizar a gestação estratégica da relação global/setorial em escala terrestre. Além do mais, a política pública mundial tende a ser extensiva a todos os administrados indistintamente, pois os bens públicos puros, ou bens indivisíveis, são não rivais e não exclusivos, já que a eles não se aplicam os direitos de propriedade e em que o consumo dos administrados em geral não pode implicar na carência de outros segmentos de administrados (Riani, 2002), sobretudo se se considera a extrema necessidade civilizatória da execução sinérgica e catalizadora do princípio da infrustrabilidade dos fins perseguidos pelo Estado supranacional.

Conclusão

É preciso aperfeiçoar nossa capacidade de entender propriamente em que consiste viver em um mundo cada vez mais interdependente e integrado, ainda que se apresente num *continuum* de fragmentação e desfragmentação renitente, de avanços e recuos intermitentes, e seja marcado pela proliferação acelerada de novas uniformidades de ação institucional (formal) e não-institucional (informal). Logo, para atingir esse desiderato epistemológico, convém: i) identificar, descrever, explanar e compreender a dinâmica das cadeias interdependentes de causação entre os fenômenos sociais, econômicos, políticos e culturais de grande abrangência mediante a concepção heurística de correspondentes

“individualidades históricas”; ii) usar o método das homologias estruturais, ou identidades de estrutura, em que as individualidades históricas escolhidas são cotejadas entre si, visando individuar suas características principais a título de estratégia teórico-metodológica com base no enfoque de índice típico-ideal de matiz weberiano; iii) articular numa totalidade inteligível única os fenômenos humanos associados aos blocos de ações individuais, concebidas enquanto “uniformidades de ação” que se verificam na arena da biografia (microperspectiva), assim como os fenômenos humanos associados à dinâmica da estrutura social, aqui considerada enquanto ordem coletiva circunscrita à arena da História (macroperspectiva), respectivamente (Mills, 1979), passando pelo vínculo dialético entre tais arenas, por sua vez viabilizado pelas noções weberianas de “relação social” e de “vocação”, esta última compreendida enquanto elo entre a estrutura da personalidade e a estrutura social (mesoperspectiva); iv) empreender uma análise comparada de políticas públicas nacionais e internacionais, ou globais, de corte político-jurídico-criminal (cooperação internacional regaliana); e, por fim, v) identificar, examinar e classificar os principais eventos, processos e relações sociais, econômicos, políticos e culturais que formatam o cada vez mais integrado sistema-mundo.

E diante de um problema dessa envergadura, precisamos desenvolver uma compreensão sistemática acerca da governança global, dentro e/ou para além das Políticas Públicas da União Europeia, das Relações Internacionais e do Direito Internacional. Para tanto, tal compreensão sistemática abarcará as perspectivas teórica, conceptual e metodológica aplicadas aos estudos empíricos dos processos e das dinâmicas transnacionais. Slaughter (2004) diria que se trata da construção de uma “compreensão sistemática [ou modelo] de processos e dinâmicas”. E daqui resulta que a transnacionalização das administrações públicas internas, que ocorre na esteira do globalismo enquanto totalidade geo-histórica, é um dos processos-mores que se decompõe em quatro subprocessos derivados e complementares: o social, o econômico, o político e o cultural.

Referência Bibliográfica

CHAYES, Abram & CHAYES, Antonia Handler. *The new sovereignty: compliance with international regulatory agreements*. Cambridge, MA, USA; London: Vernon House; Harvard University Press, 4, 1995.

COEN, David & PEGRAM, Tom. *“Commentary - Wanted: A Third Generation of Global*

Governance Research". "Governance: a international journal of policy, administration and institutions", vol. 28, n. 4, October, 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2765904.

COX, Robert W. *Rumo à uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de Ibn Kaldum*. IN: "Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial", p. 189, 2000.

CUNHA, José Sebastião Fagundes. *Justiça supranacional ou transnacional*. Revista Brasileira de Direito Constitucional. "Em tempos de democracia". São Paulo, n. 03, p. 631, jun. 2004.

GREFFE, Xavier. *Économie des Politiques Publiques*. Paris: Éditions Dalloz, 1997.

HEIDEMANN, Francisco G. & SALM, José Francisco. *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

HOOD, Christopher & JACKSON, Michael W. *Administrative Argument*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub, 1991.

IANNI, Octavio. *Enigmas da Modernidade-Mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

IANNI, Octavio. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Coleção os Grandes Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. "Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política". Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16 n. 21, pp. 121-142, novembro, 2008.

MILLS, Charles Wright. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1979.

MÜLLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. 1^{ème} ed. Paris, France: Presses Universitaires de France, 1990.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília, DF: ENAP, 1997. RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público; uma abordagem introdutória*. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2002

ROSANVALLON, P. *A Crise do Estado-providência*. 1. ed. Goiânia: Editora UFG; Brasília: Editora UnB, 1997.

ROSENAU, James N. "Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial". In: ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *Sovereignty and Power in a Networked World Order*. 40 STANFORD Journal of International Law. Princeton University Press. 2004. Disponível em: <https://www.law.upenn.edu/live/files/1647-slaughter-annemariesovereigntyandpower-in-a>.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 1. ed., v. 2. Brasília: Editora UnB, 1999.