

DO GOVERNO À GOVERNANÇA: O COMEÇO DO FIM DA POLÍTICA

FROM GOVERNMENT TO GOVERNANCE: THE BEGINNING OF THE END OF POLITICS

DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA: EL PRINCIPIO DEL FIN DE LA POLÍTICA

José Adércio Leite Sampaio^{*}

Ana Carolina Marques Tavares Costa^{**}

1 Introdução. 2 Governança ou governação. 3 Governança sem governo?. 3.1 A erosão interna do estado e a governança nacional. 3.2 A erosão externa do estado e a governança global. 4 Os problemas da governança e caminhos possíveis. 5 Considerações finais. Referências.

RESUMO

Objetivo: Analisando as dificuldades do modelo intervencionista estatal em lidar com todas as mudanças econômicas e sociais impostas pela globalização, este estudo busca compreender o fenômeno da governança como resposta neoliberal à demanda por eficiência, efetividade e economia. Objetiva-se analisar, criticamente, a legitimidade e a efetividade desse novo panorama, no qual, a atuação dos variados atores sociais, em concorrência com o Estado, adquire proporções e força tão significativas a ponto de caracterizar uma “governança sem governo”, para além do aparato estatal.

^{*} Pós-Doutor em Direito pela Universidad de Castilla-La Mancha (Espanha). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Escola Superior Dom Helder Câmara. Procurador da República. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Constitucionalismo e Direitos na Era Digital - Algotatr.IA” do PPGD da PUC Minas. Belo Horizonte - MG - BR. E-mail: <joseadercio.contato@gmail.com>. <https://orcid.org/0000-0002-9452-4811>

^{**} Mestranda em Direito Público, na linha de “Constitucionalismo Democrático” pela PUC Minas. Bolsista CAPES/TAXA. Integrante do grupo de pesquisa “Constitucionalismo e Direitos na Era Digital - Algotatr.IA” e do Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional, ambos do PPGD PUC Minas. Belo Horizonte - MG - BR. E-mail: <anacarinamcosta@hotmail.com>. <https://orcid.org/0000-0002-7809-3011>



Metodologia: Pela metodologia normativo-dedutiva, utilizando-se a pesquisa documental e bibliográfica, pretende-se investigar a transição do formato, então predominante, dos mecanismos estatais tradicionais de comando e controle para o regime das regulações privadas.

Resultados: Observando a erosão interna e externa do Estado por um modelo de governança que carrega traços antidemocráticos, este estudo se deparará com a necessidade de se desenvolver propostas legítimas com enfoque no formato da autorregulação regulada.

Contribuições: O artigo, aprofundando-se sobre os efeitos colaterais da globalização e dos avanços tecnológicos, traz provocações sobre a nova organização global, desconstruindo, de certo modo, o seu potencial emancipador.

Palavras-chave: globalização; governança; governo; democracia.

ABSTRACT

Objective: Analyzing the difficulties of the state interventionist model in dealing with all the economic and social changes imposed by globalization, this study seeks to understand the phenomenon of governance as a neoliberal response to the demand for efficiency, effectiveness and economy. The objective is to critically analyze the legitimacy and effectiveness of this new panorama, in which the actions of various social actors, in competition with the State, acquire such significant proportions and strength as to characterize “governance without government”, for beyond the state apparatus.

Methodology: Through normative-deductive methodology, using documentary and bibliographical research, the aim is to investigate the transition from the format, then predominant, of traditional state command and control mechanisms to the regime of private regulations.

Results: Observing the internal and external erosion of the State due to a governance model that carries anti-democratic traits, this study will come across the need to develop legitimate proposals focusing on the format of regulated self-regulation.

Contributions: The article, delving deeper into the side effects of globalization and technological advances, brings provocations about the new global organization, deconstructing, in a way, its emancipatory potential.

Keywords: globalization; governance; government; democracy.

RESUMEN

Objetivo: Analizando las dificultades del modelo intervencionista estatal para afrontar todos los cambios económicos y sociales impuestos por la globalización, este estudio busca comprender el fenómeno de la gobernanza como una respuesta neoliberal a la demanda

de eficiência, eficácia y economía. El objetivo es analizar críticamente la legitimidad y eficacia de este nuevo panorama, en el que las acciones de diversos actores sociales, en competencia con el Estado, adquieren proporciones y fuerza tan significativas como para caracterizar la “gobernanza sin gobierno”, más allá del aparato estatal.

Metodología: A través de una metodología normativo-deductiva, utilizando investigación documental y bibliográfica, se pretende investigar la transición del formato, entonces predominante, de mecanismos tradicionales de mando y control estatal al régimen de regulaciones privadas.

Resultados: Al observar la erosión interna y externa del Estado debido a un modelo de gobernanza que conlleva rasgos antidemocráticos, este estudio se topará con la necesidad de desarrollar propuestas legítimas centradas en el formato de autorregulación regulada.

Contribuciones: El artículo, profundizando en los efectos secundarios de la globalización y los avances tecnológicos, trae provocaciones sobre la nueva organización global, deconstruyendo, en cierto modo, su potencial emancipador.

Palabras clave: globalización; gobernanza; gobierno; democracia.

1 INTRODUÇÃO

A pluralidade de conceitos envolvendo o termo “governança” (ou “governação”) revela, por si só, a complexidade da temática, também confirmada pela multiplicidade dos atores envolvidos e pela variedade de formatos. Antes essencialmente procedimental e descritiva, a expressão passou a abranger carga valorativa para, então, transpor a ideia de “boa governança”, definida como as estruturas e os processos decisórios difusos, que, pela capacidade de envolvimento de integração de empresas, associações civis e governo, descentralizariam, de modo eficiente, o controle estatal. Conferindo mecanismos mais céleres e efetivos, a governança passou a ser considerada em meio à globalização, quando os Estados passaram a conviver com a fragmentação de poder em decorrência da atuação de atores privados em níveis nacional, sub e supranacional.

Da erosão interna e externa dos Estados, emergiria a governança com a pretensão de aprimoramento e maior inclusão dos serviços públicos por meio da abertura às iniciativas privadas. O modo “velho” de gestão, fundado em hierarquia e aplicação de sanções, apresentava-se disfuncional, ineficiente, oneroso e pouco transparente. A Nova Administração Pública (NAP) foi uma resposta à denominada “crise do Estado” a partir dos anos 1970, quando o processo de transnacionalização e de crescimento econômico desordenado demandaram a importação de ferramentas de gestão privada para a seara pública.

Era necessário ao Estado conferir liberdade de atuação aos novos atores sociais, deixando um espaço de autonomia para o estabelecimento de objetivos, metas, formas de alocação de recursos, medidas necessárias ao alcance da eficiência pretendida. Sob a perspectiva da autorregulação regulada, fortalece-se a ideia de colaboração, com a aplicação excepcional de instrumentos hierárquicos e coercitivos. Os atores individuais produzem as normas que os regem internamente, com o objetivo de preservar a “boa imagem” fundamental à estabilidade dos negócios, contando com o incentivo e a regulação do Estado.

No ambiente internacional, os contornos da regulação não são definidos, sobretudo com a expansão das atividades das transnacionais que superam as fronteiras internas. O empenho por trás de uma cooperação intergovernamental é, de certo modo, ofuscado com a ênfase, a partir de 1990, das iniciativas voluntárias voltadas à consolidação da responsabilidade social corporativa. O sistema de certificações e a elaboração de Códigos de Conduta traduzem o fenômeno da “governança global” ou da “governança multinível”, quando há deslocamento do modelo decisório de negociações entre Estados para as redes de regulação privadas.

A partir desses conceitos introdutórios e da análise mais aprofundada da reformulação do papel central estatal (interna e externamente), este artigo pretende, por meio do método normativo-dedutivo, fundado em revisão bibliográfica, investigar se os novos núcleos de poder e decisão, frutos da globalização ou, mais precisamente, os modelos de substituição ou complementação do governo, são considerados legítimos.

Partindo da noção de “governança sem governo” (Rosenau, 1992) e da ideia de uma lei global própria que dispensa a presença do Estado, como versam Teubner (2002) e Stone (2006), a pesquisa investiga o risco democrático da nova organização mundial, debruçando-se sobre algumas de suas mais latentes fragilidades. Ao fim, serão propostos possíveis caminhos ao alcance de uma governança equilibrada.

2 GOVERNANÇA OU GOVERNAÇÃO

A palavra “governança” ou “governação” tem diversos significados. Ela pode ser meramente descritiva do processo de tomada de decisão, por um organismo social, bem como os instrumentos de sua execução; o processo de condução da sociedade e da economia por meio da ação coletiva e de acordo com objetivos comuns (Ansell; Torfing, 2022a); a formação da vontade coletiva a partir da pluralidade de interesses (“politics”), bem como o sistema de regras que disciplinam os modos de coordenação social dos atores envolvidos na criação e na implementação de regras e na oferta de bens coletivos (“polity”) e ainda a direção política da sociedade e das relações econômicas (“policy”) (Treib; Bähr; Falkner, 2005).

Nessas acepções procedimentais, a coordenação pode adotar a forma hierárquica, baseada em relações institucionalizadas de dominação e subordinação com reivindicações de legitimidade (Kjaer, 2004); e não hierárquica, fundada no compromisso e no cumprimento voluntários (Keast, 2022); ou a combinação em diferentes graus entre as duas formas (Pierre; Peters, 2000). A governança ainda pode ser pensada como estrutura ou designadamente com as instituições e os atores que se relacionam, por meios hierárquicos convencionais ou por redes de negociação e sistemas de competição (Börzal; Risse, 2010). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento a definiu como os complexos processos, mecanismos, relações e instituições, por meio dos quais os indivíduos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos e obrigações, bem como resolvem suas diferenças (UNDP, 1997, p. 9).

Em vez de mera descrição das instituições, dos mecanismos e do processo de exercício do poder administrativo, econômico e político, o termo passou a transportar um conceito normativo ou de “boa governança”, a se referir a estruturas e processos decisórios e executivos, baseados na cooperação e na autonomia dos diversos atores sociais e políticos (Treib; Bähr; Falkner, 2005). As organizações hierárquicas, governadas por líderes democraticamente eleitos e integradas por funcionários públicos neutros e competentes, bem como os organismos intergovernamentais teriam de conviver com uma “sociedade multiorganizacional”, composta por empresas, governos e associações civis que atuam em todos os níveis, nacional, sub e supranacional; e, em certa medida, serem por ela substituídas (Hjern; Porter, 1981).

A governança política emergiria da interação dos diversos atores e não de um governo ou do controle estatal externo à sociedade. A pluralidade de atores, de interesses e níveis exigiria combinação de formas hierárquicas e não hierárquicas de governação, tanto na forma de complementos recíprocos quanto de redes híbridas de hierarquia e mercado, a preocupar-se com eficiência (Mayntz, 1983; Klijn, 2008). A abordagem dual de estrutura e processo a refletiria melhor, ao captar um padrão que não é apenas o resultado não intencional da interação social, mas também o mecanismo por meio do qual os atores se têm a capacidade de agir e governar. Embora se reconheça que alguns atores, por deterem posição de poder institucional ou econômico maior, tenham a possibilidade de ditar ou reescrever algumas regras do jogo, nem eles mesmos têm o controle total do processo (Kooiman, 1993). Nessa perspectiva, que governo e governança interagem mútua e permanentemente.

A governança, por fundar-se mais na cooperação e menos na coerção, com o uso de diferentes abordagens, permitiria respostas mais rápidas e eficientes aos desafios criados por um contexto caracterizado pela incerteza e pela mudança contínua (Ansell; Torfing, 2022a). A mudança do governo para governança seria decorrência da fragmentação do Estado interna e externamente, em vista do ganho de complexidade social e econômica, bem como das demandas de eficiência.

3 GOVERNANÇA SEM GOVERNO?

A globalização contribuiu para uma fragmentação interna e externa dos Estados. A governança nacional e a governança global, apesar de se diferenciarem quanto ao formato e complexidade, evidenciaram a mesma problemática: a forma como as projeções privadas de poder desafiam o controle do Estado com a inauguração de um regime de “governança sem governo” ou de atuação além da dimensão estatal.

3.1 A EROSÃO INTERNA DO ESTADO E A GOVERNANÇA NACIONAL

Dentro de seu território, o Estado teve de abrir-se para redes de atores privados, com e sem fins lucrativos, para prestação de serviços públicos, sob o imperativo de promover maior eficiência e, com ela, melhores e, supostamente, mais inclusivos serviços (Picciotto, 1996; Peters, 2014). O modo “tradicional” gerava desperdício de recursos, por falta de competição, de transparência e de controle. A legitimidade de uma burocracia técnica e “neutra” foi corroída pela incapacidade de atender às demandas sociais, ao tempo em que as disfuncionalidades da representação política abalaram o crédito democrático de o Estado ser capaz de promover o bem comum (Landau; Stout Junior, 1979). As ideias de “Reinvenção do Governo” e de uma “Nova Administração Pública” (NAP), surgidas inicialmente nos países anglo-saxões, traziam as críticas desse “velho” modo de gestão (Hood, 1991; Osborne, Gaebler, 1993), embora suas propostas fossem apenas um dos meios, orientados pelo resultado, de governança, preocupada com o processo de gestão de expectativas, de direitos e deveres dos conflitos dos diferentes atores sociais nos diferentes níveis de organização (Stoker, 1998; Peters; Pierre, 1998).

A NAP (ou NPM de “New Public Management”) enfatizava a necessidade de o Estado envolver os múltiplos atores sociais em redes de colaboração, utilizando-se de instrumentos de mercado, como contratos, parcerias e iniciativas de financiamento privado, associados a outros agentes privados que, a exemplos das instâncias e dos servidores públicos, seriam movidos por incentivos não financeiros (Sorensen; Torfing, 2007). De todo modo, entendia-se que o modelo hierárquico de governo, baseado na decisão unilateral e na ameaça de sanção aos renitentes, deveria ser substituído pela “governança” em rede de atores estatais e não estatais, estabelecidas com base em objetivos comuns e em contratos e concertações (Peters, 2014).

A razão era simples, embora importante: o Estado perdera a capacidade de alocação de recursos e de governação em um ambiente de estruturas de poder fragmentadas e de interesses e expectativas complexas dos atores estatais e não estatais. Em breve síntese, ele se tornara apenas “semissoberano” (Schiller, 2016). O processo decisório, de regulação e implementação passou a ser aberto e compartilhado pelas diversas partes interessadas (Estado, agentes econômicos e sociedade civil) com a previsão de mecanismos de estímulos

mais do que de comando e controle dos comportamentos esperados (Peters; Pierre, 1998). Caberia ao Estado, com a participação dos atores sociais, o estabelecimento dos objetivos e metas, deixando um amplo espaço de autonomia para que os provedores de serviços públicos e privados estabelecessem suas regras, seus procedimentos e suas alocações de recursos na busca de maior eficiência (Osborne; Gaebler, 1993). Com o desenvolvimento da tecnologia de informação, o governo faria a gestão do processo à distância (Rose; Miller, 1992).

Embora houvesse a defesa de que um Estado forte como “sombra hierárquica” seria imprescindível para o funcionamento da rede (Héritier; Lehmkuhk, 2008), avançou inicialmente mais a tese de que as redes não apenas se destinavam a influenciar o governo, mas também a assumir o controle de seus negócios (Stoker, 1998), a ponto de poder falar-se de governança sem governo (Rosenau, 1992; Rhodes, 1997). Diante da incapacidade do Estado para restabelecer a sua legitimidade e formular políticas públicas que atendessem às necessidades socioeconômicas cada vez mais plurais e complexas, não havia alternativa mais eficiente que a descentralização de suas tarefas, pelo menos, daquelas que carecessem da natureza típica de Estado, para os atores privados¹. Esse modelo tenderia a garantir a boa governação, pois as políticas públicas seriam mais eficazes, por atender às necessidades sociais e, ao assim fazer, tornavam-se mais legítimas (Jessop, 1998; Brenner, 1999).

A governança tornou-se, então, um imperativo de gestão diante da fragmentação dos prestadores de serviços públicos entre Estado, empresas e instituições sem fins lucrativos. A ideia primeira era de coordenação horizontal das redes de atores públicos e privados, para evitar a duplicação de tarefas e promover sinergias (Rhodes, 1997; Milward; Provan, 2006). Diferente das primeiras leituras, o Estado passou a ser visto como importante em algumas áreas de atuação, sobretudo, no estabelecimento das bases normativas da governação, devendo, no entanto, ser um indutor da cooperação, por meio de instrumentos de comando e controle apenas excepcionalmente (Torfing, 2022). Havia dois pressupostos a essa nova abordagem. Primeiramente estava a ideia de que nenhum ator, público ou privado, teria o conhecimento e a capacidade suficiente para resolver

¹ As reformas do Estado para promover a boa governança, especialmente nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, deram-se em duas etapas principais: a primeira, nos anos 1980, deu-se por meio de arranjos institucionais que promoveram redes e parcerias com a iniciativa privada. A segunda, nos anos 1990, procurou corrigir os problemas de coordenação criados com o excesso de fragmentação gerado pela primeira, tendo recebido diferentes rótulos como “governança conjunta”, “governo como um todo”, “governo único” e “serviços integrados” (Bevir, 2011). Para alguns, teria sido nessa fase que a abordagem de governança se teria afirmado à diferença da NPM, pois, mais do que uma tônica de mercantilização das reformas, foram criadas redes e parcerias, destinadas a melhorar os serviços e realizar mais efetivamente a tarefa de supervisão. Não se destinaram a recriar o modelo de estrutura burocrático-hierárquica, mas conferir maior eficiência às reformas anteriores (Bovaird, 2005).

problemas complexos, dinâmicos e diversificados que se apresentavam, exigindo a combinação dos esforços de todos (Kooiman, 1993)².

Depois, ficava-se com a noção de o governo ser um e apenas um dos instrumentos da governança, destinado a (tentar) fazer a gestão dos atores envolvidos, de modo a estimular a cooperação. A questão não se punha em ter mais ou menos governo, mas em governar melhor (Osborne; Gaebler, 1993). A governação, sob essa perspectiva, passou a ser apresentada como uma “autorregulação regulada”: os atores individuais e coletivos devem produzir as normas que o regem, a partir de suas interações em arenas relativamente autônomas, reguladas e estimuladas por autoridades públicas (Sorensen; Triantafyllou, 2009).

A tese pode induzir à conclusão equivocada de que a boa governação prescindiria dos instrumentos democráticos e do Estado de direito. A descentralização eficaz deve ser acompanhada pelo aperfeiçoamento do processo democrático, bem como do efetivo respeito dos cidadãos e das autoridades constituídas às instituições que regem as interações econômicas e sociais entre eles (Banco Mundial, 2023). A ideia de boa governança, difundida pelas agências financeiras internacionais, foi muito inspirada na necessidade de fortalecer os déficits de institucionalidade e de políticas anticorrupção, sobretudo, para os países em desenvolvimento, de modo a criar um ambiente mais estável e propício aos negócios (Ansell; Torfing, 2022b). Ela não deixava de ser importante também para os países mais industrializados, como defende a Comissão Europeia. De acordo com uma resolução, por ela, aprovada em 2001, as políticas a serem adotadas pelos Estados-membro devem ser pautadas por diversos princípios. Além de sua eficácia e coerência, é necessária sua abertura e transparência, a participação ampla e inclusiva dos diversos atores em todas as suas etapas, da formulação à execução, bem como a responsabilização político-administrativa e social desses atores (Comissão Europeia, 2001).

Estado de direito, democracia e mercado hão de cooperar mutuamente, o que é facilitado pela governança em rede, com a sua capacidade de mobilizar os atores públicos e privados, por meio de processos colaborativos e estabelecimentos de vínculos institucionais entre a elite política e os cidadãos que possibilitam a comunicação e a busca compartilhada de resolução dos problemas (Skelcher; Torfing, 2010). O governo representativo se soma ao autogoverno social, por meio das redes de governança. Para os cidadãos, os processos em rede lhes permitem participar ativamente da formulação e da implementação decisões políticas (Hirst, 2000; Dryzek, 2007).

² Os múltiplos atores, públicos e privados, combinariam recursos e habilidades, para resolução de problemas comuns (Gerlak; Keikkila, 2006). Passou a falar em “governança colaborativa”, tanto em sentido amplo, a designar qualquer método de tomada de decisão coletiva entre agências públicas e partes interessadas não estatais, orientada por consenso (Johnston *et al.*, 2011), quanto estrito, a referir-se apenas às parcerias que envolvessem órgãos ou serviço públicos (Ansell; Gash, 2008).

Para as elites políticas, é oportunidade de conhecer diretamente as demandas e sugestões ou propostas da sociedade, bem como de prestar contas de suas atividades, reforçando a legitimidade e o controle democráticos (Bekkers *et al.*, 2007; Klijn; Koppenjan, 2014). Não se trata, portanto, de desconsiderar ou pôr em risco a democracia liberal, mas de adaptá-la à complexidade dos problemas atuais, substantivando-a com instrumentos participativos e responsabilidade democrática, indispensáveis à renovação do reconhecimento e da confiança dos indivíduos de suas virtudes em comparação com outros regimes (Warren, 2009; Fung, 2011; Sorensen, 2022).

3.2 A EROSÃO EXTERNA DO ESTADO E A GOVERNANÇA GLOBAL

No ambiente internacional, o quadro, descrito no tópico anterior, é ainda mais complexo, pois não há uma autoridade constituída e formalmente legítima de regulação (Rosenau, 1999). Como tampouco existe uma cidadania global que se identifique como tal e exerça seus direitos políticos para, entre outras tarefas, eleger representantes para formular e executar as políticas públicas mundiais, os discursos de deslegitimidade são até mais abreviados ou desnecessários. Os organismos intergovernamentais transportam a ideia de cooperação entre governos, mas, como eles, sofrem críticas de efetividade, muito pelas disputas geopolíticas econômicas existentes entre os “parceiros” (Nolan, 2021).

Os atores não estatais, principalmente, as empresas transnacionais, passam a desempenhar um papel ainda mais relevante do que o fazem dentro dos Estados (Cutler, 2003). A partir dos anos 1990, as regulações privadas, por meio dos códigos de conduta das empresas e de uma rede de certificações, baseadas em padrões transnacionais de comportamento corporativo, dominaram a cena, ofuscando os organismos intergovernamentais. Na verdade, a globalização deslocou o modelo decisório das negociações multilaterais entre os Estados para as redes de atores privados (Judge, 2015).

Para descrever ou idealizar a forma como se dá a dinâmica de gestão desse ambiente, tem sido empregada uma série de termos como “constitucionalismo global”, “governança multinível”, “governança global” e “governança transnacional” (Alter, 2022)³. As ênfases mudam entre as expressões, mas todas parecem se referir, em maior ou menor grau, à diversidade de atores estatais e não estatais, ligados por redes formais e informações de relações, perpassadas por interesses geopolíticos, econômicos e sociais, que definem, por instrumentos variados, um sistema regulatório e tomam decisões em

³ Esses termos dialogam com “regimes internacionais”, entendidos como um plexo de princípios, normas e procedimentos de tomada de decisão, baseada na convergência de expectativas dos atores internacionais (Krasner, 1982); e, com a “interdependência complexa”, a se referir à formação de redes de atores estatais e não estatais em nível transnacional que, mesmo tensionados, tendem a cooperar para consecução de seus objetivos comuns e particulares (Keohane; Nye, 1973).

âmbito transnacional (Graz, 2022⁴). Se, internamente, o Estado decidiu se abrir para redes e, em grande medida, ser por elas substituídas, no plano externo, ele se torna um dos atores entre tantos que compõem uma rede, mais ou menos, organizada de regulação, a compor um regime de “governança sem governo” (Rosenau, 1999).

Alguns veem no fenômeno um paralelo com o período pré-moderno, em razão de as fronteiras representarem mais uma projeção de poder do que um limite de soberania (Kobrin, 2002) e de haver o predomínio de regulações privadas, a exemplo da “lex mercatoria” (Berman; Kaufman, 1978; Teubner, 2002; Stone, 2006). Embora haja a predominância dos poderes privados, dos Estados e dos governos continuam a existir (Pierre, 2000; Djelic; Sahlin-Andersson, 2006), apenas deixam de desempenhar um papel central ou exclusivo como sucedera até o final do século XX (Katzenstein; Keohare; Krasner, 1998; Moran, 2002)⁵.

4 OS PROBLEMAS DA GOVERNANÇA E OS CAMINHOS POSSÍVEIS

A tese de substituição ou complemento de governo com a governança traz uma série de problemas e críticas, tanto de natureza ideológica quanto de legitimação e mesmo de eficácia. Afirma-se, com a primeira, que a passagem de um a outra seria forma reiterativa do liberalismo clássico de separação da política da economia. A estratégia é transformar certas questões inerentemente políticas como o processo produtivo, a apropriação e a exploração capitalistas, a luta por dominação, como fossem puramente econômicas, fundada na ideia de que, quando muito, são decorrência de relações livres e voluntárias entre indivíduos racionais (Wood, 1985; Harmes, 2006).

O projeto neoliberal se utiliza de mecanismos jurídicos que isolam as decisões e políticas do controle democrático, embora advogue o contrário: por meio da atividade dos diversos atores sociais, a democracia se realizaria de forma diferente e substantiva (Gill, 1998; Hurd, 2019). O modelo (ou o imperativo) de governança seria, portanto, resultado do triunfo neoliberal e representaria a dominação pelo mercado do subsistema político e jurídico. A soberania popular, baseada no princípio republicano e garantidora do interesse público, daria lugar a uma soberania de mercado ou de uma sociedade pragmática e utilitária, que dá prevalência aos interesses econômicos particulares sobre o bem comum (Mathias, 2010). O discurso gerencial das organizações privadas, apropriando-se de termos políticos importantes, como “sociedade civil” e “participação”,

⁴ A ideia de “boa governança global” tem sucumbido à “bricolagem” de elementos materiais e ideológicos, com clivagens normativas e lutas de poder, a produzir mais um regime improvisado de futuro incerto (Pouliot; Thérien, 2023).

⁵ Há quem veja um crescimento da participação do Estado na economia nos países mais ricos, apesar da onda de privatizações e da retórica anti-Estado. A redução foi mais sentida nos países mais pobres (Tanzi; Schuknecht, 1995; Batista Junior, 1998).

acaba por substituir, em conceitos e expressões genéricos ou sem sentido, a política, ela mesma, a democracia e a noção de bem comum (Deneault, 2013; Hofferberth, 2015).

O argumento de legitimidade das novas ou remoçadas formas de organização parece frágil. A legitimidade do poder decorre do fato de ser investido e exercido de acordo com as regras estabelecidas; justificadas pela adesão a crenças compartilhadas e pelo consentimento expresso dos governados. No governo democrático, essa legitimidade é procedimental, a exigir, basicamente, voto universal e igualitário, eleições livres e periódicas, garantia de oposição e de liberdade de imprensa (Schumpeter, 1950). Uma das versões mais atentas ao funcionamento real das democracias até admite que, fora dos períodos extraordinários da política, os cidadãos delegam aos seus representantes amplos poderes decisórios, passando a cuidar de seus projetos pessoais (Ackerman, 1991).

Para os teóricos da governança, a legitimidade seria mais exigente e capaz de superar o descontentamento dos cidadãos com as disfuncionalidades da democracia liberal, tanto pela percepção de que a elite política não está primeiramente interessada em resolver as questões sociais e econômicas que lhes afligem (Dalton; Welzel, 2014) quanto pela falta de instrumentos efetivos de “accountability” e de prestação de contas (Lindblom, 1977). Quanto mais atores afetados por uma política puder opinar na tomada de decisões, maior a probabilidade de aceitarem o resultado da política e ajudarem na sua execução, mesmo que seus interesses e expectativas não tenham sido totalmente atendidos. Uma aceitação que revigora a legitimidade em todo processo de decisão e de implementação, a resultar em efetividade (Reinicke; Copeland, 1998).

A questão por se resolver, que tem sério impacto na legitimidade da governança, é a assimetria de poderes entre os atores, agravada pela informalidade de muitos processos decisórios e executivos sobrepostos que dificultam a identificação não só das razões que os fundamentaram, mas de quem foi por eles responsável (Papadopoulos, 2007; Bekkers *et al.*, 2007). Por mais que se amplie o número de partes interessadas, haverá déficit sério de legitimidade se as partes não detiverem o mesmo nível de informação e de poder de influência. É certo que isso também sucede, em grande medida, nos governos democráticos (Freeman, 2004). No entanto, a Constituição, em regra, oferece meios jurídicos para que se criem políticas de redução de assimetria. No âmbito da governança, como não há garantias formais ou jurídicas de igualdade, apenas a negociação pode promovê-la. É pouco crível que os maiores detentores de poder cedam inteiramente suas posições de vantagem. No mundo real, os atores sociais mais poderosos capturam o processo decisório e os agentes públicos, institucionalizando a primazia dos interesses privados sobre o bem comum (Bogason; Zolner, 2007; Nowell *et al.*, 2018). A governança sem governo mostra seu lado mais cruel. Para muitos, é decorrência esperada da privatização das funções do Estado e da presença de atores ilegítimos (Kickert, 1993). As empresas não podem ser equiparadas a cidadãos (Cutler, 2003).

A legitimidade se vê reduzida a um apelo de cooperação de atores plurais e a premissas, nem sempre justificadas, de ganhos eficiência ou capacidade de produzir os resultados esperados, medidos por um processo de conformidade com padrões técnicos preestabelecidos (Voeten, 2019). A técnica “gerencial”, imantada de cooperação, substitui a política ou se mostra como uma “tecnologia política”, a se sobrepor como autoevidência a outros argumentos contrários, mascarando a dominação (Hofferberth, 2015; Pouliot; Thérien, 2023).

Os “efeitos colaterais” da globalização, o crescente fosso de riqueza entre os países centrais do Ocidente e o resto de (quase) todo o mundo, bem como as crises econômicas cíclicas que se abatem principalmente nos Estados periféricos, estão a demonstrar que a governança não é tão legítima nem efetiva quanto se defende. A ideia liberal de que uma política e uma economia em rede ampliariam a cooperação internacional e reduziriam estratégias coercitivas unilaterais dos Estados mais poderosos (Keohane; Nye, 1973; Raustiala, 2002) não se parece confirmar (Farrell; Newman, 2019).

É certo que, à medida que a globalização avançou, foram criadas diferentes redes de troca, de natureza financeira (com a integração dos sistemas bancários e de pagamento), informativa (com as tecnologias de informação e comunicação) ou física (com as cadeias de suprimento), que tornaram as economias domésticas mais interconectadas. Uma interconexão, todavia, assimétrica, porque dá a alguns Estados, na condição de nós mais centrais das redes, por neles se localizarem as sedes ou centros principais de comando de transnacionais, a vantagem institucional e econômica de ampliar seu poderio relativo e impor a sua vontade, interesse ou política aos demais (Fagiolo; Reyes; Schiavo, 2009; Winecoff, 2015; Farrell; Newman, 2019). Internamente, eles procuram remodelar as instituições, por meio da criação de leis que instituem e tornem relativamente insindicáveis organismos estatais, como os de inteligência com amplos poderes de vigilância, colocando em risco as garantias constitucionais e a democracia (Oatley, 2011; Sampaio; Assis, 2021).

Esses efeitos são reveladores, primeiramente, de que a transnacionalização (ou a globalização) não foi fruto “natural” do desenvolvimento econômico, mas uma criação, com forte inspiração ideológica, com vistas à derrubada das fronteiras físicas, à acumulação do capital em escala mundial e à dominação cultural, econômica e, em último caso, militar, dos países mais pobres pelos mais ricos (Bourdieu, 1998; Inozemtsey, 2006; Adda, 2012). Depois, não tem resultado em maior equilíbrio de força, menor desigualdade e, ao fim, garantia de paz (Farrell; Newman, 2019; Stiglitz, 2019).

Os impactos assimétricos não se fizeram apenas nas relações entre Estados. Alguns grupos sociais, a exemplo dos trabalhadores, têm sido mais prejudicados do que outros. Não se trata de um fenômeno restrito às economias mais pobres. Mesmo nos mais ricos, eles tiveram que se submeter a piores condições e remuneração do trabalho, sem mais contarem com os níveis de serviços públicos que antes dispunham. A precarização, ainda

que tenha ocorrido mais nuns cantos que em outros, tornou-se também transnacional. Tudo em nome da competitividade do país (Stiglitz, 2019).

O processo, todavia, é mais profundo que a mera consequência da governança neoliberal, é seu principal instrumento de disciplina e controle. O modelo mobiliza emocionalmente a subjetividade dos trabalhadores, estimulando a competitividade e uma espécie de autogoverno na forma da “empregabilidade” e principalmente do “empreendedorismo”, que leva a uma busca intensiva de conhecimento técnico ou de “know how” e ao borramento das fronteiras entre o trabalho e a vida privada, bem como da produção e da reprodução (Feher, 2009; Penz; Sauer, 2020). Na mesma linha, estão os discursos que seduzem os cidadãos a se converterem em consumidores militantes, o que esconde estrategicamente as razões econômicas e sociais de suas mazelas: o próprio modelo econômico e sua lógica consumista (Frank *et al.*, 2003). Em sendo a globalização (e seu fruto a governança) uma versão contemporânea do colonialismo e do imperialismo, não se haveria de falar em legitimidade (Ianni, 1996; Bonaglia; Goldstein; Petito, 2006; Kumaravaduvelu, 2006).

Pode-se pensar num meio termo. A governança não se basta com a efetividade, precisando de governo legítimo. A “legitimidade de entrada”, conferida pelo envolvimento de todas as partes interessadas com alguma garantia de igualdade de voz deve ser complementada por uma “legitimidade de saída”. O processo de governança deve não apenas resolver com rapidez os problemas que rotineiramente a ela aparecem, mas também ser capaz de fornecer bens coletivos que permitam uma vida decente para a comunidade como um todo (Scharpf, 1999).

Para isso, é preciso iniciativa e disposição de todos os atores envolvidos e em todos os níveis. No caso das instituições estatais, deve haver uma cooperação entre seus diversos níveis, local, nacional e transnacional, que interajam, preferencialmente, em modos não hierárquicos de governança com atores não estatais, de modo a suprir deficiências de parte a parte. Não se trata, portanto, de o Estado (e o modelo de governo hierárquico) recuar ou desaparecer, mas transformar-se (Hurrelmann *et al.*, 2007; Börzal; Risse, 2010⁶).

Volta-se à ideia redentora de uma “autorregulação regulada” e de “metagovernança”, a atribuir ao Estado um papel indutor da cooperação (Torfing, 2022).

A política e a legislação públicas devem ser resultantes de processos participativos e, ao mesmo tempo, criativas e inteligentes, de tal modo que estimulem a capacidade autorreguladora das redes de governança (Sorensen, 2022). Todavia, o nível adequado de

⁶ Tem sido apontada com mérito do modelo de governança bem-sucedida a colaboração público-privada no desenvolvimento de vacinas durante a pandemia da Covid-19, a mostrar que é ela a saída para enfrentar grandes eventos com a necessidade de “mobilização total” (Ansell; Torfing, 2022b). No entanto, a pandemia também mostrou os problemas da governança: desigualdade entre países para acesso ao imunizante, além do comprometimento da produção com falhas nas redes de suprimento em razão das políticas de restrição à mobilidade para evitar o agravamento do quadro (Kapucu; Okhai; Hu, 2022).

atuação estatal é controverso, todavia. Ela não poderia retornar às formas hierárquicas de comando e controle, assumindo a tarefa de estimular a gestão colaborativa com o estabelecimento do desenho institucional de normas e procedimentos, a incluírem a definição de objetivos gerais a serem perseguidos e os instrumentos de auditoria sistemática, por meio sempre de mecanismos inclusivos e igualitários de discussão e deliberação de todos os interessados, de modo a reduzir as desconfianças entre os múltiplos atores e promover-lhes a colaboração (Kooiman, 1993; Ansell; Gash, 2008). Ou também incluir os instrumentos de comando e controle e mediação de agências estatais, ainda que em caráter supletivo⁷, notadamente quando os custos de monitoramento são muito altos (Cole; Grossman, 1999) ou em se tratando de área e atividade muito sensíveis à vida social, que não possam ser deixadas exclusivamente à vigilância privada (Claeys, 2004; Yasuda, 2022). A obter-se uma metagovernança equilibrada, as redes se tornam um complemento em vez de uma ameaça à democracia representativa (Torfing, 2022).

Resta saber quais os instrumentos para garantia de que a pluri-hibridação, com a âncora na autonomia da vontade, não gere mais desigualdade e injustiça social. Os organismos intergovernamentais e as organizações sociais não parecem fazer frente ao poder das transnacionais a ponto de falar-se com propriedade de um constitucionalismo híbrido, público-privado, que mantenham as ideias de liberdade, igualdade e fraternidade.

Para o ambiente de governança multicamada, não surgiram ainda instrumentos equivalentes aos mecanismos de freios e contrapesos existentes nos velhos sistemas constitucionais (Stiglitz, 2019). Nem parece exato supor que a questão de legitimidade esteja resolvida, sobretudo, com a assimetria de poderes dentro, entre e transtados tão grande. Como aprofundador do quadro de assimetria, a governança pode ampliar o descontentamento e a desconfiança populares, abrindo espaços para manipulações emocionais das massas sobre inimigos imaginários, causadores do desespero, tão próprios do populismo. Um dos poucos instrumentos restantes de contraste à crescente desigualdade social e entre Estados pode estar na própria existência do modelo em rede, pois o abuso da posição de dominância pode levar ao desmantelamento das redes (Farrell; Newman, 2019). E, na capacidade de o ser humano resistir e reagir à opressão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A globalização não é um fenômeno puramente econômico e tecnológico. É, na realidade, um processo complexo e multidimensional que passou a exigir reformulação do papel do Estado. As mudanças substanciais da vida dos homens e das mulheres contemporâneos e a inclusão de novos atores econômicos acabaram evidenciando,

⁷ Os instrumentos de comando podem não se diferenciar em custo administrativo, inovação e eficácia daqueles baseados no mercado, porque, em regra, combinam elementos de ambas as abordagens (Harrington; Morgenstern, 2007).

inicialmente, as fragilidades do modelo de intervencionismo estatal, agora repensando sob a lógica neoliberal de maior eficácia e economia.

A ideia de profissionalização da Administração Pública e de terceirização do trabalho ganhou força com o discurso de eficiência do serviço público, em resposta à crise do Estado de Bem-Estar Social. Os rearranjos internos e externos representaram, de certa forma, o esfacelamento do protagonismo do Estado, que, antes em uma posição central de poder, passou a concorrer com o engendramento de decisões por parte das empresas transnacionais.

O papel minimalista do Estado teria sido justificado pela necessidade de otimização, ou seja, pelo aumento do potencial de realização pelo menor custo possível. O cálculo do custo-benefício, em prol da satisfação dos interesses econômicos imediatos, sinalizou a ruína dos sistemas social e trabalhista. O neoliberalismo revelou a sua faceta hipócrita: tinha como eixo, a princípio, um discurso fiscalista; contudo, beneficia-se da própria ausência ou afrouxamento de determinadas regulações para flexibilizar direitos fundamentais e precarizar relações trabalhistas e sociais.

O modelo de governança, como triunfo neoliberal, revelou traços antidemocráticos. Com o esvaziamento das iniciativas de participação da sociedade civil, seja pela fragilidade dos mecanismos de monitoramento e de supervisão, seja pelo próprio desincentivo ideológico capitalista, as novas formas de organização transpuseram as dimensões de controle dos Estados.

As políticas de incentivo, a exemplo dos programas de responsabilidade social corporativa fundados na concessão de certificações e na criação de códigos regulatórios internos, favoreceram o monopólio regulamentar das empresas dominantes. Como grandes players no mercado internacional, as transnacionais têm sujeitado os Estados às suas próprias regulações – que não contam, portanto, com o consentimento expresso dos governados ou com a legitimidade popular. Essa regulamentação não estatal funciona como um “cheque em branco” para as grandes corporações, que passam a legislar de fato, aproveitando-se da precariedade estatal em acompanhar as inovações econômicas e em assumir todo o monitoramento necessário.

A efetividade e a democraticidade da governança também são questionadas pela assimetria de poderes e de influência dos processos decisórios e executivos. Em uma “governança sem governo”, desprovida de garantias formais ou jurídicas de igualdade, os interesses privados sobrepõem-se ao bem comum, confrontando a proposta liberal inicial, de realização substantiva da democracia e de aumento da cooperação internacional, por meio da diversificação dos atores sociais e do entrelaçamento das economias domésticas em nível mundial. Evidenciou-se, contudo, que a assimetria dessa interconexão global favorece um regime de dominação cultural, econômica, ou, até mesmo, militar, dos países mais pobres pelos mais ricos, onde se situam, em grande parte, os centros de comando das transnacionais.

O colonialismo desse modelo não decorre apenas das relações entre Estados. O desfazimento dos contornos que separam trabalho e vida privada, cidadão e consumidor, traduz uma dominação em nível subjetivo. O estímulo ao autoempreendedorismo e a noção de “consumidor cidadão” escondem, estrategicamente, as mazelas de uma governança que, ao fim, serve ao próprio consumo.

Desafiando a separação de poderes, pela própria tendência de colocar fim à política com a ideia (mais desconfiada) de “privatização” dos Estados (erosão interna) ou pela ameaça à soberania dos Estados Nação (erosão externa), essa assimétrica governança cria espaços de descontentamento populares totalmente vulneráveis à proliferação de discursos de ódio.

A problemática confirma a necessidade de se resgatar o núcleo cooperativo da governança. Como fruto de um formato globalizado perene, a governança tem de ser complementada por “saídas legítimas”, ou seja, por elementos de fiscalização, responsabilidade e controle em todos os níveis, inclusive por instituições estatais.

Sob a perspectiva de colaboração, o presente estudo frisa, ao fim, a importância da “autorregulação regulada”, não necessariamente (e predominantemente) pela técnica do “comando e controle” do Estado, mas (também) por iniciativas estatais de estabelecimento de diretrizes gerais, inclusão de auditoria sistemática e desenvolvimento de mecanismos participativos e igualitários de discussão e deliberação, aptos a resguardar maior transparência aos interessados. Os riscos à democracia representativa podem ser, então, suavizados pela metagovernança equilibrada.

Essa reengenharia do Estado é o ponto inicial para o desenho de uma regulamentação transnacional democrática, sobretudo no momento atual, de dominação da economia pelas grandes empresas de tecnologia.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **We the People: foundations**. Cambridge: Harvard University Press, 1991. v. 1.

ADDA, Jacques. **La mondialisation de l'économie: De la genèse à la crise**. Paris: La Découverte, 2012.

ALTER, Karen J. The promise and perils of theorizing international regime complexity in an evolving world. **The Review of International Organizations**, v. 17, n. 2, p. 375-396, 2022.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd, 2022a.

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. Preface to second edition. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd, 2022b. p. 3-17.

BANCO MUNDIAL (BM). **The Worldwide Governance Indicators (WGI)**. 2023. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BATISTA JUNIOR, Paulo N. Mitos da "globalização". **Estudos avançados**, v. 12, p. 125-186, 1998.

BEKKERS, Victor; DIJKSTRA, Geske; EDWARDS, Arthur; FENGER, Menno. Governance and the Democratic Deficit: An Evaluation. In: BEKKERS, Victor; DIJKSTRA, Geske; EDWARDS, Arthur; FENGER, Menno (ed.). **Governance and the Democratic Deficit**. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. [S.l.: s.n.], 2007. p. 295-312.

BERMAN, Harold; KAUFMAN, Colin. The Law of International Commercial Transactions (Lex Mercatoria). **Harvard International Law Journal**, v. 19, n. 1, p. 221-277, 1978.

BEVIR, Mark. Governance and governmentality after neoliberalism. **Policy & Politics**, v. 39, n. 4, p. 457-471, 2011.

BOGASON, Peter; ZOLNER, Mette. Methods for Network Governance Research: an Introduction. In: BOGASON, Peter; ZOLNER, Mette (ed.). **Methods in Democratic Network Governance**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. p. 1-20.

BONAGLIA, Federico; GOLDSTEIN, Andrea; PETITO, Fabio. 10 Values in European Union development cooperation policy. **Values and principles in European Union foreign policy**, v. 37, p. 164, 2006.

BÖRZAL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a state: Can it work? **Regulation & Governance**, v. 4, n. 2, p. 113-134, 2010.

BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International review of administrative sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Contre-Feux**: Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale. Paris: Raisons d'Agir, 1998.

BRENNER, Neil. Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. **Theory and Society**, v. 28, n. 1, p. 39-78, 1999.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Governança Europeia - Um livro branco, COM/2001/0428 final, de 12/10/2001**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CLAEYS, Eric R. The Food and Drug Administration and the command-and-control model of regulation. **St. Louis University Law Journal**, v. 49, n. 1, p. 105-130, 2004.

COLE, Daniel H.; GROSSMAN, Peter Z. When is command-and-control efficient? Institutions, technology, and the comparative efficiency of alternative regulatory regimes for environmental protection. **Wisconsin Law Review**, p. 887-938, 1999.

CUTLER, A Claire. **Private Power and Global Authority**: Transnational Merchant Law and the Global Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

DALTON, Russell J.; WETZEL, Chirstian. Political Culture and Value Change. In: DALTON, Russell J.; WETZEL, Chirstian (ed.). **The Civic Culture Transformed**: From Allegiant to Assertive Citizens. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 1-16.

DENEAULT, Alain. **Gouvernance**: le management totalitaire. Montréal; Paris: Lux Editeur, 2013.

DJELIC, Marie-Laure; SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin. Introduction: A world of governance: The rise of transnational regulation. In: DJELIC, Marie-Laure; SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin (eds.). **Transnational governance**: institutional dynamics of regulation. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 1-28.

DRYZEK, John. Networks and democratic ideals: equality, freedom and communication. In: SORENSEN, Eva.; TORFING, Jan (ed.). **Theories of Democratic Network Governance**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. p. 262-274.

FAGIOLO, Giorgio; REYES, Javier; SCHIAVO, Stefano. World-Trade Web: Topological Properties, Dynamics, and Evolution. **Physical Review**, v. 79, n. 3, p. 036115, 2009. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/0807.4433.pdf> . Acesso em: 4 mar. 2022.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. **International Security**, v. 44, n.1, p. 42-79, 2019.

FEHER, Michel. Self-Appreciation; or, The Aspiration of Human Capital. **Public Culture**, v. 21, n. 1, p. 21-41, 2009.

FREEMAN, Richard B. What, me vote?. In: NECJERMAN, Kathryn (ed.). **Social Inequality**. New York: Russell Sage Foundation, 2004. p. 703-728.

FRANK, Thomas; LANE, Greg; MULCAHEY, David; VOGT, Emily. This Car Climbed Mount Nasdaq. In: FRANK, Thomas; MULCAHEY, David (ed.). **Boob Jubilee**: the cultural politics of the new economy. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2003. p. 3-8.

FUNG, Archon, Minipublics: Designing Institutions for Effective Deliberation and Accountability. In: ODUGBEMI, Sina; LEE, Taeku (ed.). **Accountability through Public**

Opinion: From Inertia to Public Action. Washington DC: World Bank, 2011. p. 183-202.

GERLAK, Andrea K.; HEIKKILA, Tanya. Comparing collaborative mechanisms in large-scale ecosystem governance. **Natural Resources Journal**, v. 46, p. 657-707, 2006.

GILL, Stephen. New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy. **Pacifica Review**, v. 10, n. 1, p. 23-38, 1998.

GRAZ, Jean-Christophe. Grounding the politics of transnational private governance: introduction to the special section. **New political economy**, v. 27, n. 2, p. 177-187, 2022.

HARMES, Adam. Neoliberalism and multilevel governance. **Review of International Political Economy**, v. 13, n. 5, p. 725-749, 2006.

HARRINGTON, Wnston; MORGENSTERN, Richard D. In: VISGILIO, Gerald R; WHITELAW; Diana M. (ed.). **Acid in the environment: lessons learned and future prospects.** New York: Springer, 2007. p. 233-240.

HÉRITIER, Adrienne; LEHMKUHK, Dirk. The shadow of hierarchy and new modes of governance. **Journal of public policy**, v. 28, n. 1, p. 1-17, 2008.

HIRST, Paul. Governance and democracy. In: PIERRE, Jon (ed.). **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy.** Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 13-35.

HJERN, Benny; PORTER, David O. Implementation structures: A new unit of administrative analysis. In: HOLZNER, B.; KNORR, K. D. STRASSER, H. (ed.). **Realizing Social Science Knowledge The Political Realization of Social Science Knowledge and Research: Toward New Scenarios.** Berlin/ Heidelberg: Springer Verlag, 1983. p. 265-277.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOFFERBERTH, Matthias. Mapping the Meanings of Global Governance: A Conceptual Reconstruction of a Floating Signifier. **Millennium**, v. 43, n. 2, p. 598-617, 2015.

HURD, Ian. Legitimacy and Contestation in Global Governance: Revisiting the Folk Theory of International Institutions. **The Review of International Organizations**, v. 14, n. 4, p. 717-229, 2019.

HURRELMANN, Achim; STEPHAN, Leibfried; KERSTIN, Martens; PETER, Mayer. **Transforming the golden-age nation state.** Springer, 2007.

IANNI, Octávio. Globalização e transculturação. **Revista de ciências humanas**, v. 14, n. 20, p. 139-170, 1996.

INOZEMTSEY, Vladislav. Two Faces of Globalization: Europeanization vs. Americanization. **Russia in Global Affairs**, v. 4, n. 1, p. 163-175, 2006.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 29-45, 1998.

JOHNSTON, Erik W.; DARRIN Hicks; NING, Nan; JENNIFER, C. Auer 'Managing the inclusion process in collaborative governance', *Journal of Public Administration Research and Theory*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 4, p. 699-721, 2011.

JUDGE, Kathryn. Intermediary Influence. **University of Chicago Law Review**, v. 82, n. 2, p. 573-642, 2015.

KLIJN, Erik-Hans. Governance and governance networks in Europe. **Public Management Review**, v. 10, n. 4, p. 505-525, 2008.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

KATZENSTEIN, Peter; KEOHARE, Robert; KRASNER, Stephen *International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 645-686, 1998.

KAPUCU, Naim; OKHAI, Ratna; HU, Qian. Network Governance for Coordinated Disaster Response. **Public Administration Quarterly**, v. 46, n. 4, p. 309-333, 2022.

KEAST, Robyn. Network governance. *In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 485-496.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence. **Survival**, v. 15, n. 4, p. 158-165, 1973.

KICKERT, Walter. Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network management. *In: KOOIMAN, Jan (ed.). Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993. p. 191-204.

KJAER, Anne M. **Governance**. London: Polity Press, 2004.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, J. F. M. S. Accountable networks. *In: BOVENS, Mark.; GOODIN, Robert E.; SHCILLEMANS, Thomas (ed.). The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 242-258.

KOBRIN, Stephen J. Economic Governance in an Electronically Networked Global Economy. *In: HALL; Rodney B.; BIERSTEKER, Thomas J. (ed.). The Emergence of*

Private Authority in Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 43-75.

KOOIMAN, Jan. Findings, Speculations and Recommendations. In: KOOIMAN, Jan (ed.). **Modern Governance: New Government-Society Interactions.** London: Sage, 1993. p. 249-262.

KUMARAVADUVELU, Bala. A linguística aplicada na era da globalização. In LOPES, Luiz Paulo da M. (org). **Por uma linguística aplicada indisciplinar.** São Paulo: Parábola, 2006. p. 129-148.

LANDAU, Martin; STOUT JUNIOR, Russell. To manage is not to control: Or the folly of type II errors. **Public Administration Review**, v. 39, n. 2, p. 148-156, 1979.

LINDBLOM, Charles E. **Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems.** New York: Basic Books, 1977.

MAYNTZ, Renate. Governing failure and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. In: KOOIMAN, Jan (ed.). **Modern Governance: New Government-Society Interactions.** London: Sage, 1993. p. 9-20.

MATHIAS, Jean-Christophe. Droit libéral de l'environnement ou droit républicain de la nature? **Recherche Droit & Justice**, n. 33, p. 2-5, 2010.

MILWARD, H. Brinton; PROVAN, Keith G. **A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks, Networks and Partnerships Series.** Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government, 2006.

MORAN, Michael. Understanding the Regulatory State. **British Journal of Political Science**, v. 32, n. 2, p. 391-413, 2002.

NOLAN, James L. **Reinventing Justice.** Princeton: Princeton University Press, 2021.

NOWELL, Banda; STEELMAN, Toddi; VELEZ, Anne-ise K.; YANG, Zheng. The structure of effective governance of disaster response networks: insights from the field. **American Review of Public Administration**, v. 48, n. 7, p. 699-715, 2018.

OATLEY, Thomas. The Reductionist Gamble: Open Economy Politics in the Global Economy. **International Organization**, v. 65, n. 2, p. 311-341, 2011.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** Reading: Addison-Wesley, 1993.

PAPADOPOULOS, Yannis. **The challenge of transnational private governance: evaluating authorization, representation, and accountability.** LIEPP Working Paper, n. 8, 2013. Disponível em:

<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=86058c828ed735f1e114efee104175185c0b872e>. Acesso em: 5 abr. 2022.

PENZ, Otto; SAUER, Birgit. **Governing Affects Neoliberalism, Neo-Bureaucracies, and Service Work**. New York: Routledge, 2020.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of public administration research and theory**, v. 8, n. 2 p. 223-243, 1998.

PETERS, B. Guy. Implementation structures as institutions. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 131-144, 2014.

PICCIOTTO, Sol. Networks in international economic integration: fragmented states and the dilemmas of neo-liberalism. **Northwestern Journal of International Law & Business**, v. 17, n. 1, p. 1014-1056, 1996.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. 2th ed. London: Palgrave Macmillan, 2000.

PIERRE, Jon. Introduction: Understanding Governance. In: PIERRE, Jon (ed.). **Debating Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 1-10.

POULIOT, Vincent; THÉRIEN, Jean-Philippe. **Global Policymaking: The Patchwork of Global Governance**. New York: Cambridge University Press, 2023.

RAUSTIALA, Kal. The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. **Virginia Journal of International Law**, v. 43, n. 1, p. 1-92, 2002.

REINICKE, Wolfgang H.; COPELAND, Daryl. Global public policy: governing without government? **International Journal**, v. 53, n. 3, p. 597-599, 1998.

RHODES, Rod AW. **Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Philadelphia: Open University, 1997.

ROSE, Nikolas; MILLER, Peter. Political power beyond the state: Problematics of government. **British Journal of Sociology**, v. 43, n. 2, p. 172-205, 1992.

ROSENAU, James N. Governance, order, and change in world politics. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. SMITH, Steve (ed.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-29.

ROSENAU, James N. Toward an Ontology for Global Governance. In: HEWSON, Martin; SINCLAIR, Thomas (ed.). **Approaches to Global Governance Theory**. Albany: SUNY Press, 1999. p. 287-301.

SAMPAIO, José Adércio Leite; ASSIS, Christiane Costa. Estado de vigilância. **Cadernos de Direito Actual**, n. 16, p. 178-200, 2021.

SCHARPF, Fritz W. **Governing Europe: Effective and Democratic?** Oxford: Oxford University Press, 1999.

SCHILLER, Christof. **The Politics of Welfare State Transformation in Germany: Still a Semi-Sovereign State?**. London; New York: Routledge, 2016.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 3th ed. New York: Harper & Row, 1950.

SKELCHER, Chris; TORFING, Jacob. Improving democratic governance through institutional design: Civic participation and democratic ownership in Europe. **Regulation and Governance**, v. 4, n. 1, p. 71-91, 2010.

SORENSEN, Eva. Democratic network governance. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd, 2022. p. 462-471.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Theoretical approaches to democratic network Governance. In: SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob (ed.). **Theories of Democratic Network Governance**. Basingstoke: Macmillan, 2007. p. 25-42.

SORENSEN, Eva; TRIANTAFILLOU, Peter. **The Politics of Self-governance**. London: Ashgate, 2009.

STIGLITZ, Joseph. **People, power, and profits: Progressive capitalism for an age of discontent**. London: Penguin, 2019.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

STONE, Sweet A. The new Lex Mercatoria and transnational governance. **Journal of European Public Policy**, v. 13, n. 5, p. 627-646, 2006.

TANZI, Vito; SCHUKNECHT, Ludger. **The growth of government and the reform of the State in industrial countries**. Working Paper No. 1995/130. Washington, D.C.: IMF, 1995. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1995/130/article-A001-en.xml>. Acesso em: 8 out. 2022.

TEUBNER, Gunther. Breaking frames: economic globalization and the emergence of lex mercatoria. **European Journal of Social Theory**, v. 5, n. 2, p. 199-217, 2002.

TORFING, Jacob. Metagovernance. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 567-579.

TREIB, Oliver, BÄHR, Holger; FALKNER, Gerda. Modes of governance: A note towards conceptual clarification. **European Governance Papers (EUROGOV)**, n. 5/2, 2005. Disponível em: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023.

UNITED NATION DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Reconceptualizing Governance**. Discussion Paper 2. New York: Management Development and Governance Division, Bureau of Policy and Programme Support, UNDP, 1997.

VOETEN, Erik. Making Sense of the Design of International Institutions. **Annual Review of Political Science**, v. 22, n. 1, p. 147-163, 2019.

WARREN, Mark E. Governance-driven democratization. **Critical policy studies**, v. 3, n. 1, p. 3-13, 2009.

WINECOFF, William K. Structural Power and the Global Financial Crisis: A Network Analytical Approach. **Business and Politics**, v. 17, n. 3, p. 495-525, 2015.

WOOD, Ellen. The Separation of the Economic and the Political in Capitalism, **New Left Review**, v. 127, p. 66-95, 1985.

YASUDA, John. Regulatory Governance. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd, 2022. p. 472- 484.

NOTA DE CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

O artigo “DO GOVERNO À GOVERNANÇA: O COMEÇO DO FIM DA POLÍTICA” foi estruturado por José Adércio Leite Sampaio, contando com a redação de ambos coautores, concentrando o primeiro na elaboração do desenvolvimento, e o segundo, Ana Carolina Marques Tavares Costa, na elaboração do resumo, introdução, conclusão e realização dos ajustes textuais e formais.

Como citar este documento:

SAMPAIO, José Adércio Leite; COSTA, Ana Carolina Marques Tavares. Do governo à governança: o começo do fim da política. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 22, n. 40, p. 1-24, maio/ago. 2024. Disponível em: link do artigo. Acesso em: xxxx.