Governo e Governança em Tempos de Mundialização: Reflexões à Luz dos Novos Paradigmas do Direito

Diogo de Figueiredo Moreira Neto[1]

I Globalização e mundialização

As interações entre Política e Direito se multiplicam e se adensam, bastando considerar-se a dupla tendência, apontada por Bobbio, da politização do Direito e da juridicização da Política, cada vez mais evidentes nas sociedades contemporâneas.

Um dos enfoques mais interessantes dessa recíproca fertilização se apresenta com maior intensidade nestes tempos de *globalização* ou, como se preferir, de *mundialização* dos padrões da civilização ocidental. A expressão *globalização* foi introduzida através da economia e da política a partir da década de 80 do século passado, popularizando-se, e, no processo, adquirindo conotações emocionais e até ideológicas.

Em pouco tempo, essa nova designação do antigo fenômeno histórico da expansão ecumênica adquiriria um sentido próprio no campo das relações jurídicas, apontando o surgimento de um *novo paradigma de ordem*, nas palavras de André-Jean Arnaud.

Para distinguir os dois enfoques – o da *globalização*, predominantemente política e econômica e de origem anglo-saxônica, e o da *mundialização*, predominantemente jurídica e de origem continental européia –, esta designação se disseminou entre autores mais preocupados em examinar esse novo paradigma de ordem e seus epifenômenos.

---

[1] Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Professor Titular da Universidade Candido Mendes, Presidente do Instituto Atlântico, membro da Academia Internacional de Direito e Economia.

Assim, por comodidade expositiva, emprega-se aqui o termo de preferência dos juristas – *mundialização* – até mesmo para enfatizar o tema central dessas reflexões que se desenvolve em torno de um *novo conceito de ordem* em formação.

2 Pluralismo e pluralidade de atores e de soluções

É intuitivo que a *mundialização* é mais um aspecto que assume o *pluralismo* cultural que acompanha toda a evolução histórica, mas que se revela bem mais marcante na formação do Ocidente. Com efeito, as culturas que mantiveram forte homogeneidade e não desenvolveram *comunicação* externa procuraram se fechar, por vezes obstinadamente, enquanto que as que a estimularam foram as que intensificaram o diálogo e as trocas de experiências, de idéias, de mercadorias e de correntes migratórias.

A Grécia Clássica deixou o grande exemplo dessa polinização cultural, que se processou entre as cidades gregas e ensejou um riquíssimo diálogo filosófico, no qual a Civilização Ocidental foi buscar as raízes de suas línguas, de sua Ciência e de sua abertura política; tudo sob o signo da expansão ecumênica do Conhecimento: implícito desde a Poesia de Homero à História de Xenofonte.

Em contraste, a Antigüidade Oriental, que não cultivou tão intensamente o diálogo, mas optou pela estratificação cultural, como meio de preservação de sua identidade, favoreceu o *diktat* e o fechamento político, ao banir o pluralismo e estimular o isolamento.

Destarte, as grandes civilizações da Antigüidade Oriental, arredias aos diálogos e às trocas, desenvolveram sociedades culturalmente homogêneas, enquanto no Ocidente a expansão da comunicação possibilitava a criação de sociedades heterogêneas, que alcançaram sua máxima expressão com o vasto Império "federalizado" construído pelos romanos, que cultivaram nas suas conquistas militares, nas suas estradas e nas suas rotas de navegação, no seu sistema monetário e, sobretudo, no seu adiantado conceito de *jus gentium* – a solução juspolítica que garantia autonomia aos povos conquistados –, a condição adequada para ampliar suas linhas regulares de comércio e a expansão de suas riquezas.

Roma foi o primeiro grande pólo organizado para a globalização, e depois da queda do seu Império, com a exceção das migrações e invasões bárbaras, o Ocidente viveu a longa estagnação cultural da Idade Média, na qual apenas alguns surtos homogeneizadores se destacaram, mencionando-se, por sua importância, três deles, que coincidentemente se basearam todos em formas fechadas e parciais de globalização: o *papado*, a *universidade* e os *impérios cristãos medievais*.

O *papado* instituiu a globalização através da *fé* cristã e da obra de seus concílios, tendo como marco desse processo o *Decretum Gratiani*, que, rompendo com o pluralismo próprio do *jus gentium*, oferecia, como alternativa, o *jus canonicus*, como um direito universal e com uma só fonte, na autoridade papal.

A *universidade* instituiu a globalização através do *conhecimento*, pois, abandonando a tradição da multiplicação de pequenos centros de ensino, geralmente especializado em poucos ramos, o *collegium studii*, concentrava em grandes instituições mais do que simplesmente o conhecimento filosófico científico e prático existente, mas, o que era mais importante, o monopólio de seu ensino na autoridade docente.

O *império cristão moderno* instituiu a globalização através das *armas*, para servir à expansão do poder pela conquista e à sujeição dos povos subjugados sob um Imperador, monopolizando o poder político.

Esses três movimentos de globalização medievais tinham propósitos definidos: os monopólios da fé, do conhecimento e do poder político; eram, portanto, substancialmente unificadores, centralizadores e homogeneizadores e, por isso, não resistiram as correntes opostas impulsionadas pelo Renascimento – a laicização, a propagação do conhecimento e a estruturação de estados-nações unificando as diversas nacionalidades. A globalização assumia então uma outra feição: dinâmica, comunicativa e aberta, impulsionada pela invenção da imprensa e pelas grandes navegações. Era o retorno do *pluralismo*, recuperado da antiga herança greco-romana, com sua força na pluralidade de atores e de soluções, enriquecendo todos os ramos do conhecimento e das atividades humanas.

Foi, porém, na *política* e no *direito* que esse pluralismo renascentista deitaria aos poucos as sementes das grandes revoluções políticas da Idade Moderna, em sucessivos movimentos de idéias, notadamente a partir do *humanismo*, do *liberalismo* e da *democracia* – que se constituiriam nos três grandes vetores de transformação que, tomando como referência central a *ordem política*, eclodiriam sucessivamente na *modernidade* e na *pós-modernidade*, nesta última, em ambiente suficientemente complexo para combinar com sucesso a *globalização político-econômica* com a *mundialização jurídica*.

3 A ordem soberana e as sociedades fechadas

Até o Renascimento, com algumas exceções na Grécia Clássica, o mundo só havia conhecido *sociedades fechadas*: do modelo unitário da sociedade patriarcal primitiva, do *jus sanguinis*, passando pelo modelo tribal, com seu chefe totêmico, até o modelo regalengo, em torno do soberano, todo o poder estava sempre nele concentrado.

Mesmo nos primeiros séculos da Idade Moderna, esse modelo era o praticado no regime dominante da monarquia absoluta, embora sua justificação de poder já houvesse evoluído da unção divina intermediada pela autoridade religiosa para formulações mais racionais que se seguiram, como o *pactum subjectionis* hobbesiano. Ainda assim a sociedade continuava composta de *súditos*, estratificada, fechada: como sujeito passivo de um direito que vertia apenas de uma fonte: a do

detentor da *soberania*. Como sugere o próprio étimo (*superanus*), que indica a qualidade do que está sobreposto, esta expressão estava referida a um atributo pessoal do governante, não existindo margem para imaginar-se que o rei, que o detinha, devesse compartilhá-lo com quem quer que fosse.

Mas a soberania teria pela frente um longo processo de transformações. Com o avanço das propostas humanistas, liberais e da doutrina pactista lockeana, começava o desgaste da monarquia absoluta, de modo que, com o tempo, o titular da soberania deixou de ser o rei para ser o Estado, como criação suprema negociada pela sociedade. Quase simultaneamente, o pactismo de Rousseau fazia da nação, representada nos parlamentos e assembléias populares, a depositária da soberania.

Por derradeiro, já se aproximando do final o "curto" século vinte, como o identificou Hobsbawm, já com a afirmação ecumênica da democracia, assentou-se a soberania como um atributo do povo, entendido como o conjunto de cidadãos de uma unidade política independente.

Mas, paralelamente a essa evolução da titularidade, o conceito de soberania sofreria ainda um grande desgaste, causado pela emergência das grandes potências bélicas, pelo desenvolvimento dos armamentos e, depois, pela hegemonia exercida pelas superpotências, e, como resposta a essas concentrações de poder, pela criação de alianças e de blocos de Estados que, por sua vez, geravam novas formas de poder político superestatais, que se impõem aos das próprias unidades estatais que os constituem.

Assim é que, com essas sucessivas mutações experimentadas pelo vetusto conceito de soberania, a idéia de um direito exclusivamente produzido pelo Estado também perdia vigência e a velha *ordem soberana*, o seu sentido, ante a pluralização das fontes normativas, estatais e extra-estatais.

Era um grande abalo: a *ordem soberana*, tão importante que havia sido para um Direito concebido como monopólio do Estado e destinada a tutelar apenas sociedades fechadas, formadas por súditos, sempre dependentes dos direitos que lhes fossem outorgados pelo Estado, tornou-se incompatível, em sua velha formulação, com a premência em reconhecer a existência de *direitos extra-estatais*; em suma, a ordem soberana precisava ser revista para adequar-se às novas *sociedades abertas* em formação e compatibilizar-se com os conceitos emergentes de *cidadania* e de *direitos humanos*.

4 A ordem soberana e as sociedades abertas

Com a *soberania* reconhecida como atributo do povo a idéia hobbesiana de sujeição passiva das pessoas perdia sentido, uma vez que não se poderia ser súdito da sociedade. Triunfante, a visão de Locke, que a imaginava originariamente compartilhada e, por isso, posteriormente, negociada, abria-se a via para uma nova

concepção de *ordem soberana* já compatibilizada com o pluralismo de valores e, por isso, com a pluralidade de fontes do direito.

Sob essa nova concepção, certos *direitos* tidos como *fundamentais* não são outorgados por ordem jurídica alguma, pois a elas preexistem e a todas se impõem como próprios do homem. Nas *sociedades abertas*, que começaram a se articular nas últimas décadas do século passado, não obstante o atraso que ainda lhe infligiram o radicalismo ideológico e as catástrofes bélicas, pouco a pouco desaparecem os súditos e em seu lugar assomam os *cidadãos*, com seus direitos *reconhecidos* e não mais outorgados: um núcleo de direitos assegurados e intangíveis imanentes à pessoa humana.

Nessas sociedades abertas, enfim, o *homem* – com as pessoas de sua criação e a *sociedade*, como sua expressão coletiva – é o *protagonista democrático*, que interage com os entes e órgãos estatais e supra-estatais que conformam as organizações políticas de todo gênero. Nelas, portanto, a *ordem soberana* assim modificada se pluraliza, assume a dimensão geojurídica dos interesses próprios de cada cidadania e, no processo, ainda se enriquece com novos valores.

5 Governo e governança: repensando a política

Parece haver consenso entre os autores contemporâneos que tratam do fenômeno da *globalização* que com ela se impôs a *lógica da eficiência*. Trata-se de uma cadeia causal, em que as sociedades, cada vez mais informadas, tornam-se cada vez mais exigentes e, por isso, cada vez mais demandantes de soluções eficientes para seus problemas.

Com efeito, nas sociedades mais politizadas torna-se irrelevante quem seja o *executor* de políticas públicas – se o próprio Estado, se os entes de sua criação, se os entes privados, ou mesmo se serão nacionais ou estrangeiros: o importante para seus usuários é que o conceito da política pública (que é estatal) tenha viabilidade e a sua execução (estatal ou não) seja eficiente.

Ocorre que é muito mais provável a ocorrência de erro ou mesmo de fracasso de uma política pública, quando tanto a sua concepção como a sua execução e a sua fiscalização sejam todas de responsabilidade *exclusivamente* estatais. Distintamente, o compartilhamento da concepção, a parceria na execução e a diversificação na fiscalização concorrem para reduzir o risco de erros e de fracassos ou, na pior das hipóteses, de impunidade para os responsáveis.

Assim é que o conceito antigo de *ação pública* – tradicionalmente burocrático, monolítico, centralizado e conduzido pela "fé" na imperatividade *à outrance* – tende a ceder com o despontar de uma nova concepção de ação pública – criativa, flexível, descentralizada e negociada, orientada pela *consensualidade*.

Com ela, o diálogo político e o diálogo administrativo se expandem e se processualizam para ganhar segurança, precisão e visibilidade, o que transforma, aos

poucos, a decisão imposta em decisão composta ou, como hoje já se convencionou identificar: o *governo* – a única solução imperativa, como método exclusivo de decisão política nas *sociedades fechadas*, cada vez mais se torna *governança* – a alternativa de solução dialogada e negociada, como método optativo de decisão política nas *sociedades abertas*.

6 A consensualidade: repensando o direito

Mas a *lógica da eficiência* não se impõe apenas à política (assim como à administração que a executa), senão que as demandas da cidadania se voltam também ao Direito, desde sua produção pelos parlamentos à sua aplicação pelos tribunais.

Com efeito, um *direito eficiente* não mais pode ser aquele monopolística e pletoricamente produzido pelo Estado, cada vez mais se afastando da realidade de sua aplicação, a ponto de desgastar-se e de comprometer a ordem jurídica. O direito eficiente é o que facilmente se identifica por sua aptidão para solucionar os problemas da sociedade, não importando, tampouco, se sua fonte seja ou não estatal ou, até mesmo, se se trata de uma fonte externa.

O direito, *pluralizado* para atender a conflitos que se diversificam e se intensificam acompanhando o ritmo frenético da própria convivência civilizada, passa, assim, a se socorrer de várias fontes e de vários processos para atender eficientemente ao imperativo de ordem que é sua razão de ser.

Nesse processo, os parlamentos, como já antecipava há quase um século Georges Langrod, perdem, efetivamente, o monopólio de legislar para se concentrarem no monopólio da política legislativa, o que inclui o cada vez mais freqüente recurso às *delegações* e às *deslegalizações*, sempre que não se trate de matérias reservadas pela ordem constitucional à lei *stricto sensu*.

Persegue-se a norma que ganha em *eficiência quanto ao conteúdo*, porque mais próxima da realidade dos fatos, não só na aplicação como na elaboração: ela é mais técnica, menos vaga, de maior precisão, por isso menos controvertida, e produz mais segurança jurídica aos jurisdicionados. Mas, ao mesmo tempo, ela ganha em *eficiência quanto ao tempo*, pois, dispensando os pesados e demorados processos legislativos nas casas parlamentares, ela é formulada na medida em que é necessária e, com a mesma celeridade, pode ser revogada, alterada ou substituída.

Por outro lado, o déficit de *legitimidade* que por acaso possa teoricamente existir em razão de uma determinada norma não ter sido produto dos parlamentos se compensa fartamente pelo acréscimo de legitimidade que se obtém pela introdução da consensualidade na sua elaboração, na sua aplicação (eficácia) e, ainda, no acompanhamento dos resultados (efetividade).

A essas vantagens da *consensualidade*, se acresce mais, no plano da efetividade, a menor resistência da sociedade – notadamente em se tratando de setores de

interesses específicos – ao cumprimento de normas cuja elaboração se processou com abertura participativa.

Em síntese: na elaboração da norma; na sua execução político-administrativa; na fiscalização da sua boa aplicação e na sua execução contenciosa, em todas as fases, a *consensualidade* é sinal de celeridade, de precisão e de acerto – numa palavra de *eficiência* – que se espera do direito em tempos de mundialização.

7 À guisa de conclusão: novos deveres do profissional do direito ante os novos paradigmas

Para encerrar essas reflexões, uma lembrança voltada ao sempre árduo labor do profissional de direito na construção de uma sociedade livre, justa e solidária nestes tempos pós-modernos, em que eclodem e se afirmam novos paradigmas, alguns dos quais aqui revisitados nesta resenha.

Nunca é demais recordar que, perfeitamente contido no conceito atualíssimo de neo-constitucionalismo, como no de vinculação necessária do direito à moral e, ainda, no de compromisso da comunidade dos intérpretes do direito na recriação da norma aplicável, torna-se necessário, como o proclama Luis Prieto Sanchis, secundando a autoridade de Dworkin, de Habermas, de Alexy, de Nino, de Zagrebelski e de Ferrajoli, insistir-se na acrescida *responsabilidade dogmática* do profissional do direito, que deve desenvolver não apenas um mero trabalho descritivo, mas também um profundo comprometimento crítico, imprescindível para que o *direito* seja interpretado e aplicado *eficientemente*, pois é certo que, com esses novos paradigmas, se lhes acumulam acrescidas responsabilidades, que lhes impõem um *dever moral de ser eficiente*, notadamente quando no desempenho de uma função pública.