

**A GOVERNANÇA SOB A PERSPECTIVA DA CONCERTAÇÃO:  
ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA O FORTALECIMENTO DA  
INTEGRAÇÃO REGIONAL\***

*GOBERNANZA BAJO LA PERSPECTIVA DE LA CONCERTACION:  
ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA EL FORTALECIMIENTO  
DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL*

*Jamile Bergamaschine Mata Diz\*\*  
Roberto Correia da Silva Gomes Caldas\*\*\**

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar os aspectos principais sobre a governança, entendida como meio de expressão de novos mecanismos para a promoção de princípios relevantes para a gestão pública e privada, notadamente a participação popular e o controle social. Neste sentido, busca-se delimitar o conceito de governança, tanto a partir de seu surgimento no setor corporativo, como posteriormente em sua aplicação pelo setor público, além de sua influência nas organizações internacionais e supranacionais, sendo que, neste último caso, adota-se como objeto de estudo a governança nos processos de integração regional, principalmente no âmbito da União Europeia e do Mercosul. O exame destes processos de integração estabelece-se a partir da concepção de governança global, desdobrando-se, a partir daí, para a governança regional em sua vertente institucional. Conclui-se que as instituições regionais devem aprimorar os instrumentos de participação popular e controle social, mediante uma regulação específica, eficiente e eficaz, voltada justamente para o fortalecimento da democracia participativa.

**Palavras-chave:** Governança. Concertação. União Europeia. Mercosul.

---

\* O estudo em tela consubstancia-se como parte integrante das atividades vinculadas à Rede de Pesquisa “Integração, Estado e Governança”, cujos trabalhos contam com a participação de instituições nacionais e estrangeiras, devidamente registradas junto ao CNPq.

\*\* Catedrática Jean Monnet de Direito. Doutora em Direito Público/Direito Comunitário pela Universidade Alcalá - Madrid. Mestre em Direito pela UAH - Madrid. Mestre em Instituciones y Políticas de la UE - UCJC/Madrid. Professora do PPGD da UFF-RJ e da Faculdade de Direito Milton Campos. Professora da Faculdade de Direito da UFMG. Assessora jurídica do Setor de Assessoria Técnica Secretaria do Mercosul - Montevidéu (período: 2008-2009). Advogada. E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br.

\*\*\* Mestre e Doutor em Direito do Estado, respectivamente em Direito Tributário e Administrativo, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor dos Cursos de Mestrado e bacharelado em Direito na UNINOVE. Professor do curso de Direito da Faculdade Paulista de Direito da PUC-SP, São Paulo/SP, Brasil (1995-2014). Diretor do Instituto dos Advogados de São Paulo (2013- 2015). Advogado no Brasil e em Portugal. E-mail: robertocsgcaldas@uol.com.br.

**Resumen:** este artículo tiene como objetivo analizar los principales aspectos de la gobernanza, entendida como medio de expresión de nuevos mecanismos para la promoción de los principios pertinentes a la gestión pública y privada, especialmente la participación popular y el control social. En este sentido, se busca definir el concepto de gobernanza, tanto desde su surgimiento en el sector empresarial, y, posteriormente, en su aplicación por parte del sector público, así como su influencia en las organizaciones internacionales y supranacionales, y en este último caso se adopta como objeto de estudio de la gobernanza en los procesos de integración regional, la Unión Europea y el Mercosur. El examen de esos procesos de integración se establece desde el diseño global de la gobernanza, desarrollándose a partir de entonces para la gobernanza regional en su aspecto institucional. Se concluye que las instituciones regionales deben mejorar los instrumentos de participación popular y control social, a través de una regulación específica, eficiente y eficaz, destinada a fortalecer la democracia participativa.

**Palabras claves:** Gobernanza. Concertación. Unión Europea. Mercosur.

## 1 INTRODUÇÃO

A integração regional deve ser entendida como um movimento constante e dialético onde se conjugam forças antagônicas, mas, nem por isso, excludentes. As dificuldades inerentes a qualquer tipo de associação interestatal, especialmente aquelas que pretendem forjar laços mais estreitos de união, não podem ser utilizadas como desculpas pelos Estados partícipes de forma individual para sobrepujar os esforços na criação de um processo pautado em princípios e valores comuns.

Desde a criação dos processos de integração regional, na década de 50, os movimentos de aproximação e tensão podem ser considerados, em maior ou menor medida, como fruto das tentativas de negociação por parte dos Estados componentes deste projeto integracionista. Todavia, não se deve esquecer que a integração deve ser feita para, e em nome, dos cidadãos, destinatários finais de qualquer integração.

Nesse sentido, a necessidade de serem criados instrumentos para que a participação e controle por parte dos cidadãos, e da população em geral ao colaborar quanto às decisões tomadas de forma consensual pelos Estados (concertação), ocorram de maneira efetiva, eficaz, eficiente e transparente, gradativamente deu lugar à discussão sobre aspectos inerentes à governança (regulatória), de modo a interrelacioná-la com o fortalecimento da democracia.

Ora, se, num primeiro momento, a concepção de governança pode entender-se a partir de uma acepção “elástica” e plurissignificativa, não se deve menosprezar uma análise voltada para a determinação das premissas necessárias a que o regime adotado pelos Estados, principalmente no plano regional, possa ser considerado, em maior ou menor dimensão, participativo e, por via colateral, oblíqua, democrático.

Obviamente que tal concepção volta-se para novos paradigmas que, apesar de não alterarem, obrigatoriamente, a estrutura fundamental do Estado, supõem, pelo menos, uma nova roupagem e interpretação da própria democracia, ao aplicar-se num espaço multidimensional.

O objetivo do presente trabalho será analisar, de conseguinte, justamente a correlação entre governança, concertação e democracia nos processos de integração, especialmente da União Europeia e Mercosul, de modo a verificar em que medida as políticas e instituições voltadas para o aperfeiçoamento dos instrumentos de participação popular e controle social, inseridas na concepção de governança regulatória, reforçaram o aspecto democrático e legitimador da integração interestatal.

A metodologia de trabalho, para tanto, deverá centrar-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa baseada na interdisciplinaridade de temas tanto de Direito da Integração como de Direito Administrativo, ao envolver a discussão da concertação num espaço que ultrapasse as fronteiras nacionais e, como tal, demande a adoção de métodos que possibilitem uma análise cujos objetos referem-se a distintas áreas jurídicas.

Em tal contexto, devem-se utilizar métodos que permitam avaliar como, e em que medida, há uma dialética concertada interestatal integracionista, ou seja, um diálogo consubstanciado na pressuposição de um processo inerente à formação de uma integração entre Estados e focado na aplicação dos postulados da participação popular, controle social e da governança regulatória como fundamento estruturante para o fortalecimento da democracia.

Dessa forma, o método histórico possibilitará examinar como se deu a evolução dos programas e das instituições criadas para incrementar o nível e a qualidade da participação popular e controle social no âmbito dos processos integracionistas europeu e mercosulista. Também o método indutivo permitirá enfocar como a governança regulatória deve ser

compreendida num espaço integrado de entes estatais, cujas bases normativas possuem, em maior ou menor medida, graus de aproximação ou harmonização legislativa.

Ainda no que tange à vertente teórico-metodológica, planeja-se seguir uma linha crítico-metodológica, que, nas palavras de Gustin e Dias (2006, p. 41)

Supõe uma teoria crítica da realidade e sustenta duas teses de grande valor para o repensar da Ciência do Direito e de seus fundamentos e objeto: a primeira defende que o pensamento jurídico é tópico e não dedutivo, é problemático e não sistemático. Essa tese trabalha com a noção de razão prática e de razão prudencial para o favorecimento da decisão jurídica. A segunda tese insere-se na versão postulada pela teoria do discurso e pela teoria argumentativa. Essa linha compreende o Direito como uma rede complexa de linguagens e de significados.

## 2 A CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA GLOBAL E INTEGRACIONISTA CONCERTADA<sup>1</sup>

Na atual sociedade internacional globalizada, marcada pela interdependência econômica e por crescentes avanços tecnológicos e informacionais, a imprimirem uma sustentabilidade também sob um aspecto social e ambiental de desenvolvimento, os temas da governança global e regulatória assumem especial relevo juntamente com os sistemas institucionais concertados, criados no bojo de processos de integração regional (SCHMITTER, 2010).

E por se falar em ambientes institucionais de concertação, consoante ensina Moncada (2009, p. 143-145).

A perspectiva «relacional» do contacto entre a Administração e os cidadãos compreende diversos fenómenos permanentes que se manifestam de diferentes maneiras mas que se enquadram numa estrutura geral. A estrutura do contacto actual entre a Administração e os cidadãos é decisivamente marcada pela ideia da **participação** com reflexos no âmbito procedimental e processual e exigindo até uma nova orgânica apta a dar-lhe vazão, de que se tratará posteriormente. Como é sabido, no Estado Social intervencionista generalizaram-se formas de **participação** na formação da decisão administrativa e de colaboração variada entre os cidadãos e o poder que ficaram conhecidas por **concertação** e que modificaram necessariamente a orgânica administrativa... Certamente que a **participação** e a **concertação** facilitam em muito o contacto bilateral entre a Administração e a cidadãos, embora desta realidade não devam ser retiradas consequências apressadas... Pelo que toca à **concertação**, dita **económica e social**, as coisas não são diferentes. Trata-se de um fenómeno muito amplo, cujas manifestações não podem ser aqui completamente esclarecidas. A

**concertação** ou consensualidade é uma alternativa à tradicional unilateralidade da decisão e actuação administrativas. Nesta medida, manifesta também o fenómeno da **participação** administrativa e a presença do interesse privado na formação da mesma decisão, repudiando as concepções, tão apreciadas no nosso país, para as quais o interesse público se opõe necessariamente ao privado e é exclusivo da Administração, o que tem consequências dogmáticas vastíssimas no direito administrativo, mas que não podem ser agora e aqui tratadas... Relembra de uma metodologia democrática de obtenção da decisão administrativa muito embora por seu intermédio também não se verifique uma autêntica repartição do poder de decidir pois que o nível respectivo se fica sempre pela fase preparatória da mesma decisão, sem retirar à Administração os seus poderes unilaterais de decisão (grifos no original)

Assim, em meio a uma pluralidade de atores internacionais públicos e privados capazes de estabelecer relações e contrair obrigações, complexos problemas jurídicos podem exigir estudos mais aprofundados, de modo a adequar uma ulterior instituição de normas em consonância com as demandas da realidade social.

Mais do que enfrentar questões clássicas que perpassam aspectos do Direito Internacional e do Direito Administrativo, como o estudo das organizações internacionais e suas respectivas funcionalidades, por exemplo, mostra-se imprescindível analisar também o processo de tomada de decisão a partir de um viés intrinsecamente vinculado aos conceitos de governança e regulação em espaços multidimensionais criados justamente por novos arranjos institucionais concertados advindos das relações interestatais.

Um viés possível de investigação desses fenômenos reside nos estudos a respeito da eficácia, eficiência, efetividade e transparência das decisões tomadas por tais arranjos e sua implicação na boa gestão pública dos Estados que participam de processos de integração regional.

Por isso, defende-se a necessidade de se implementar uma governança corporativa regulatória (dita também simplesmente governança regulatória) em âmbito não apenas nacional (e não somente episódico-setorial, como se verifica), mas também regional, de forma consensual com as sociedades que compõem o processo de integração, incorporando técnicas de governança corporativa na regulação de forma articulada, a significar uma governança corporativa regulatória publicizada multidimensional nas relações integracionistas europeias e do Mercosul.

Sua adoção, cada vez mais intensificada sob um ponto de vista da participação popular e do controle social, em si, nada mais faz do que albergar no ordenamento jurídico,

---

*A governança sob a perspectiva da concertação:  
elemento fundamental para o fortalecimento da integração regional*

segundo indica Gomes Canotilho (2003), o relevo adequado às, por ele denominadas, administrações independentes (de entidades reguladoras independentes) e, com isso, conceber-se uma via concertada e institucionalizada, claramente de maior legitimação em evidente ganho democrático, nos processos integracionistas de tomadas de decisões por parte dos Estados partícipes, à luz dos indiscutíveis fenômenos mundiais de internacionalização dos governos e globalização das economias<sup>2</sup>, permitindo, assim, uma atuação mais acentuada de organizações internacionais públicas e privadas, bem como organizações supranacionais como é o caso da União Europeia, que já interferem e impactam na formulação das políticas públicas e regionais<sup>3</sup>, bem como na elaboração de normas nacionais e relativas à União Europeia ou do Mercosul.

Olvidar-se da governança corporativa regulatória, alijando-a da ordem jurídica interna e internacional, com seu aspecto social participativo e de emparceiramento da sociedade com o Estado, é ignorar as consequências da globalização econômica, sociocultural e da internacionalização governamental, o que deve ser contornado por meio de uma institucionalização da sua *socialidade no contexto do Estado regulador*, ou seja, de realizador democrático de direitos sociais insertos em políticas públicas e regionais, assim, mais legitimadas – sob pena de, no caso específico brasileiro, ter-se violação das normas constitucionais pertinentes à justiça social (como, por exemplo, o art. 170, *caput*, incisos I a IX, e parágrafo único, c/c art. 174, *caput* e §§ 1º e 2º, bem como o art. 193, da Constituição Federal de 1988)<sup>4</sup>.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que a regulação administrativa, de seu lado, extrapola os limites da mera regulação econômica, espalhando-se não apenas sobre as atividades de certo conteúdo econômico, quer de ordem pública, quer de ordem privada, como também sobre as atividades sociais. Dessa forma, acertadamente ensina que a conceituação de regulação administrativa deve trazer em seu bojo, além da fixação de regras de conduta e controle, a proteção de interesses públicos conforme uma organização econômico-social, constituindo-se, de conseguinte, como o conjunto de tais regras (repita-se, orientadas a assegurar o interesse público). Assim,

Ela abrange, no direito brasileiro, outras áreas, dentre as quais os **serviços públicos exclusivos** (como os referidos no art. 21, XI e XII, da Constituição) e **não exclusivos do Estado** (como saúde, ensino, assistência etc.). Para essas áreas, o conceito de regulação econômica não se adapta inteiramente, porque a finalidade não é de ordem econômica. Daí ser preferível conceito mais amplo,

em que estejam presentes os dois primeiros elementos já assinalados (fixação de regras de conduta e controle), mas amplie o terceiro elemento, finalidade da regulação jurídica, que é a de organizar os vários aspectos da vida econômica e social, para proteger o interesse público. Por essa razão, pode-se definir a regulação, no âmbito jurídico, de modo a abranger a regulação da atividade econômica (pública e privada) e a regulação social. Nesse sentido, a regulação constitui-se como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público (Di Pietro, 2005, p. 205-206; grifos no original)

E com tais noções regulatórias administrativo-econômicas e administrativo-sociais, passa-se à adequada definição do hodierno conceito de governança regulatória – porquanto muito utilizado pela Administração Pública de forma pouco determinada e precisa –, mediante o estabelecimento do que se deve ter, respectivamente, por *global governance*, governança corporativa e sua respectiva aplicação à Gestão Pública e à Administração das atividades públicas, como também ao regramento (aí já em âmbito de Direito Administrativo) de tais atividades, principalmente no que tange à divisão do seu desempenho (tanto pela Administração Pública, como pelos particulares), inclusive segundo os mais atuais formatos dados às avenças, aos contratos administrativos ou também ditos de direito público.

A interrelação entre a governança corporativa regulatória e a chamada governança global pode ser determinada a partir dos pressupostos que surgem no âmbito privado e que, posteriormente, imbricam-se na forma de regulação do setor público, estabelecendo desse modo um espectro de interconexão direta que acaba por fixar-se mediante medidas e atos normativos adotados pelos Estados e, conseqüentemente, com influência direta na implementação e execução (assim como, no controle) das políticas públicas criadas pelas organizações internacionais e supranacionais, especialmente no âmbito da União Europeia, conforme será analisado.

Obviamente que tal interconexão sofreu uma série de adaptações para que a aplicação dos pressupostos da governança corporativa pudesse, de forma mais adequada, ser transposta para o setor público. E um dos meios de expressão adaptados para tal fim foi, justamente, procedimentos regulatórios de observância obrigatória para a Administração Pública, notadamente a concretização dos princípios anteriormente mencionados. Cite-se, como exemplo, a criação de mecanismos de participação popular no processo decisório tanto individualmente –

no caso dos Estados –, como globalmente – no caso das organizações internacionais e supranacionais.

Contudo, antes de se adentrar no tema específico governança global, cabe determinar-se qual seria a compreensão do seu conceito. A definição teórica e prática de governança foi desenvolvida ao longo das décadas dos anos 60-90 subsistindo, entretanto, constantes revisões das suas principais características. Qual seria o conceito atualmente adotado para a governança?

Calha esclarecer que o significado da ideia de governança sofreu uma variação temporal e espacial, e por isso não se pode falar de um conceito único e final que abranja todas as políticas governamentais e as práticas de gestão pública utilizadas no mundo.

Um dos conceitos mais difundidos e utilizados pelos estudiosos está intrinsecamente relacionado com a conceituação dada pelo Banco Mundial, comumente chamado *good governance*. Desse modo, a definição proposta por essa organização defende a governança desde uma perspectiva instrumental, não avançando num sentido estratégico mais aprofundado, como pode ser visto no documento preparado pelo Banco.

Pereira (1998, p.33), a seu turno, aduz que “governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”. A governança pública, em termos mais gerais, envolve a maneira como o ente público organiza e presta os serviços públicos, além de como gere os seus recursos, revelando a forma de gestão das competências do seu quadro de pessoal e o modo como divulga suas informações e também se relaciona com a sociedade civil.

Segundo González (2011, p. 17), a governança pode ser entendida, adentrando-se no âmbito da integração regional da União Europeia, conforme estipulado no Livro Branco da Comissão Europeia (2001), como “a capacidade das sociedades de se equipar com sistemas de representação, instituições, processos e corpos sociais como um instrumento de controle democrático, de participação na tomada de decisão e responsabilidade coletiva”<sup>25</sup>

Nesse sentido, tal como manifestado por Parejo Alfonso (2004, p. 31)

A iniciativa da "governança" inscreve-se no fundo da preocupação da Comissão Europeia sobre a sua posição no sistema em análise, a compreensão inevitável sobre a renovação do método comunitário a sustentar a concepção de um

reflexo específico da união de Estados e povos forjadas pelo processo de integração supranacional, o que, por si só, combina: i) a negociação entre os Estados, ii) a expressão da vontade popular e iii) e o funcionamento de instituições fortes e permanentes<sup>6</sup>

E quanto às disposições do Livro Branco, importante realçarem-se os cinco princípios da boa governança (absorvidos, em grande medida, da governança corporativa) que, segundo a Comissão, constituem pedra angular para a implementação de um modelo de governança mais democrático e adequado aos anseios de crescente integração dos Estados membros. São eles: abertura (dita também transparência ou *disclosure*), participação, responsabilização (*accountability*), eficácia e coerência<sup>7</sup>. Assim, será analisada com maior ênfase, no presente artigo, a questão da participação, dada a interrelação direta com a vertente democrática aqui projetada.

Além disso, em geral, a doutrina distingue entre a governança nacional e governança global, esta última ligada aos parâmetros das transformações havidas no cenário mundial. Para a Comissão de Governança Global (1995), a definição parte de uma visão mais ampla, fortemente ancorada no empoderamento da sociedade civil, conforme se pode observar

Governança é a soma das muitas maneiras dos indivíduos e das instituições, públicas e privadas, gerirem os assuntos comuns. É um processo contínuo através do qual os interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa pode ser concretizada. Inclui instituições e regimes para fazer cumprir os regimes formais, bem como arranjos informais quer com as pessoas quer com as instituições, que tenham concordado com seus interesses. (...) No âmbito global, a governança foi considerada principalmente como relação Intergovernamental, mas deve agora ser entendida como envolvendo também organizações não-governamentais (ONG), movimentos de cidadãos, corporações multinacionais e do mercado de capitais global. Interagindo com estes são meios de comunicação globais de influência largamente aumentada<sup>8</sup>

Já se fala em um “*direito mundial*” além da *ordem política internacional*, a contemplar as acima mencionadas administrações independentes (de entidades reguladoras independentes), consoante a noção de *soft law*<sup>9</sup> inserta na de *global governance*, ou seja, enquanto conjunto de regras flexíveis (pela ausência de cogência absoluta), positivadas ou não, aplicáveis às relações interestatais e sua regulação<sup>10</sup>.

O *Sarbanes-Oxley Act* (como corretamente denominado) é um exemplo de positivação e institucionalização da governança corporativa englobada pela atividade regulatória estatal,

experiência que trouxe certos aspectos a serem evitados e, assim, impor cuidados ao se planejar uma governança regulatória regional.

Com efeito, tal experiência em vez de reduzir riscos nas transações sem grandes impactos nos custos de regulação estatal, fez por aumentar estes de modo pouco produtor, incorporando, em sua grande maioria, práticas genericamente já verificadas pelo mercado corporativo, acrescentando gastos com mecanismos de controle e aferição sem significativa diminuição dos riscos relacionados aos ajustes públicos ou privados<sup>11</sup>, o que necessita ser objeto de preocupação dos reguladores, institucionais ou autônomos que participem dos diferentes processos de integração (União Europeia, Mercosul etc).

A governança global como resultado direto da chamada sociedade global caracteriza-se, conforme Gonçalves (2011, p. 41), por quatro aspectos básicos: i) a instrumentalidade inerente à concepção de governança, haja vista considerá-la como instrumento capaz de solucionar, ainda que de modo fragmentado, heterogêneo e parcial, os problemas decorrentes da sociedade global (pense-se, por exemplo, nas questões ambientais transfronteiriças ou em movimentos de capital transnacionais); ii) o alargamento da participação de distintos atores no processo de adoção e consolidação dos marcos regulatórios internacionais (organizações não-governamentais, empresas multinacionais etc.); iii) a solução dos problemas por vias consensuais e não exclusivamente coercitivas; e iv) a institucionalidade dos meios de decisão mediante a criação de estruturas e sistemas próprios de tomada de decisões que possam contar, em certa medida, com a participação e controle da sociedade civil.

Esse último aspecto será abordado na presente pesquisa, especialmente no que tange aos sistemas institucionais, como elemento para o fortalecimento da governança e os efeitos dela derivados a partir da boa gestão pública, enquanto aspecto inerente ao desenvolvimento de práticas mais democráticas da gestão dita social, concertada, e sua correlação com a salvaguarda da paz.

### **3 A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O PARADIGMA DA GOVERNANÇA**

No contexto objeto da presente análise, a governança poderia ser vista como uma articulação essencial entre instituições e elementos da sociedade, por meio da discussão sobre o

que pode ser considerado como necessário para representar e mediar a pluralidade de interesses que compõem o processo de integração entre os Estados membros. Neste diapasão, conforme define Schmitter (2007, p. 9), “Governança é um método/mecanismo para tratar uma ampla variedade de problemas/conflitos nos quais os atores normalmente chegam, mediante negociação e debate, a uma decisão satisfatória e obrigatória, e cooperam para sua execução.”<sup>12</sup>

Como tal, a criação de uma agenda de governança que pode ser aplicada nos processos de integração, cujo objetivo seria a formação de instituições supranacionais, deve incluir medidas para promover uma aproximação entre os setores da sociedade e os órgãos decisórios, tais como:

- Reforçar a percepção de governança e de integração que nasce da sociedade civil, buscando uma estratégia de gestão que envolva os direitos dos cidadãos à boa governança no âmbito da comunidade sub-regional;

- Promover uma consolidação dos princípios da governança e aperfeiçoar as estratégias escolhidas pelos atores regionais, a fim de estabelecer uma sinergia positiva, envolvendo todas as instituições e órgãos integracionistas e nacionais;

- Avançar no desenvolvimento de um quadro analítico e conceitual para formular estratégias de governança diretamente vinculadas com as exigências formuladas pela boa gestão administrativa;

- Garantir um processo com base nos princípios de governança e fortalecer as democracias sub-regionais, promovendo espaços e mecanismos para a construção de consenso entre as instituições, o governo (em sentido lato) e toda a sociedade civil, buscando assegurar o desenvolvimento de políticas de Estado a longo prazo<sup>13</sup>;

- Instituir uma associação permanente entre o Mercosul e as instituições da União Europeia e dos diversos processos de integração na América Latina (CAN, SICA, UNASUL etc.), de modo a reforçar e melhorar a capacidade institucional de resposta dos Estados às necessidades sociais, o que, por sua vez, integra a avaliação de políticas públicas e regionais pelas partes interessadas e a troca de informações sobre os critérios de governança.

Segundo os ensinamentos de Schmitter (2007), a governança traduz-se em um meio para a obtenção de várias metas estatais e de mercado, fixadas de maneira independente pelos diferentes atores afetados, revelando-se, em certa medida, até mais legitimado e, portanto, empoderado pela própria sociedade civil se comparado a alguns dos métodos clássicos utilizados pela Administração Pública ou até mesmo pelos entes privados, uma vez que:

A governança não é um objetivo em si mesmo, senão um meio para alcançar uma variedade de objetivos fixados de forma independente pelos atores envolvidos e afetados. Pode produzir resultados tanto "maléficos" como "benéficos". Não obstante, pode ser um método mais apropriado que os tradicionais relativos à coerção pública ou à concorrência privada. Além disso, nunca se aplica isoladamente, senão em conjunto a mecanismos estatais ou de mercado. (...) Dispensa-se dizer que, conforme o caso, a legitimidade da aplicação da governança à resolução de conflitos e à solução de problemas dependerá de diferentes princípios e normas operativas utilizadas para justificar as ações dos governos ou dos mercados<sup>14</sup> (SCHMITTER, 2007, p. 10)

O reforço da governança e legitimidade democrática requer, acima de tudo, que os Estados assumam uma postura transparente com as consequentes responsabilidades básicas para o desenvolvimento humano sustentável e a formação de capital social, criando um ambiente favorável à manutenção da paz. Consoante Schmitter (2007, p. 10):

Deve-se ressaltar que, em sua configuração ideal, a governança não se limita à obtenção de acordos consensuais, através de consulta, deliberação e negociação, mas também envolve a execução de políticas. Na verdade, quanto mais se estenda e expanda a sua prática, as organizações participantes irão desenvolver um interesse crescente no processo de execução, uma vez que favorece a sua legitimidade (e sua recompensa material) para administrar políticas compensatórias<sup>15</sup>

No caso específico dos processos de integração, para que os Estados possam aplicar efetivamente os postulados da governança, é necessário, em primeiro lugar, aumentar e reforçar o sistema institucional e, por outro, consolidar os princípios que regem o Estado Democrático de Direito.

Além disso, a análise dos instrumentos internacionais relativos ao fortalecimento do regime democrático, da governança, da participação popular e do controle social, no que tange à sua definição, conteúdo e alcance, requer uma atenção acurada quanto aos impactos, atuais e futuros, nas relações entre os Estados que participam de processos integracionistas.

Com efeito, Conejero Paz e Pizarro Sara (2005) alertam para algumas características e consequências do impacto da interconexão entre os processos de integração regionais e a governança, segundo um contexto globalizado e de cidadania participativa, especialmente aplicada às políticas públicas nacionais decorrentes

É inegável a influência que têm tido, neste novo enfoque, a globalização econômica e os processos de integração regionais, os quais têm dado lugar a organizações supranacionais (União Europeia, NAFTA, Mercosul etc) na configuração do que hoje chamamos governança global e local, e que têm tido um impacto significativo nas políticas nacionais derivadas do próprio intercâmbio de políticas transnacionais (Mayntz, 1993; John, 2001). Isso produz, a sua vez, o surgimento de múltiplos atores interdependentes dentro dos Estados-nação, o que, segundo nossa opinião, pode produzir uma sobrecarga no processo de tomada de decisões políticas. Portanto, estamos nos referindo a um aumento do nível médio de governo (Rhodes, 1997), a uma maior descentralização e fragmentação do Estado e à incorporação de novos atores ao ciclo de políticas públicas<sup>16</sup> (Conejero Paz e Pizarro Sara, 2005, p. 14)

Barros-Platiau (2001), a seu turno, verifica o surgimento de novos atores privados no contexto internacional (também existentes no cenário da União Europeia) que, segundo uma óptica de cidadania participativa, inclusive criam normas de conduta a serem aplicadas a outras entidades privadas, ou mesmo aos Estados, quando caracterizadas como *soft law*, estabelecendo, com isso, uma governança regulatória própria, de observância obrigatória para os envolvidos

O fenômeno que nos interessa aqui é que atores privados estão criando normas de conduta internacional a serem aplicadas a outras entidades privadas ou mesmo aos Estados. Normas privadas podem tornar-se *soft law* e ser consideradas cogentes por outros atores, como as normas ISO ou normas da OMC. (...) Os efeitos da participação de atores não-estatais são diversos. Um deles é o papel de “vigilância”,... (...) O papel das comunidades epistêmicas como criadores de normas internacionais também deve ser lembrado, nas questões jurídicas em geral. (...) Enfim, atores internacionais parecem estar influenciando de maneira progressiva a elaboração das normas jurídicas internacionais recentes. O Estado soberano não seria mais o único produtor de normas internacionais? Uma resposta negativa seria adequada, pois o Estado ainda tem monopólio de elaboração das normas jurídicas internacionais, apesar da articulação manifesta de atores não-estatais. O que existe atualmente é mais um papel de regulação das relações internacionais, que é muito diferente do direito internacional. (...) Em suma, o papel desses atores é muito mais de criação de valores e de consenso do que de normas internacionais. Na verdade, eles criam uma atmosfera de “valores globalizados” em face da qual os Estados não podem recuar,... (Barros-Platiau, 2001, p. 8-9).

Assim, o exame em questão, desde uma perspectiva micro (Estado) à macro (integração interestatal), deve levar em consideração as questões vinculadas ao próprio funcionamento e o papel do Estado para lograr maior justiça social e solução pacífica dos conflitos, mediante mecanismos internos de garantia da democracia. Neste sentido, conforme assevera Richmond (2010, p. 324)

Uma forma mais social de construção da paz, que capacite a versão liberal a desenvolver características emancipatórias (HELD, 2004, p. 3) e seja apta a prover a empatia, possibilitar a emancipação e lidar com a diferença, pode se imbuir do objetivo de reunir os processos de globalização, integração, solidariedade e justiça, por meio de uma "governança multicentrada"

Para tanto, uma análise da legislação nacional de cada Estado partícipe favorece a verificação de se efetivamente há uma tendência a considerar a governança como elemento legitimador de cunho democrático, num claro desbordamento (*spill over*) do estamento internacional para o nacional, a permitir constatarem-se instrumentos para uma concretização mais intensificada da democracia e de fortalecimento da paz. Contudo, não será objeto do presente trabalho realizar tal análise, uma vez que o objetivo principal é elaborar uma primeira aproximação ao tema.

#### **4 A GOVERNANÇA E A CONCERTAÇÃO COMO ELEMENTOS INDISSOCIÁVEIS DA DEMOCRACIA: O CASO DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL<sup>17</sup>**

É preciso ter-se em mente que a concepção de democracia permite sua análise por facetas distintas (como a econômica, social, industrial e política), sendo que a ora adotada resulta sob seu enfoque político participativo, consoante a doutrina de Comparato (1989) e Bobbio (2000), que a consideram, em termos gerais, como a tomada de decisões pelo povo de acordo com suas próprias convicções, estabelecendo, de acordo com determinadas regras, titularidades e processos para tanto, negando, desta forma, qualquer coerção exercida por fatores externos para qualquer deliberação ou prática de determinados atos, a pressupor-se liberdade, sem a qual o sistema político não se sustenta.

De posse de tal aceção de democracia ora adotada, é preciso notar-se que, à luz da consonância do documento elaborado pela Comissão Europeia com sua faceta participativa,

passa-se a um exame mais apurado do Livro Branco da Governança, e, notadamente, dos antes mencionados cinco princípios básicos de uma boa governança que estipula.

Conforme assinala Joerges (2002, p. 445)

Cinco princípios: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência, que devem ser exercidos sempre de forma abrangente. Mas como? Estes princípios são muito amplos e abstratos para nos fornecer orientação na busca de legitimidade para a governança transnacional.<sup>18</sup>

Não obstante sua amplitude e abstração, cada um desses princípios passa a ser essencial à instauração de uma governança mais democrática. Não somente representam a base da democracia e o Estado de Direito, senão que podem aplicar-se a todos os níveis de governo. Dessa forma, quanto ao seu conteúdo, tem-se:

- Abertura: as instituições deveriam trabalhar de uma forma mais aberta. Deveriam utilizar uma linguagem que se mostre acessível para o público e fomenta a confiança em instituições que são, *per se*, dotadas de alta complexidade;

- Responsabilidade: É preciso definir e classificar o papel das instituições (legislativo e executivo) nos processos;

- Eficácia: as medidas não de ser adequadas e oportunas, e produzir os resultados buscados, pautadas em objetivos claros, com avaliação e controles periódicos;

- Coerência: as políticas desenvolvidas e as ações empreendidas devem ser racionais e facilmente compreensíveis. A coerência requer uma liderança política e um firme compromisso por parte das instituições que devem garantir um desenvolvimento contínuo das ações e medidas adotadas;

- Participação: a qualidade, a pertinência, a eficiência e a eficácia das políticas públicas implicam uma ampla participação da cidadania. Uma participação reforçada deveria gerar uma maior confiança nos resultados finais e nas instituições das quais emanam as políticas públicas.

Dentro da questão relativa à participação cidadã, o Livro Branco propôs instrumentos e ações propícias a formar um “espaço” aberto aos cidadãos europeus e incluí-los no processo de construção da Europa. Como tal, os mecanismos fixados pelo Livro Branco se baseiam na potencialização do papel da sociedade civil, adjudicando-lhe uma posição de evidência na esfera comunitária.<sup>19</sup>

Assim entende Liebert (2001, p. 12)

O novo conceito de governança tem três implicações: em primeiro lugar, ao questionar o exercício do poder, ultrapassa as questões de resolução de problemas e aborda diretamente a participação e legitimidade. Em segundo lugar, ele se concentra em processos informais e regras não-formais de tomada de decisão, portanto, radicaliza a distinção entre governança e governo. Em terceiro lugar, ele transforma uma parcela considerável do poder de titulares de cargos públicos a entidades privadas, incluindo ONGs, empresas corporativas, sociedade civil, etc.<sup>20</sup>

Agora bem, a Comissão estabeleceu os principais pontos para reforçar a participação dos cidadãos, que resumidamente são: tornar mais transparente o sistema de funcionamento da União Europeia; aproximar-se do cidadão pela via da democracia regional e local; e implicar a sociedade civil no processo decisório, entre outros.

A Comissão insta às instituições comunitárias e também aos Estados membros que assumam o compromisso de promover uma aproximação entre a União Europeia e os cidadãos. Nesta chamada à fixação da nova governabilidade, o Parlamento merece, por parte da Comissão, duas considerações: primeiro, entende que o Parlamento Europeu (PE) deve se centrar em seu papel de coautoridade legislativa e orçamentária; segundo, junto com os Parlamentos nacionais da União Europeia, deve dedicar-se mais ativamente a estimular o debate público sobre o futuro da Europa e suas políticas.

O Parlamento Europeu – pode-se ler no Livro Branco – deveria reforçar sua função de controle da execução do orçamento e das políticas da União Europeia. Para isto, deveria abandonar seu papel atual de “contador” e fixar-se, em maior medida, em suas tarefas de controle relativas aos objetivos políticos.

As críticas sobre a posição da Comissão em relação ao PE foram bastante numerosas, quase todas referentes à implícita questão de divisão de poder e o seu fortalecimento excessivo (Comissão). Para Bar Cendón (2001, p. 02) “o Livro Branco manifesta um claro desejo da Comissão de reforçar seu papel e colocar-se no centro do sistema institucional da União Europeia.”<sup>21</sup>

O paradoxo reside justamente nas próprias afirmações da Comissão, ou seja, se o PE representa o órgão de representatividade cidadã por excelência. Como se pode diminuir sua função de controle sem que haja mecanismos de substituição do mesmo nível ou tipo? Pode-se

falar em incremento da participação cidadã e, ao mesmo tempo, diminuir a parcela de poder atribuída ao PE? As respostas foram dadas pela Eurocâmara, que em seu relatório sobre a Governabilidade<sup>22</sup>, advertiram a respectiva Instituição para que se abstinhasse de adotar medidas legislativas que poderiam afetar o papel do Parlamento Europeu e do Conselho no processo legislativo, antes que fossem realizadas as devidas consultas com a própria instituição parlamentar, já que não se pode aceitar um “recorte” nas potestades normativas e na participação no processo legislativo da única instituição que é eleita diretamente pelos cidadãos europeus (MATA DIZ; RIBEIRO, 2011).

Finalmente, no caso da previsão normativa, vale ressaltar que, foi apenas com o Tratado de Lisboa (2009) que os instrumentos e formas de garantia da governança na União Europeia ganharam evidência nos debates antes da confecção do Acordo, aparecendo, de conseguinte, diversas vezes em suas disposições. Importante apontar que a palavra “governança” apareceu pela primeira vez no Tratado da União Europeia devido a alterações feitas pelo Tratado de Lisboa.<sup>23</sup>

No caso do Mercosul, não há ainda uma política específica voltada efetivamente para o fortalecimento da participação como elemento intrínseco da democracia, tendo-se, contudo, uma certa institucionalidade a partir da criação do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), que teve como *leit motiv* justamente promover a cidadania participativa no âmbito das decisões do Mercosul.

Esse foro – criado como um “espelho” do Comitê Econômico e Social da União Europeia – é considerado como um órgão subsidiário que visa aconselhar o Grupo Mercado Comum, com função consultiva e que se expressa por meio de recomendações, sem natureza vinculante.

Desenvolvido pelo Protocolo de Ouro Preto (artigos 28 a 30), o Foro, até o presente momento, não teve o impacto que se pretendia quando se formulou o quadro institucional destinado a assegurar a devida participação da sociedade civil.

Apesar de haver garantido formalmente a presença de setores significativos da sociedade, a estrutura institucional do Mercosul carece de maior efetividade, já que não foi alcançado o mercado comum, estando ainda hoje na etapa de uma união aduaneira imperfeita.

Fazendo uma breve análise comparativa com o sistema institucional europeu, podemos ver que o Comitê Econômico e Social, ao contrário do Mercosul, tem uma presença importante no processo de tomada de decisões das instituições comunitárias. Embora a competência deste órgão seja também consultiva, sem caráter vinculativo, em várias ocasiões, as recomendações feitas pelo Comitê foram levadas em consideração e até mesmo adotadas pela Comissão.

O Comitê sempre é consultado em assuntos de política econômica e social, e consegue, na maioria das vezes, obter consenso sobre as questões que representam a vontade dos vários setores e atividades, com a conseqüente indicação de alterações desejadas pelos destinatários diretamente interessados nas propostas<sup>24</sup>. Como um exemplo do grau de relevância do Comitê, em 1989, foi apresentada uma proposta de Carta dos Direitos Sociais Europeus, que mais tarde foi incorporada pela própria Comissão em um projeto de lei, posteriormente aprovado pelo Conselho de Ministros (ACCIOLY, 2010).

Como tal, não há dúvida de que o FCES poderia ser o órgão capaz de aglutinar, numa só instância, as aspirações da sociedade civil mercosulista, representando, ao mesmo tempo, as questões relativas a setores específicos desta mesma sociedade.

O que deve-se evitar é a formação de um Foro Econômico e Social que esteja composto por tão somente três setores, quais sejam, trabalhadores, empresários e “outros”, e que também não cumpra com a consulta preceptiva, que deve ser realizada antes do processo de tomada de decisões ou quando muito, durante os debates para a adoção de medidas e ações.

Tal realidade leva a pensar-se que realmente os governos não imprimiram, na configuração inicial do órgão, um sentido mais democrático que deveria ser obrigatoriamente dado ao Foro do Cone Sul. Uma ativa participação dos cidadãos é fator fundamental que poderia assegurar o sucesso e a humanização tanto do Mercosul como de outros processos de integração.

Claro que o processo do Cone Sul somente poderá avançar na busca de sociedades mais justas para seus habitantes, se a participação cidadã for efetivamente garantida, e se a sociedade civil for capaz de desenvolver um constante monitoramento e controle do processo integrador, assegurando sua transparência e contribuindo para a consolidação de uma nova agenda de participação popular e controle social.

De qualquer forma, no Mercosul se ressalta a ausência de uma abordagem participativa ativa da esfera social, especialmente no que diz respeito ao processo de integração e desenvolvimento, porque embora haja a previsão de um órgão representativo da sociedade, este não foi capaz de estabelecer os verdadeiros substratos para que haja uma autêntica contribuição social na construção da integração regional sul-americana.

## 5 CONCLUSÃO

A discussão sobre a governança e a participação no âmbito dos processos de integração demanda uma análise das políticas públicas e da institucionalidade voltada para o fortalecimento da democracia, vez que os cidadãos não podem estar alijados do processo decisório que perpassa toda e qualquer tentativa de associação interestatal, especialmente aquela que implica a criação de sistema institucional e jurídico próprio e singular, como é o caso da União Europeia e, em menor medida, do Mercosul.

Não cabe dúvida que a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões públicas é o instrumento mais importante da democracia participativa, e pode ser alcançado por meio do diálogo entre a sociedade e as instituições competentes para a tomada e execução de decisões. Contudo, os próprios Estados, quando da implementação de acordos visando uma integração mais profunda, devem estabelecer as normas e as instituições que garantam, efetivamente, tal participação.

Conforme visto no presente trabalho, a União Europeia desde sua criação na década de 50 vem tentando forjar um espaço de participação cidadã, objetivando fortalecer os instrumentos e meios de expressão da vontade popular, de modo a contornar o *deficit* democrático do qual sempre é acusada, buscando ainda aproximar, cada vez mais, os cidadãos das decisões tomadas pelas instituições europeias.

A institucionalidade e as disposições normativas encontradas no âmbito da União Europeia representam o resultado direto de uma preocupação voltada para a legitimidade do processo decisório comunitario, ainda que, todavia, não tenha logrado obter efetivamente maior participação dos cidadãos, conforme apontado anteriormente.

Como o escopo do presente trabalho é realizar uma primeira aproximação sobre o tema, não se dedicou a uma análise específica de todos os instrumentos adotados para incrementar tal participação; contudo, é mister mencionar, há um esforço contínuo no sentido de aperfeiçoá-los, como é o caso da proposta de iniciativa popular prevista no Tratado de Lisboa, em seu artigo 11, numeral 4º, complementado pelo artigo 24, parágrafo primeiro, do Tratado de Funcionamento da União Europeia, entre outros instrumentos contemplados na legislação comunitária.

No caso do Mercosul, devido ao baixo grau de integração alcançado, a institucionalidade e a normatividade previstas para a concretização da participação cidadã ainda encontram-se em fase embrionária; contudo, deve-se realçar, criou-se uma certa institucionalidade a partir do FCES, ainda que este não consiga agregar a representatividade de todos os setores da sociedade civil.

Além disso, as tentativas de criar um Parlamento com membros escolhidos diretamente pelos cidadãos de cada Estado parte ainda não foram concretizadas, o que demonstra a necessidade de contar com mecanismos que venham a dotar o processo de legitimidade, incrementando, assim, o nível democrático das decisões tomadas.

Finalmente, conforme evidenciado alhures, não se pode olvidar que os processos de integração têm como destinatários finais os próprios cidadãos dos Estados partícipes e, como tal, não se pode simplesmente afastá-los das decisões que venham a ser tomadas, sob pena de um grave menoscabo da governança e, de conseguinte, do valor maior da democracia, a liberdade de participação.

**AGRADECIMENTO:** A autora agradece ao Programa Erasmus +, Cátedra Jean Monnet de Direito UFMG (565401-EPP-1-2015-1-BREPPJMO-CHAIR) pelo apoio concedido.

## NOTAS

<sup>1</sup> Parte das ideias contidas neste tópico se verificam anteriormente desenvolvidas em Caldas e Penido (2016), razão pela qual a este texto ora se refere expressamente e também se remete o leitor para uma leitura complementar sobre o tema da regulação dita pactual concertada.

- <sup>2</sup> Tais referidos fenômenos mundiais (de internacionalização dos governos e globalização das economias), vale mencionar, verificam-se como causadores de profundas modificações em categorias políticas e constitucionais clássicas, como, *e. g.*, a noção de Estado e soberania, em que este não é mais visto como titular de um poder incontestável de mando, em âmbito interno e internacional, mas como mera unidade de ação a comandar atos e comportamentos no seu âmbito territorial, de governos nacionais, vez que, em plano internacional, cede espaço sofrendo limitações a respeito de questões voltadas a integração e/ou regionalização previstas em tratados (Miranda, 2003).
- <sup>3</sup> É o caso, por exemplo, da atuação do FMI - Fundo Monetário Internacional, seguindo as políticas econômico-financeiras estabelecidas pelo Consenso de Washington, que influenciou significativamente a sanção da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, ou, ainda, o impacto da matriz principiológica internacional ambiental que influenciou a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.
- <sup>4</sup> Sobre uma regulação vocacionada aos direitos fundamentais de terceira geração, vide Canotilho (2003). Também sobre a necessidade de uma regulação sintonizada com os fenômenos mundiais da globalização econômica e internacionalização governamental, há as lições de Mialhe (2003). A respeito da omissão inconstitucional de preceitos de Justiça Social na Constituição Federal de 1988, a implicar violação a direitos subjetivos dos administrados, vide Mello (2009); e, ainda, quando tal violação omissiva se dá por parte da Administração Pública (com tais direitos sendo reconhecidos como fundamentais), em malferir à sua efetividade num contexto de “estado de coisas inconstitucional” e sendo havida como uma nova forma de inconstitucionalidade (administrativa), controlável por ADPF - **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** em, assim, autorizado ativismo judicial praticado pelo Supremo Tribunal Federal, vide Pereira e Gonçalves (2015).
- <sup>5</sup> No original: “[...] La capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva”.
- <sup>6</sup> No original: “[...] la iniciativa de la «gobemanza» se inscribe, sobre el trasfondo de la preocupación de la Comisión Europea sobre su propia posición en el sistema sujeto a reconsideración, en la comprensión inevitable por ésta de la renovación del método comunitario y para sostener la concepción de éste como reflejo específico de la unión de Estados y pueblos fraguada por el proceso de integración supranacional, que, por ello mismo, combina i) la negociación entre los Estados, ii) la expresión de la voluntad popular y iii) el funcionamiento de instituciones fuertes y permanentes.”
- <sup>7</sup> Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52001DC0428>>. Acesso em: 17 jun. 2016.
- <sup>8</sup> No original: “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action can be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. [...] At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGO), citizens’ movements, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence.”

- <sup>9</sup> Nasser define-a, genericamente, tomando o conceito extraído do léxico de direito internacional público da autoria de Jean Salmon; tem-na enquanto regras de valor normativo limitado, quer por estarem previstas em instrumentos sem cogência, isto é, sem obrigatoriedade de observância, ou quer por, malgrado conterem constringência, esta não se revelar criadora de obrigações de direito posto ou, se o for, de forma relativa. E, dentre as várias acepções por si descobertas e que ora se adota, aponta *soft law* como “...normas, jurídicas ou não, dotadas de linguagem vaga, ou de noções com conteúdo variável ou aberto, ou que apresentam caráter de generalidade ou principiológico que impossibilite a identificação de regras específicas e claras” (Nasser, 2006, p. 25).
- <sup>10</sup> Por isso, entende-se imprescindível a positivação de tais preceitos, de sorte a adquirirem a generalidade e cogência necessárias à segurança e certeza jurídicas da previsibilidade o mais clara e ampla possível, sempre com a ressalva de que tal, assim chamado, “poder normativo” pelos reguladores brasileiros, em si, não passa de limitações ao exercício da liberdade e propriedade, que não inovam no ordenamento jurídico pátrio à luz do previsto no art. 2º, art. 5º, II, c/c art. 37, *caput*, bem como o art. 84, IV, todos da Constituição Federal de 1988.
- <sup>11</sup> Sobre a existência de custos substanciais para a implementação de um bom sistema de governança corporativa, vide Silveira; Barros; Silveira; 2008.
- <sup>12</sup> No original: “Gobernanza es un método/mecanismo para tratar una amplia variedad de problemas/conflictos en los que los actores normalmente llegan, negociando y debatiendo, a una decisión satisfactoria y obligatoria, y cooperan para su ejecución.”
- <sup>13</sup> Tal medida, vale explicitar, envolve a criação e fortalecimento de mecanismos de intermediação, canalização das demandas sociais, participação e controle eficaz, eficiente e efetivo do Parlamento e de outros entes da própria sociedade civil (sindicatos e empregadores, organizações sociais e religiosas, entre outros).
- <sup>14</sup> No original: “[...] La gobernanza no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para lograr una variedad de objetivos fijados independientemente por los actores implicados y afectados. Puede producir tanto “malos” como “buenos” resultados. No obstante, puede ser un método más apropiado que los tradicionales relativos a la coerción pública o la competencia privada. Por lo demás, nunca se aplica de forma aislada, sino conjuntamente a mecanismos estatales o de mercado. [...] Huelga decir que, llegado el caso, la legitimidad de aplicar la gobernanza a la resolución de conflictos y a la solución de problemas dependerá de diferentes principios y normas operativas utilizadas para justificar las acciones de los gobiernos o los mercados.”
- <sup>15</sup> No original: “[...] Cabe subrayar que, en su configuración ideal, la gobernanza no se limita a obtener acuerdos consensuados, a través de la consultación, deliberación, y negociación, sino que también implica políticas de ejecución. De hecho, cuanto más se prolongue y amplíe su práctica, las organizaciones participantes desarrollarán un interés creciente en el proceso de ejecución, puesto que favorece su legitimidad (y su recompensa material) al administrar políticas compensatorias.”
- <sup>16</sup> No original: “[...] Es innegable la influencia que ha tenido en este nuevo enfoque la globalización económica y los procesos de integración regionales, que han dado lugar a organizaciones supranacionales (Unión Europea, NAFTA, Mercosur, etc), en la configuración de lo que hoy llamamos gobernanza global y local y que han tenido un impacto significativo en las políticas nacionales derivado del propio intercambio de políticas transnacionales (Mayntz, 1993; John, 2001). Ello produce a su vez la aparición de múltiples actores interdependientes dentro de los estados-nación lo que, según nuestra opinión, puede producir una sobrecarga en el proceso de toma de decisiones políticas. Por tanto, nos estamos refiriendo a un aumento del nivel meso del gobierno

(Rhodes, 1997), a una mayor descentralización y fragmentación del Estado y a la incorporación de nuevos actores al ciclo de políticas públicas.”

- <sup>17</sup> Esta parte já havia sido originalmente desenvolvida em Mata Diz e Lemos Júnior (2016).
- <sup>18</sup> No original: “Five principles—openness, participation, accountability, effectiveness and coherence—should be brought to bear ever more comprehensively. But how? These principles are far too unspecific to provide us with orientation in the search for legitimacy for transnational governance.”
- <sup>19</sup> Uma posição crítica dos conceitos extraídos da governança europeia pode ser encontrada em Schmitter (2001) e também em Leal (2001).
- <sup>20</sup> No original: “The new governance concept has three implications: First, by questioning the exercise of power, it goes beyond questions of problem-solving and tackles issues of participation and legitimacy. Second, it focuses on informal processes, and not formal decision-making rules, hence radicalizing the distinction between governance and government. Third, it shifts a sizable portion of power from public office holders to private actors, including NGO’s, corporate businesses, civil society etc.”
- <sup>21</sup> No original: “el Libro Blanco manifiesta un claro deseo de la comisión de reforzar su papel y de colocarse en el centro del sistema institucional de la Unión Europea.”
- <sup>22</sup> Informe sobre el Libro Blanco de la Comisión “La Gobernanza Europea” A5-0339/2001, de 15 de noviembre de 2001.
- <sup>23</sup> Inseriu-se o artigo 16-A no Tratado da União Europeia, segundo o qual: “1. A fim de promover a boa governança e assegurar a participação da sociedade civil, a atuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura. 2. As sessões do Parlamento Europeu são públicas, assim como as reuniões do Conselho em que este delibera e vote sobre um projeto legislativo.”
- <sup>24</sup> Também não se pode negar a importância do Comitê de Regiões no processo decisório da UE, já que este se compõe de representantes das diversas regiões europeias, e como tal deverá expressar a vontade dos cidadãos europeus que nestas vivem.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

BAR CENDÓN, Antonio. *El Libro Blanco la Gobernanza Europea y la reforma de la Unión. Contribución a la Comisión sobre la Gobernanza*. 2001. Disponível em: <[http://europa.eu.int/comm/gouvernance/contrib\\_cendon\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/gouvernance/contrib_cendon_es.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2005.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental*. Série Grandes Eventos – Meio Ambiente, 2001, p. 01-11. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31997-37543-1-PB.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

---

*A governança sob a perspectiva da concertação:  
elemento fundamental para o fortalecimento da integração regional*

BIZZOZERO, Lincoln. *Las relaciones MERCOSUR – Unión Europea: La gobernanza europea frente a los cambios en el bloque sudamericano. Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina - CEISAL - Réseau Amérique latine*, 2007. Disponível em <[www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal.../INT-3-BIZZOZERO.pdf](http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal.../INT-3-BIZZOZERO.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2009.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7. ed. rev. e ampl, São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; PENIDO, Thiago Martins. Princípios do Equador e Governança Regulatória nas contratações públicas sustentáveis: implicações nas desapropriações. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 112, p. 183-230, jan./jun. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Revista do Advogado*. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, Ano XXIII, n. 73, p. 109-111, nov. de 2003.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Trad.por Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Branco da Comissão Europeia: A Governança Europeia*. 25 de julho de 2001 - COM (2001) 428 final. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52001DC0428>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL (CGG). *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONEJERO PAZ, Enrique; PIZARRO SARA, Elisa. En busca de la gobernanza democrática local. In: *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: “Democracia y buen gobierno”* (Área II. Administración Pública). Madrid, 21–23 de septiembre de 2005, p. 11-20. Disponível em: <[http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_07/area02/GT05/CONEJERO-PAZ-Enrique\(UMH\)y-PIZARRO-SARA-Elisa\(UMH\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area02/GT05/CONEJERO-PAZ-Enrique(UMH)y-PIZARRO-SARA-Elisa(UMH).pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Regimes internacionais como ações da governança global. *Meridiano 47*. v. 12, n. 125, p. 40-45, mai.-jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/3311>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

GONZÁLEZ, Jorge Agudo. La concertación con la administración: especial referencia a la concertación informal. *Opinión Jurídica*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín, edición especial, julio/diciembre 2011, p. 15-32.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

JOERGES, Christian. The Commission's White Paper on governance in the EU – a symptom of crisis? *Common Market Law Review*, n. 39, 2002.

LEAL, Marta Pardo. El libro blanco sobre la gobernanza ¿la reforma de la gobernación de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria? *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, n. 216, p. 8-22, 2001.

LIEBERT, Ulrike. *New governance and the prospects for a European sphere of publics*. Contribution logged for the "Public debate on the Future of Europe", sept. 2001. Disponível em: <<http://europa.eu.int/futurum/documents/press/jm0901.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2003.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; LEMOS JÚNIOR, Eloy Pereira. A participação cidadã nos processos de integração regional: pela efetiva construção de espaços democráticos nas relações interestatais. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 20, n. 20, p. 79-41, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/713>>. Acesso em 12 nov. 2016.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; RIBEIRO, Elisa. Las competencias del Parlasur. In: MOLINA DEL POZO, Carlos F. e PIZZOLO, Calogero (orgs.). *Parlamento de la Unión Europea y Parlamento del MERCOSUR: ensayo para un estudio comparado*. Buenos Aires: EUDEBA, 2011, p. 48-68.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: el reforzamiento de la participación ciudadana en el proceso de asociación birregional. In: MOLINA DEL POZO Carlos F.; FAIÑAS, Andre; MATA DIZ, Jamile B. (Org.). *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones latinoamericanas*. Madrid: Dijusa, 2005, p. 445-476.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MIALHE, Jorge Luís. Desafios no ensino do Direito Internacional Público e do Direito da Integração em tempos de globalização. *Impulso - Revista de Ciências Sociais e Humanas. Direito e globalização*. Piracicaba: Editora UNIMEP, v. 14, n. 33, p. 85-11, jan./abr. 2003.

MIRANDA, Jorge. Direito Constitucional e Direito Internacional. *Revista do Advogado*, Ano XXIII, nº 73, p. 89-93, nov. 2003.

MONCADA, Luís S. Cabral de. *A relação jurídica administrativa: para um novo paradigma de compreensão da actividade, da organização e do contencioso administrativos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PALENCIA PRADO, Tania. *Los obstáculos a la participación ciudadana - marco jurídico para la participación ciudadana*. Memoria del III Taller Regional Centroamericano. Documento de Trabajo, Guatemala, junio de 1998.

PAREJO ALFONZO, Luciano. Los Principios de la “Gobernanza Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 6-1, 1º semestre 2004.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; GONÇALVES, Gabriel Accioly. Inconstitucionalidade sistêmica e multidimensional: transformações no diagnóstico das violações à Constituição. *Revista Juris Poiesis*. ano 18, nº 18, p. 130-159, jan./dez. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/1785/909>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

RICHMOND, Oliver P. Para Além da Paz Liberal? Respostas ao “Retracemento”. Trad. de Victor Coutinho Lages. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, p. 297-332, jul./dez. 2010..

SCHMITTER, Philippe C. Acuerdos de gobernabilidad para la sostenibilidad: una perspectiva regional. *Revista de Sociología*, nº 24, p. 13-29, 2010. Disponível em: <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/24/2401-Schmitter.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

SCHMITTER, Philippe C. ¿Puede la gobernanza legitimar la Unión Europea? *European Journal of Legal Studies*, Issue 1. v. 1, p. 1-23, 2007. Disponível em: <<http://www.ejls.eu/1/8ES.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

SCHMITTER, Philippe C. What is there to legitimize in the European Union...and how might this be accomplished? In: *Jean Monnet Working Paper* No. 6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Disponível em: <<http://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011401.html>>. Acesso em: 12 nov. 2004.

SILVEIRA, Héber Pessoa da; BARROS, Lucas Ayres Barreira de Campos; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa e captação de longo prazo. In: MATIAS, Alberto Borges *et alii*. *Captação de recursos de longo prazo*. SAITO, Richard; PROCIANOY, Jairo Laser (Org.). São Paulo: Atlas, 2008.

Recebido: 15-10-2016

Aprovado: 19-12-2016

