

O COSMOPOLITISMO DE ULRICH BECK E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO TRANSNACIONAL. DOS PERIGOS À SOBERANIA NACIONAL DA TRANSNACIONALIDADE CONVERTIDA EM SUPRANACIONALIDADE

ULRICH BECK'S COSMOPOLITANISM AND ITS RELATIONSHIP WITH TRANSNATIONAL LAW. ON THE DANGERS TO SOVEREIGNTY BY TRANSNATIONALITY CONVERTED INTO SUPRANATIONALITY

EL COSMOPOLITISMO DE ULRICH BECK Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO TRANSNACIONAL. SOBRE LOS PELIGROS PARA LA SOBERANÍA NACIONAL DE LA TRANSNACIONALIDAD CONVERTIDA EN SUPRANACIONALIDAD

Jorge Isper Abrahim Filho¹
Mônica Nazaré Picanço Dias²

RESUMO: O presente artigo examina a teoria do cosmopolitismo metodológico de Ulrich Beck, confrontando-a com os desenvolvimentos contemporâneos do Direito Transnacional e os riscos inerentes à conversão da transnacionalidade em supranacionalidade. A partir da sociologia do risco global elaborada por Beck, sustenta-se que o cosmopolitismo não é mera utopia filosófica, mas resposta estrutural às insuficiências do Estado-Nação diante dos riscos sistêmicos da modernidade reflexiva. Contudo, o artigo argumenta que a resposta jurídica ao cosmopolitismo encontra tensão interna quando a governança transnacional se hipertrofia em estruturas supranacionais dotadas de poder vinculante e déficit democrático. Analisam-se os conceitos de soberania porosa, policentrismo jurídico e legitimidade cosmopolita, concluindo que o Direito Transnacional deve ser compreendido como espaço normativo de coordenação e não de subordinação, sob pena de reproduzir, em escala global, os vícios do centralismo estatal que pretende superar.

1

Palavras-chave: Cosmopolitismo. *Ulrich Beck*. Direito Transnacional. Supranacionalidade. Modernidade Reflexiva. Soberania. Governança Global.

ABSTRACT: This article examines Ulrich Beck's theory of methodological cosmopolitanism, confronting it with contemporary developments in Transnational Law and the inherent risks of converting transnationality into supranationality. Drawing on Beck's sociology of global risk, the article argues that cosmopolitanism is not a mere philosophical utopia, but a structural response to the insufficiencies of the Nation-State in the face of the systemic risks of reflexive modernity. However, the article contends that the legal response to cosmopolitanism faces internal tension when transnational governance hypertrophies into supranational structures endowed with binding power and democratic deficit. The concepts of porous sovereignty, legal polycentrism and cosmopolitan legitimacy are analysed, concluding that Transnational Law must be understood as a normative space of coordination rather than subordination, lest it reproduce, on a global scale, the vices of state centralism it seeks to overcome.

Keywords: Cosmopolitanism. *Ulrich Beck*. Transnational Law. Supranationality. Reflexive Modernity. Sovereignty. Global Governance.

¹Mestrando na Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas. Especialista em Administração Financeira Pública; Professor de Economia na Universidade Federal do Amazonas.

²Professora no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas. Doutora em Ciência Jurídica pela UNIVALI/SC (2013). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (2008). Brasil.

RESUMEN: Este artículo examina la teoría del cosmopolitismo metodológico de Ulrich Beck, contrastándola con los desarrollos contemporáneos del Derecho Transnacional y los riesgos inherentes a la transformación de la transnacionalidad en supranacionalidad. Partiendo de la sociología del riesgo global de Beck, argumenta que el cosmopolitismo no es meramente una utopía filosófica, sino una respuesta estructural a las deficiencias del Estado-Nación frente a los riesgos sistémicos de la modernidad reflexiva. Sin embargo, el artículo sostiene que la respuesta jurídica al cosmopolitismo se topa con tensiones internas cuando la gobernanza transnacional se hipertrofia en estructuras supranacionales dotadas de poder vinculante y un déficit democrático. Se analizan los conceptos de soberanía porosa, policentrismo jurídico y legitimidad cosmopolita, concluyendo que el Derecho Transnacional debe entenderse como un espacio normativo de coordinación y no de subordinación, para evitar que reproduzca, a escala global, los vicios del centralismo estatal que pretende superar.

Palabras clave: Cosmopolitismo. *Ulrich Beck*. Derecho transnacional. Supranacionalidad. Modernidad reflexiva. Soberanía. Gobernanza global.

1. INTRODUÇÃO

A modernidade apresenta um paradoxo estrutural: quanto mais os riscos se globalizam, mais os instrumentos jurídicos e políticos para enfrentá-los revelam-se insuficientes.

Tem-se as grandes mudanças climáticas, pandemias, crises financeiras sistêmicas, terrorismo transnacional e fluxos migratórios massivos, todos compondo um quadro de ameaças que não respeita fronteiras geográficas nem reverencia a soberania dos Estados nacionais. É nesse cenário de risco civilizacional difuso que a teoria do cosmopolitismo de Ulrich Beck adquire relevância paradigmática para o pensamento jurídico-político contemporâneo (BECK, 2004).

Beck, sociólogo alemão que dedicou sua trajetória intelectual à compreensão da modernidade tardia, desenvolveu, a partir dos anos 1980, uma abordagem que conjuga a sociologia do risco com uma reflexão normativa sobre a ordem política global (BECK, 2010).

O seu cosmopolitismo metodológico não se limita a proclamar a unidade abstrata da espécie humana; antes, propõe uma transformação nas categorias analíticas com as quais compreendemos a política, o direito e a sociedade em um mundo no qual os riscos civilizacionais transcendem qualquer fronteira nacional.

O Direito Transnacional emerge como resposta jurídica às demandas de regulação de fenômenos que escapam ao alcance do direito interno as quais que não se acomodam inteiramente no sistema clássico do Direito Internacional Público, baseado no consentimento soberano dos Estados. Como *corpus* normativo em formação, o Direito Transnacional abarca normas, princípios e instituições que regulam condutas e relações que atravessam fronteiras

estatais, envolvendo tanto atores públicos quanto privados, organizações internacionais e redes transnacionais de governança.

A tensão central que este artigo examina reside na relação entre as exigências cosmopolitas de Beck e as respostas jurídicas transnacionais:

Até que ponto o Direito Transnacional corresponde ao projeto beckiano?

Em que medida sua hipertrofia em estruturas supranacionais vinculantes representa não o cumprimento, mas a traição das promessas do cosmopolitismo?

Sustenta-se que a transnacionalidade, convertida em supranacionalidade desprovida de legitimidade democrática, reproduz, em escala ampliada, os vícios do poder estatal soberano que o cosmopolitismo pretende superar.

A metodologia adotada é analítico-normativa, com suporte em revisão bibliográfica da sociologia do risco, da teoria do direito internacional e do constitucionalismo global.

O artigo estrutura-se da seguinte forma:

Na seção 2, expõe-se a teoria cosmopolita de Beck e se delimita o conceito de Direito Transnacional assim como a sua distinção em relação ao conceito da supranacionalidade;

Na seção 3, analisa-se a relação entre cosmopolitismo e Direito Transnacional;

Na seção 4, examinam-se os perigos da conversão da transnacionalidade em supranacionalidade ponderados pela perspectiva de um Direito Transnacional cosmopolita e democrático; Na seção 5, apresentam-se as conclusões.

3

2. O COSMOPOLITISMO METODOLÓGICO DE ULRICH BECK E A DICOTOMIA ENTRE OS CONCEITOS DE TRANSNACIONALIDADE E SUPRANACIONALIDADE

A pedra angular do pensamento de Ulrich Beck é a noção de sociedade de risco, desenvolvida em sua obra seminal de 1986 (BECK, 2010).

Para Beck, a modernidade industrial produziu riquezas e, simultaneamente, gerou riscos de uma magnitude sem precedente histórico: contaminação nuclear, degradação ambiental irreversível, colapso financeiro de escala global. A peculiaridade desses riscos reside em sua invisibilidade, em sua capacidade de transpor fronteiras assim como sua irreversibilidade potencial.

A categoria de modernidade reflexiva denota o processo pelo qual as consequências indesejadas da modernidade industrial se tornam o principal problema da própria modernidade.

A sociedade reflexiva não é pós-moderna; é uma modernidade que se volta sobre si mesma, confrontando os efeitos colaterais de suas próprias conquistas. Nessa configuração, as

instituições tradicionais como o Estado, a família e as classes sociais perdem sua capacidade de prover certeza e segurança, exigindo uma reestruturação profunda das formas de organização coletiva (BECK, 2018).

A dimensão global do risco constitui o passo decisivo para o cosmopolitismo beckiano. Em obra posterior ao seu livro sobre a sociedade de risco Ulrich Beck argumenta que os riscos da segunda modernidade são essencialmente transfronteiriços: uma catástrofe nuclear na Europa afeta a Ásia; uma pandemia em qualquer ponto do globo pode tornar-se ameaça universal em semanas; uma crise financeira em Wall Street contamina mercados em todos os continentes (BECK, 1999). Essa globalidade do risco cria uma comunidade de destino involuntária, na qual todos os habitantes do planeta compartilham vulnerabilidades comuns, independentemente de sua nacionalidade, etnia ou posição social.

O conceito de cosmopolitização é distinto de cosmopolitismo filosófico voluntário, pois designa um processo objetivo, não normativo em sua origem, pelo qual a experiência compartilhada de riscos globais produz formas emergentes de solidariedade e consciência transfronteiriça (BECK e GRANDE, 2010).

A cosmopolitização é, para Beck, um fato social antes de ser um ideal moral: ela ocorre independentemente de escolhas individuais ou decisões políticas deliberadas, constituindo uma transformação estrutural das condições sob as quais a vida social se organiza no século XXI.

4

Ulrich Beck distingue cuidadosamente entre o cosmopolitismo banal - a experiência cotidiana e não refletida da interconexão global - e o cosmopolitismo reflexivo, que implica a consciência crítica dessa interconexão e a elaboração de respostas políticas e institucionais adequadas (Beck, 2004). É no segundo registro que se situa seu projeto normativo: construir instituições, práticas e saberes capazes de responder à realidade cosmopolita produzida pela globalização dos riscos.

O cosmopolitismo metodológico de Beck é, em primeiro lugar, uma proposta epistemológica. Nele se critica o que denomina nacionalismo metodológico: a tendência das ciências sociais a tomar o Estado-Nação como unidade natural e evidente de análise.

Tal pressuposto, segundo Beck, produz uma cegueira cosmopolita que impede a compreensão dos fenômenos de interdependência global. Superar o nacionalismo metodológico implica adotar o olhar cosmopolita, capaz de apreender a realidade social em sua dimensão transfronteiriça, sem redução ao quadro dos Estados soberanos.

No plano político, Beck defende a necessidade de construir o que chama de ‘Europa cosmopolita’ e, mais amplamente, uma ordem política global capaz de responder às ameaças que nenhum Estado pode enfrentar isoladamente. Esse projeto não implicaria, contudo, a abolição dos Estados nacionais ou a criação de um governo mundial.

Beck é explícito: o cosmopolitismo não é sinônimo de uniformização ou de centralização supranacional. O que se requer é a transformação das formas de cooperação e de governança, de modo a incorporar a lógica da responsabilidade compartilhada pelos bens comuns globais.

A contribuição original de Beck está em fundar o cosmopolitismo não sobre bases filosóficas abstratas como o faz a tradição kantiana, mas sobre a sociologia empiricamente informada da globalização dos riscos.

O cosmopolitismo beckiano não é um imperativo moral derivado da razão pura; é uma necessidade funcional imposta pela estrutura dos riscos civilizacionais contemporâneos. Tal reorientação tem implicações profundas para a teoria do direito: se o cosmopolitismo é uma exigência estrutural, o Direito deve encontrar formas de incorporá-lo sem trair seus compromissos com a democracia e a legitimidade.

O conceito de Direito Transnacional foi introduzido na literatura jurídica por Philip Jessup em 1956 para descrever todo o direito que regula ações ou eventos que transcendem as fronteiras nacionais (JESSUP, 1956).

5

A definição ampla de Phillip Jessup abarcava tanto o direito internacional público quanto o privado, bem como normas que não se enquadravam em nenhuma dessas categorias tradicionais: contratos transfronteiriços, arbitragens comerciais internacionais, normas de compliance corporativo, *standards* técnicos internacionais e regimes de direitos humanos.

A transnacionalidade, como propriedade normativa, refere-se à capacidade de normas jurídicas produzirem efeitos para além das fronteiras de um único Estado, sem que necessariamente derivem de um ato soberano estatal ou de um tratado formal entre Estados.

O Direito Transnacional compreende tanto instrumentos *hard law* quanto *soft law*, tanto normas formalmente vinculantes quanto padrões de conduta voluntariamente adotados por atores privados ou públicos, refletindo a pluralidade de mecanismos de regulação que caracteriza a governança global contemporânea. Exemplo disso é a lei Sarbanes-Oxley americana que é cumprida pelas empresas brasileiras de auditoria que detêm certificação internacional a despeito de tal lei não ter sido formalmente incorporada nas leis brasileiras (AMORIM, 2005).

A supranacionalidade, por sua vez, designa um fenômeno qualitativa e quantitativamente diferente. Uma organização ou ordem jurídica supranacional é aquela que, além de operar acima dos Estados, possui autoridade direta sobre os indivíduos sem a mediação do Estado, é dotada de primazia normativa sobre os ordenamentos nacionais e dispõe de mecanismos de execução coercitiva de suas determinações. A União Européia é o exemplo historicamente mais desenvolvido de supranacionalidade, mas não o único: o Tribunal Penal Internacional e certos regimes de comércio e investimento apresentam elementos supranacionais em graus variáveis.

A distinção entre transnacionalidade e supranacionalidade é fundamental para os propósitos deste artigo.

A transnacionalidade pode ser pensada como coordenação horizontal entre ordens jurídicas distintas, que preservam sua autonomia e dialogam por meio de mecanismos de reconhecimento mútuo, harmonização e cooperação.

A supranacionalidade, em contraste, implica hierarquia vertical, na qual uma ordem jurídica superior impõe sua primazia às ordens nacionais. A supranacionalidade pressupõe a existência de aparelhos burocráticos supranacionais, seja para formular regras de conduta, seja para aplicá-las aos entes nacionais por elas afetados.

6

O perigo que este artigo pretende apontar consiste na tendência, empírica e ideológica, de converter estruturas transnacionais de coordenação em estruturas supranacionais de subordinação.

A teoria do policentrismo jurídico, desenvolvida no contexto da pluralidade de ordens normativas contemporâneas, oferece um quadro analítico valioso para compreender o Direito Transnacional sem reduzi-lo à supranacionalidade.

O policentrismo reconhece a existência de múltiplos centros de produção normativa, como Estados, organizações internacionais, atores privados e comunidades epistêmicas interagindo sem que nenhum deles detenha primazia absoluta sobre os demais.

Gunther Teubner, por sua vez, argumenta que o direito transnacional surge da sociedade civil global, e não do Estado ou do Direito Internacional, num processo autopoiético criador de normas autônomas tais como a *lex mercatoria* (TEUBNER, 1997).

Nesse contexto Gunther Teubner defende um pluralismo jurídico onde redes técnicas e econômicas globais gerariam seus próprios ordenamentos, independentes de estruturas

nacionais, transnacionais ou supranacionais formais no que poeticamente denominou ‘Bukowina Global’.

A ideia de soberania porosa, elaborada por autores como Anne-Marie Slaughter e reconhecida implicitamente por Ulrich Beck, descreve uma transformação qualitativa da soberania estatal na contemporaneidade (SLAUGHTER, 2004).

Muito antes Peter Drucker já antecipava os pressupostos da ‘sociedade de risco’ beckettiana ao teorizar sobre o que seria uma ‘sociedades de organizações’ num contexto, nas suas palavras, de ‘enfermidade do governo’ combinada com mudanças sociais que afetariam a individualidade e a vida privada (DRUCKER, 1970).

A soberania não desaparece, mas se torna permeável: os Estados participam de redes transnacionais de governança, aceitam mecanismos de supervisão internacional, incorporam normas de origem não estatal em seus ordenamentos domésticos. Essa porosidade pode ser, ao contrário de uma fraqueza, uma estratégia de reforço da capacidade estatal em face de ameaças que nenhum Estado pode enfrentar sozinho.

No contexto do Direito Transnacional, a soberania porosa significa que os Estados permanecem atores centrais, mas compartilham a produção normativa com outros atores, aceitam a influência de ordens jurídicas externas e se submetem a mecanismos de resolução de conflitos que envolvem terceiros. Esse modelo difere radicalmente da supranacionalidade, na qual a soberania não é meramente porosa, mas substancialmente limitada por uma autoridade superior dotada de capacidade decisória e coercitiva própria, muitas vezes desprovida dos mecanismos de legitimidade os quais só se afirmam possíveis mediante o crivo e a homologação do sistema representativo de cada país.

O policentrismo jurídico transnacional apresenta vantagens epistêmicas e políticas sobre a supranacionalidade:

- a) permite a experimentação normativa em contextos locais;
- b) preserva a diversidade de soluções jurídicas;
- c) facilita a adaptação a condições mutáveis e mantém vínculos mais estreitos entre as normas produzidas e as comunidades por elas afetadas.

Contudo, também se apresentam riscos de incoerência, conflitos de jurisdição e enfraquecimento da efetividade normativa.

A gestão desses riscos constitui o principal desafio do Direito Transnacional contemporâneo.

3. A RESPOSTA DO DIREITO TRANSNACIONAL AO COSMOPOLITISMO DE BECK.

O Direito Transnacional e o cosmopolitismo beckiano compartilham um diagnóstico comum: as categorias jurídicas e políticas forjadas no quadro do Estado-Nação soberano são insuficientes para regular os fenômenos da modernidade globalizada.

Tanto Ulrich Beck quanto os teóricos do Direito Transnacional reconhecem que a ação coletiva em face de problemas como a mudança climática, a regulação dos mercados financeiros globais ou a prevenção de pandemias requer formas de cooperação e normatividade que transcendem as fronteiras estatais.

A teoria beckiana dos riscos globais fornece, nesse sentido, uma fundamentação sociológica para a necessidade do Direito Transnacional: se os riscos são transfronteiriços por natureza, as respostas jurídicas devem sê-lo também.

O Acordo de Paris sobre mudanças climáticas, os regimes de vigilância epidemiológica da Organização Mundial da Saúde e as regras de Basileia, sede do BIS, vetusta organização criada ainda pela Liga das Nações, sobre regulação bancária internacional são exemplos de instrumentos transnacionais que respondem, em maior ou menor medida, à lógica beckiana da comunidade de risco global.

A convergência é também metodológica. O olhar cosmopolita que Beck propõe para as ciências sociais tem um correlato jurídico no que Peer Zumbansen denomina abordagem transnacional do direito: uma perspectiva que analisa as normas jurídicas não apenas em sua origem formal, mas em sua trajetória transfronteiriça, nos atores que as produzem e nos efeitos que produzem em múltiplos contextos nacionais e locais (ZUMBANSEN, 2010).

Ambas as perspectivas recusam o Estado como unidade natural e exclusiva de análise.

O Direito Transnacional responde ao cosmopolitismo beckiano também no plano institucional: proliferam hoje redes transnacionais de juízes, reguladores, legisladores e funcionários administrativos que coordenam suas práticas e elaboram normas comuns sem necessidade de tratados formais. Essas redes, das quais são exemplos as redes de autoridades de concorrência, de reguladores de mercados financeiros ou de juízes constitucionais, operam segundo uma lógica horizontal de cooperação que se aproxima do modelo beckiano de governança cosmopolita.

Não obstante as convergências identificadas, a relação entre o cosmopolitismo de Beck e o Direito Transnacional existente é perpassada por tensões profundas. A principal delas diz

respeito à legitimidade democrática: Beck é enfático ao afirmar que o cosmopolitismo não pode implicar a substituição da democracia por tecnocracia global.

O projeto cosmopolita não é a entrega da governança a elites transnacionais desvinculadas de qualquer mandato popular, mas a democratização das relações internacionais e a criação de mecanismos de participação e responsabilização adequados à escala dos problemas globais.

O Direito Transnacional existente, contudo, exibe um notório déficit democrático. As normas transnacionais são frequentemente produzidas por atores privados como corporações multinacionais, firmas de auditoria e associações de indústria, ou por organismos internacionais de composição restrita, sem representação proporcional dos países em desenvolvimento e sem mecanismos de consulta pública. O processo de elaboração dessas normas é opaco, tecnocrático e refratário ao controle democrático.

Há, portanto, uma tensão interna no projeto de resposta jurídico-transnacional ao cosmopolitismo beckiano: ao mesmo tempo em que o Direito Transnacional responde funcionalmente às exigências de regulação dos riscos globais, ele frequentemente o faz por meios que contradizem os princípios democráticos que Beck considera centrais ao cosmopolitismo. A questão que se coloca é, então, como construir um Direito Transnacional que seja, ao mesmo tempo, efetivo no enfrentamento dos riscos globais e democraticamente legítimo em sua produção e aplicação?

4. OS PERIGOS DA TRANSNACIONALIDADE CONVERTIDA EM SUPRANACIONALIDADE FACE À EXPECTATIVA DE UM DIREITO TRANSNACIONAL COSMOPOLITA E DEMOCRÁTICO

O processo histórico de institucionalização da governança global tem revelado uma tendência preocupante: a gradual conversão de estruturas transnacionais de coordenação em estruturas supranacionais de subordinação. Essa tendência manifesta-se em múltiplos domínios como comércio internacional, direitos de investimento, direitos humanos e regulação ambiental, e produz efeitos que merecem atenção crítica da teoria jurídica e da filosofia política.

Como exemplo dos efeitos deletérios de uma burocracia supranacional, podemos citar o impasse da República do Congo e seus vizinhos no esforço de implantar um sistema de energia capaz de garantir um crescimento econômico sustentado (SHELLENBERGER, 2021).

Juntos esses países formam a segunda maior floresta tropical do planeta, mas esta floresta está ameaçada porque suas matrizes energéticas usam a queima de lenha para geração

de eletricidade. A solução é substituir por outras matrizes que tenham tecnologia conhecida, não possuam intermitências e usem insumos locais. A região é rica em gás, mas o novo padrão energético considera o gás um recurso proibido na medida em que se trata de combustível fóssil. O financiamento internacional, imprescindível para nações pobres, está bloqueado para estes países porquanto, pelos padrões ambientalistas ligados à sustentabilidade, os bancos só poderiam financiar a implantação de usinas eólicas e solares, consideradas como sendo de energia limpa. O problema é que esta tecnologia exige subsídios permanentes além de possuírem baixa eficácia em razão do regime de ventos e da exposição solar ao longo do dia. Esses países pobres estariam condenados ao atraso, pois não teriam condições de subsidiar essas matrizes energéticas. O próprio Congo, por exemplo, tem litoral diminuto o que o condenaria à energia solar. Dessa maneira temos regras produzidas por entidades supranacionais, quicá bem intencionadas, bloqueando o progresso desses países e condenando suas exuberantes florestas a uma extinção certa pelo consumo de lenha, tudo em razão de lhes serem negadas alternativas mais eficientes pelo imperativo globalizado da descarbonização do planeta.

No domínio do comércio internacional, o sistema da Organização Mundial do Comércio fornece outro exemplo paradigmático.

Originalmente concebido como mecanismo de coordenação entre soberanias igualmente constituídas, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC evoluiu progressivamente para um tribunal supranacional cujas decisões se impõem aos Estados-Membros com caráter vinculante e cujo Órgão de Apelação chegou a assumir funções quase legislativas, elaborando normas que os Estados não haviam expressamente negociado.

Essa evolução não resultou de uma decisão política deliberada, mas de uma dinâmica institucional endógena de expansão ilegítima da autoridade.

O sistema de arbitragem de investimentos internacionais representa outro exemplo emblemático da conversão de mecanismos transnacionais em estruturas supranacionais de facto. Tribunais arbitrais *ad hoc*, constituídos sob tratados bilaterais de investimento, têm progressivamente expandido sua jurisdição para questionar medidas regulatórias legítimas dos Estados, incluindo legislação ambiental, de saúde pública e de proteção trabalhista. A lógica desse sistema subverte a concepção beckiana de cosmopolitismo: em vez de criar mecanismos para responder a riscos coletivos, protege interesses privados contra políticas públicas orientadas ao bem comum.

A hipertrofia supranacional manifesta-se também na proliferação de condicionalidades impostas por organizações financeiras internacionais. A política de ajuste estrutural imposta como condição para acesso a financiamento externo subverteu a autonomia política de muitos países em desenvolvimento, impondo reformas econômicas segundo modelos ideológicos elaborados por tecnocratas sem mandato democrático. Esse cosmopolitismo neoliberal, na expressão de David Held, constitui uma perversão do projeto beckiano: usa a linguagem da interdependência global para impor uma lógica de subordinação econômica (HELD, 1995).

O maior perigo da transnacionalidade convertida em supranacionalidade não é meramente técnico-jurídico: é político e democrático.

Quando estruturas de governança global assumem caráter vinculante e se tornam impermeáveis ao controle democrático, cria-se o que pode ser denominado cosmopolitismo autoritário: uma ordem política global que proclama valores universais como eficiência de mercado, segurança jurídica do investidor e livre comércio, mas os impõe por meios que excluem a deliberação democrática das comunidades afetadas (HELD, 2010).

Beck antecipou esse risco ao distinguir entre o que chama de globalismo e a globalidade. O globalismo é a ideologia que reduz a globalização à lógica de mercado e trata a interdependência econômica como imperativo natural e inevitável. A globalidade, em contraste, é o reconhecimento das múltiplas dimensões, não apenas econômicas, da interconexão mundial. O cosmopolitismo autoritário é a versão jurídico-institucional do globalismo: usa as formas do direito internacional para naturalizar relações de poder assimétricas e blindar certas políticas da contestação democrática.

A erosão da soberania democrática pelos mecanismos supranacionais tem um efeito paradoxal sobre a legitimidade das próprias instituições de governança global: quanto mais essas instituições assumem caráter vinculante e impositivo, menos contam com a adesão voluntária dos cidadãos e dos Estados.

O déficit de legitimidade que caracteriza organismos como o FMI, o Banco Mundial e, em certa medida, a própria OMC, não é acidental: é consequência estrutural de uma arquitetura institucional que prioriza a efetividade técnica sobre a participação democrática.

Há, ademais, um risco distributivo associado à supranacionalidade: as normas produzidas por estruturas supranacionais tendem a refletir os interesses e as preferências dos atores mais poderosos no sistema internacional, perpetuando ou aprofundando assimetrias

entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre corporações multinacionais e trabalhadores, entre detentores de capital e comunidades locais.

O cosmopolitismo beckiano, ao contrário, insiste na dimensão de justiça global: a resposta aos riscos comuns deve incorporar critérios de equidade na distribuição dos ônus e dos benefícios da regulação transnacional.

Afirma Martti Koskenniemi que o direito internacional público oscila entre um espírito cosmopolita e a especialização técnica, mas, apesar de diferenciar-se em regimes funcionais, tais como o direito comercial, o direito dos direitos humanos, o direito ambiental e outros, que buscam gerenciar problemas globais de forma eficiente e fortalecer novos interesses e formas de conhecimento especializado, nenhuma das principais respostas jurídicas à formação de regimes — constitucionalismo e pluralismo — seria adequada (KOSKENNIEMI, 2007).

Nesse sentido o surgimento de regimes jurídicos num contexto transnacional assemelhar-se-ia à ascensão dos Estados-Nação no final do século XIX. Porém, se as nações são comunidades imaginadas, o mesmo então pode se aplicar aos regimes jurídico-legais. Isto reduziria o direito internacional a um mero mecanismo de promoção de objetivos funcionais, tornando-o vulnerável às críticas levantadas contra a concepção do direito internacional como instrumento de política estatal, pois nem os regimes jurídico-legais, nem os Estados possuiriam naturezas fixas ou objetivos autoevidentes.

12

Para Koskenniemi tais entes de razão, regimes e Estados, se corporificariam, metaforicamente, pelas narrativas que se criam sobre eles. Sendo assim a tarefa dos juristas internacionais não seria apenas aprender novos vocabulários gerenciais, mas usar a linguagem do direito internacional para articular a política do universalismo crítico.

Paula Schmitt apresenta exemplos da hipertrofia das organizações supranacionais as quais, eventualmente, se aliam a organizações privadas para estabelecer regramentos que têm por razão maior o favorecimento de grupos e cartéis específicos, sempre sob o pretexto de se atingir o bem-comum pela via de políticas públicas claramente produzidas num contexto de déficit democrático e, por isso mesmo, desprovidas de legitimidade (SCHMITT, 2023).

Anne Applebaum faz um chamado à cautela e à necessidade de se substituir o otimismo pelo realismo ao demonstrar que boas vontades e intenções na aplicação de mecanismos globais de coordenação podem se desfigurar em estruturas supranacionais que se afastam das sociedades adotando um receituário autocrata nos seus planos e nas suas decisões executivas (APPLEBAUM, 2025).

A tensão entre a necessidade funcional de regulação transnacional dos riscos globais e o imperativo democrático de legitimidade participativa não é intransponível. Ela exige, contudo, uma reconfiguração tanto das instituições de governança global quanto das categorias teóricas com as quais as compreendemos. O ponto de partida é a afirmação, contra o globalismo neoliberal e contra o nacionalismo metodológico, de que existe uma terceira via entre o Estado soberano absoluto e a supranacionalidade tecnocrática: o espaço político e jurídico da transnacionalidade democrática.

Em primeiro lugar, um Direito Transnacional cosmopolita e democrático deve fundamentar-se no princípio da subsidiariedade coletiva: as decisões sobre bens comuns globais devem ser tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos afetados, escalando para níveis transnacionais apenas na medida em que a natureza do problema assim o exija. Esse princípio não é uma reivindicação de soberania irrestrita; é um critério de alocação de autoridade que leva a sério tanto a efetividade da regulação quanto a relevância da participação democrática.

Em segundo lugar, as instituições de governança transnacional devem ser dotadas de mecanismos robustos de transparência, prestação de contas e participação de *stakeholders*. Isso implica abertura dos processos de elaboração normativa à sociedade civil organizada, incluindo representantes de países em desenvolvimento, comunidades indígenas, organizações de trabalhadores e movimentos ambientalistas. A reforma das estruturas de governança do FMI, da OMC e do Banco Mundial nesse sentido é uma exigência de legitimidade, não apenas de eficiência técnica.

13

Em terceiro lugar, é necessário desenvolver mecanismos de diálogo constitucional transnacional: processos pelos quais ordens jurídicas nacionais e transnacionais interagem de forma reflexiva, incorporando as perspectivas de múltiplas tradições jurídicas e corrigindo as assimetrias de poder que distorcem a produção normativa global. Esse diálogo não pressupõe a uniformização jurídica, mas o reconhecimento mútuo da pluralidade de soluções legítimas para os problemas comuns.

Em quarto lugar, é imperioso se resistir à tendência de atribuir às cortes e tribunais transnacionais competências normativas que excedem o mandato original conferido pelos Estados e pelos cidadãos.

A expansão judicial da governança global termina, embora frequentemente justificada pela necessidade de efetividade, por comprometer a separação entre as funções de criação e de aplicação do direito, concentrando poder em atores não eleitos e não responsabilizáveis

democraticamente, isto é, cria-se um sistema onde os mecanismos de *accountability*, essenciais na administração moderna, se tornam inoperantes em razão da impossibilidade de se imputar a individualização da responsabilidade pelos atos exorbitantes.

A contenção dessa expansão é uma exigência tanto do Estado de Direito quanto do cosmopolitismo democrático.

O cosmopolitismo beckiano, corretamente interpretado, não é um projeto de construção de um governo mundial ou de um direito global uniforme.

É um projeto de transformação das condições sob as quais os riscos civilizacionais são governados, de modo a incorporar a solidariedade transfronteiriça sem sacrificar a diversidade e a autonomia democrática.

O Direito Transnacional que corresponde a esse projeto é, portanto, um direito de coordenação e cooperação, orientado pela responsabilidade compartilhada pelos bens comuns globais, e não um direito de dominação ou de imposição unilateral de preferências das potências hegemônicas.

5. CONCLUSÃO

Este artigo tem por escopo introduzir o cosmopolitismo metodológico de Ulrich Beck acompanhado de sua fundamentação sociológica e normativa, ressaltando a intenção original do autor de responder às demandas da modernidade democrática por formas de regulação que possam transcender as fronteiras do Estado-Nação.

14

A inquestionável globalização dos riscos civilizacionais impõe a criação de uma comunidade de destino involuntário, mas que exige respostas jurídicas à altura de sua dimensão transfronteiriça.

O Direito Transnacional corresponde, em parte, a essa exigência seja como conjunto de normas, práticas e instituições que regulem relações e condutas além das fronteiras estatais, seja oferecendo instrumentos para a governança dos bens comuns globais.

A concepção becktiana de certa maneira é otimista, pois identifica perigo estrutural capaz de comprometer a realização plena dessas potencialidades, qual seja a tendência para se converter a transnacionalidade em supranacionalidade.

Quando estruturas de coordenação horizontal se transformam em estruturas de subordinação vertical, quando mecanismos de governança transnacional assumem caráter vinculante sem a correspondente legitimidade democrática, o cosmopolitismo então se perverte

em seu contrário, pois passa de projeto de solidariedade global e responsabilidade compartilhada para instrumento de dominação de elites transnacionais sobre comunidades políticas democráticas.

Como exemplo desta mutação deletéria tomou-se, por exemplo, o processo de conversão manifestado empiricamente na questão energética mundial, no sistema de solução de controvérsias da OMC, assim como no regime de arbitragem de investimentos internacionais ou nas condicionalidades impostas pelas instituições financeiras internacionais descasadas das realidades contratuais e das particularidades das nações menos desenvolvidas. Acrescentam-se ainda normas ambientais que se descolam da realidade e terminam por impor procedimentos inexecutáveis a países pobres coagidos a soluções que agravam seus problemas ao invés de minorá-los. Em cada um desses casos, mecanismos originalmente concebidos como instrumentos de coordenação voluntária entre soberanias foram progressivamente reconfigurados como estruturas de imposição hierárquica, com os consequentes efeitos de erosão democrática e perpetuação de assimetrias distributivas.

A resposta a esse perigo não pode ser o retorno ao nacionalismo metodológico nem à recusa ao Direito Transnacional. A resposta está na persistência da busca pela construção de formas de governança transnacional que valorizem como regra matriz simultaneamente, a

efetividade regulatória e a legitimidade democrática.

O princípio da subsidiariedade cosmopolita, os mecanismos de participação e transparência, o diálogo constitucional entre ordens jurídicas e a contenção da expansão judicial supranacional são instrumentos para essa construção.

O Direito Transnacional do século XXI deve estar à altura do cosmopolitismo beckiano: não como instrumento de globalismo neoliberal disfarçado de solidariedade universal, mas como espaço normativo de coordenação entre soberanias porosas, orientado pela responsabilidade compartilhada pelos riscos globais e pelo compromisso inabalável com a democracia e os direitos humanos. Esse é o projeto que, seguindo Beck, vale a pena construir; e é pelo compromisso com a democratização da governança global que o Direito Transnacional pode cumprir, de fato, a promessa cosmopolita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Elizabeth Yuriko Sinto. *A Lei Sarbanes Oxley, 'O Impacto da Lei na Estrutura de Governança Corporativa'*. Dissertação, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005.

- APPLEBAUM, Anne. *Autocracia S.A.* Editora Record, São Paulo, 4.^a edição, 2025
- BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo A Uma Outra Modernidade.* Editora 34, São Paulo, 1.^a edição, 2010.
- BECK, Ulrich. *A Metamorfose do Mundo: Novos Conceitos Para Uma Nova Realidade.* Editora Zahar, Rio de Janeiro, 1.^a edição, 2018.
- BECK, Ulrich. *O que é globalização? : equívocos do globalismo, respostas à globalização,* Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1.^a edição, 1999.
- BECK, Ulrich. *Cosmopolitan Vision*, tradução de *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden.* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2004.
- https://archive.org/stream/BECKUlrich.CosmopolitanVision/BECK,%20Ulrich.%20Cosmopolitan%20Vision_djvu.txt,
- BECK, Ulrich; GRANDE, Edgar. *Varieties of second modernity: the cosmopolitan turn in social and political theory and research.* The British Journal of Sociology, v. 61, n. 3, p. 409-443, Londres, 2010.
- DRUCKER, Peter. *Uma Era de Descontinuidade: Orientações Para Uma Sociedade Em Mudança.* Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1.^a edição, 1970.
- HELD, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance.* Polity Press, Cambridge, 1.^a edição, 1995.
- HELD, David. *Cosmopolitanism: Ideals and Realities.* Polity Press, Cambridge, 1.^a edição, 2010.
- JESSUP, Philip C. *Transnational Law.* Yale University Press, New Haven, 1.^a edição, 1956.
- KOSKENNIEMI, Martti. *The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics.* The Modern Law Review, Vol. 70, Nº 1, Londres, jan. 2007.
- MOTA, Renata. *Sociologia de risco: globalizando a modernidade reflexiva.* Resenha de BECK, Ulrich. *Sociedade global de risco: na busca da segurança perdida.* Publicado em alemão como: *Weltrisikogesellschaft: auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit.* Editora Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1.^a edição, 2007.
- SCHMITT, Paula. *Consenso Inc.* Faro Editorial, São Paulo, 1.^a edição, 2023.
- SHELLENBERGER, Michael. *Apocalypse Never: Como o Alarmismo Ambiental nos Prejudica a Todos.* Editora LVM, São Caetano do Sul, 1.^a edição, 2021.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. *A New World Order.* Princeton University Press, Princeton, 1.^a edição, 2004.
- TEUBNER, Gunther. *Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society.* In: TEUBNER, Gunther (org.). *Global Law Without a State.* Dartmouth Publishing Company, Aldershot, 1.^a edição, 1997.

ZUMBANSEN, Peer. *Transnational Law*. In: SMITS, Jan (org.). *Encyclopedia of Comparative Law*, p. 738-754, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.

ZUMBANSEN, Peer. *Transnational Legal Pluralism*. *Transnational Legal Theory*, v. 1, n. 2, p. 141-189, 2010.