

GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

FELIPE GONZÁLEZ

(coordenação)

Gerson Damiani

José Fernández-Albertos

(organização)

Cátedra José Bonifácio 4

ed^{usp}

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

O desafio da governança virtuosa na era das redes digitais

CARLOS JOSÉ TEIXEIRA DE TOLEDO¹

A crise dos Estados e o estado de crise

Se emulássemos a notável criatividade de Hobsbawm para produzir alcunhas para os tempos históricos, qual nome daríamos à era em que vivemos? Sobre ela, é possível propor que tenha talvez se iniciado no momento em que Francis Fukuyama precocemente proclamou o “fim da história” – ou seja, no início dos anos de 1990, em que tivemos a percepção mais clara de algumas das difusas correntes oceânicas que parecem conduzir à deriva o barco da humanidade: fim da Guerra Fria; aprofundamento e difusão das reformas neoliberais; consolidação da globalização pró-mercado; surgimento da nova economia baseada no conhecimento e na informação; emergência de novos atores globais, como os chamados Tigres Asiáticos; acirramento da fricção entre centro e periferia, seja pelo desafio do *dumping social*, seja pelos conflitos decorrentes dos fluxos migratórios e da emergência de formas mais sofisticadas e cruéis de terrorismo.

Talvez possamos denominar tal período de Era da Perplexidade, que pode ser sintetizada nas palavras de Zygmunt Bauman: “Os velhos meios, em tese patententes, de lidar com os desafios da vida não funcionam mais, ao passo que não há novos à vista em parte alguma, ou eles existem em número abominavelmente ralo”².

1. Procurador do Estado, mestre em direito urbanístico e doutorando em direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP).
2. Zygmunt Bauman e Carlo Bordoni, *Estado de Crise*, trad. Renato Aguiar, Rio de Janeiro, Zahar, 2013, pp. 36-37.

Segundo nos ensina o filósofo polonês, o sentimento difuso de uma crise cuja solução não parece despontar no horizonte decorre de uma perda de agência, com o divórcio entre a política e o poder. Isso porque o Estado westfaliano, elemento referencial da vida das gerações passadas, foi despojado de seu poder “o qual foi capturado por forças supraestatais (globais) que operam num ‘espaço de fluxos’ (termo de Manuel Castells) politicamente incontrolável”³.

José Eduardo Faria⁴ sintetiza de forma bastante feliz as cinco consequências da reestruturação do capitalismo que conformam o mundo em que hoje vivemos:

- **Velocidade e intensidade do desenvolvimento científico** – Ambas favorecem o primado do conhecimento técnico e a comoditização dos conhecimentos especializados, cada vez mais voltados a resultados imediatos, com o conseqüente maior risco, especialmente no tocante ao bem-estar social e à segurança econômica. Tais riscos tendem a não respeitar fronteiras, classes sociais ou gerações e dificilmente podem ser atribuídos, dado o seu caráter difuso.
- **Redução da margem de autonomia dos governos nacionais na gestão macroeconômica** – Os capitais ganham maior volatilidade, o que afeta a segurança dos mercados e faz com que o dólar se torne o meio de pagamento comum, o que por vezes faz com que as moedas nacionais sejam “privatizadas” e haja uma rendição das autoridades nacionais; os países passam a ser governados econômica e financeiramente por organismos multilaterais, com sua receita de equilíbrio baseada no controle da inflação e do câmbio, além de se tornarem reféns das agências de *rating* e sua apreciação do “risco-país”; também há uma “despolitização” das decisões econômicas, com a prevalência das decisões “técnicas”, gerando um “paradoxo da hegemonia”, pois a acumulação e concentração promovidas por agentes transnacionais convive de forma conflituosa com a democracia representativa local.

3. *Idem*, p. 21.

4. José Eduardo Faria, *Sociologia Jurídica: Direito e Conjuntura*, 2. ed., São Paulo, Saraiva, 2010.

- **Crescente diferenciação da economia em sistemas e subsistemas cada vez mais especializados** – Com isso torna-se inviável hierarquizar papéis, pois cada sistema tem a sua visão de mundo, o que torna difícil definir um sentido de “interesse público” e de “bem comum”. Isso amplia a complexidade do sistema jurídico e rompe com o sentido uniformizador e coercitivo da autoridade jurídica estatal.
 - **Fenômeno da “relocalização industrial” e crescimento das empresas transnacionais** – A economia globalizada flutua livremente em escala planetária, fazendo com que as empresas transnacionais tenham enorme poderio em face dos Estados, criando ambiente para o *eco-dumping*, *social dumping*, *fiscal dumping* e *business dumping*.
 - **Empalidecimento da ideia de Estado-nação** – Este enfraquecido pela concorrência de interesses distintos entre organismos multilaterais, conglomerados mundiais, centros de *expertise* e organizações não governamentais e pela perda da homogeneidade da comunidade étnica e cultural em razão dos fluxos migratórios; com a perda do monopólio da definição do sentido da vida pelo Estado, ele passa a concorrer com outros movimentos identitários, fora do seu controle, o que enfraquece a coesão social, colocando-se o desafio de articular democraticamente uma identidade que perpasse as diversas lealdades concorrentes.
- Nesse contexto, os desafios propostos àqueles que tencionam ocupar o centro da arena política – e será ainda possível falar em centro? – são absolutamente inauditos: em um tempo em que a informação permeia todo o tecido social e que a estrutura unicêntrica e hierarquizada da autoridade estatal cede lugar para a organização policêntrica e em rede da nova ordem globalizada, qual é a bússola a ser utilizada pelas novas lideranças políticas?

A redefinição do espaço-tempo

Em termos de governança, o novo arranjo político, econômico e jurídico anteriormente mencionado encontra especial desafio em vista da incompatibilidade do modelo westfaliano de Estado e da tradição democrático-

-representativa ocidental com os aspectos espaciais e temporais propostos por esse admirável mundo novo.

Conforme precisa análise de José Eduardo Faria:

No atual mundo pós-hobbesiano, mais cibernético do que mecanicista, os modos de espacialização se multiplicam e a temporalidade se decompõe. A cada espaço de poder, contrapõem-se, com o passar do tempo, novas formas de construção espacial. E, do tempo curto do exercício do poder pelos governos, distinguem-se o tempo médio das mobilizações sociais e o tempo mais longo das transformações da sociedade⁵.

A mesma constatação é feita por Luigi Ferrajoli, ao observar que as democracias modernas se encontram ameaçadas por duas aporias. A primeira consiste na ruptura entre democracia e Estado territorial: “Os povos já não são governados por seus representantes, dado que as decisões mais importantes para sua vida são tomadas fora das fronteiras de seus Estados”⁶. A segunda aporia, considerada mais grave, resulta da incompatibilidade entre a democracia e o tempo:

Os tempos da política em nossas sociedades democráticas, também por causa de suas degradações videocráticas e da prática cotidiana das pesquisas de opinião, são cada vez mais breves, aliás, brevíssimos. A política está perdendo as dimensões do tempo: tanto a memória do passado, ou seja, desse tempo do “nunca mais” em que nasceram as Constituições e Cartas do segundo pós-guerra, como a perspectiva e o planejamento do futuro não imediato⁷.

Bauman, por sua vez, observa que “grande parte do poder antes contido no interior das fronteiras do Estado-nação se evaporou e voou para

5. *Idem*, *O Estado e o Direito Depois da Crise*, São Paulo, Saraiva, 2011, cap. 3, par. 1.

6. Luigi Ferrajoli, *Principia Iuris: Teoría del Derecho y de la Democracia – Teoría de la Democracia*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez et al., Madri, Trotta, 2011, vol. 2, pp. 582-583.

7. *Idem*, pp. 582-583.

a terra de ninguém do 'espaço de fluxos', enquanto a política continuou, como antes, territorialmente fixada e restringida"⁸.

Essa alteração do espaço-tempo da política e seus impactos na capacidade governamental devem ser especialmente estudados à luz da mudança tecnológica que propiciou, inicialmente às organizações e posteriormente aos indivíduos, especialmente após o advento da internet, a imersão no mundo informacional, caracterizando uma modificação sensível na esfera pública, que passou a ter uma dimensão virtual, ainda pouco compreendida.

Uma rede composta de muitos nós

Não há dúvida de que, nos últimos anos, as redes sociais eletrônicas, baseadas em plataformas comunicativas como Facebook, Twitter etc., tiveram um impacto inegável na organização de movimentos políticos de base popular.

O impacto é especialmente decorrente da meteórica evolução do acesso proporcionada por tais plataformas e a atratividade que elas exercem em uma sociedade em que o fluxo de informação deixou de ser unidirecional para se tornar, efetivamente, multidirecional, ou talvez seja melhor dizer multidimensional.

O fato de que o acesso à rede de informação se encontra hoje vulgarizado por meio de redes móveis de banda larga, em que o uso de *smartphones* se apresenta como o principal suporte para captação, produção, reprodução (e transformação) da informação, explica muito do impacto político e social de tais tecnologias. Conforme relatório da Broadband Commission da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), divulgado em setembro de 2015, ao passo que as linhas fixas de telefonia demoraram 125 anos para atingir o primeiro bilhão de usuários, o Facebook demorou meros oito anos para alcançar

8. Zygmunt Bauman e Carlo Bordoni, *op. cit.*, 2013, p. 32.

essa marca e a disseminação das linhas móveis de banda larga atingiu tal patamar em apenas cinco anos⁹:

Visto que a internet se apresenta hoje como a principal ferramenta de comunicação utilizada por quase metade da humanidade, mas ainda fora do alcance da outra metade, é natural que a reivindicação da inclusão digital como direito básico e componente da agenda governamental ganhe força como bandeira de luta de entidades não governamentais dedicadas ao tema da transparência, liberdade de expressão e direito de informação¹⁰.

Novas sociabilidades emergem

A revolução na sociabilidade ocasionada pela emergência das redes sociais, onipresentes no cotidiano de boa parte da população, especialmente das camadas mais jovens, favorece a emissão da opinião e da informação de forma fragmentada e contingente.

Cada sujeito é, virtualmente, um provedor de informações e de opiniões, buscando em sua atuação produzir influência e agregar seguidores. A literatura ainda não conseguiu mapear adequadamente como se estabelecem os mecanismos de influência nas redes sociais, pois, embora haja alguns indivíduos considerados formadores de opinião – *bloggers*, *youtubers*, *twitters* –, há evidências de que a disseminação das informações e confirmação de opiniões se dê por meio não hierárquico.

Desconfia-se de que a dinâmica peculiar da interação nas redes sociais virtuais promova, no âmbito das localidades, um fenômeno semelhante ao que o processo de globalização promoveu no âmbito das comunidades nacionais, assim explicado por Sabino Cassese: “[É] redefinida a própria organização do Estado, que renuncia às suas funções em favor de regiões meno-

9. Unesco, *The State of Broadband 2015: Broadband as a Foundation for Sustainable Development – A Report by the Broadband Commission for Digital Development*, Genebra, 2015, disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002346/234674e.pdf>, acesso em: 29 dez. 2016.
10. A propósito de tal enfoque, vide ONU, Conselho de Direitos Humanos, Resolução 32/13, A/HRC/32/L.20., 1º jul. 2016, disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/131/92/PDF/G1613192.pdf?OpenElement>, acesso em: 25 ago. 2016.

res (federalismo interno) e de regiões maiores (federalismo externo). Por isso, perde-se também o vínculo político unitário do cidadão com o Estado, em favor de uma balcanização dos pertencimentos e das identidades”¹¹.

Embora a literatura das ciências sociais ainda não tenha estabelecido um consenso acerca do assunto, há indícios de que a virtualização das redes sociais potencialize o fenômeno da *homofilia*, isto é, o estabelecimento de relações entre pessoas que têm características semelhantes – etnia, religião, credo político etc.

Conforme observa Duncan J. Watts, cientista de redes sociais e pesquisador chefe do Yahoo Researchs, “se isso for verdadeiro, a tendência pode ser problemática, pois círculos sociais homogêneos podem levar também a uma sociedade mais balcanizada, em que diferenças de opinião levam a conflitos políticos, e não apenas a trocas de ideias entre semelhantes”¹².

Nesse sentido também é a conclusão de Cass Sunstein, que, ao analisar o impacto da internet na esfera pública, observa que “uma democracia precisa de uma série de experiências comuns, assim como entrar em contato com diversos temas e ideias nem previstos nem escolhidos”¹³, sendo que a “customização” da informação propiciada pela internet ameaça esse espaço vivencial comum dotado de diversidade.

Markus Prior, em outro estudo, constata que a superação dos meios de mídia de massa tradicionais, substituídos por um ambiente de mídia *high-choice*, em que os usuários selecionam as informações que desejam receber, acaba por promover uma espécie de distribuição desigual do capital informacional, pois aqueles que se desinteressam da política acabam recebendo um volume ainda menor de informações de natureza pública, enquanto os cidadãos politizados tornam-se cada vez mais bem informados¹⁴.

11. Sabino Cassese, *A Crise do Estado*, trad. Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale, São Paulo, Saberes, 2010.

12. Duncan J. Watts, *Tudo é Óbvio: Quando Você Sabe a Resposta*, trad. Letícia Della Giacoma de França, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2015, cap. 10.

13. Cass R. Sunstein, *Republica.com: internet, democracia y libertad*, trad. para o espanhol Paula García Segura, Buenos Aires, Paidós, 2003, p. 188 (tradução nossa).

14. Markus Prior, “News v. Entertainment: How Increasing Media Choice Widens Gaps in Political Knowledge and Turnout”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, n. 3, pp. 577-592, jul. 2005.

É possível supor que a desterritorialização da vida em sociedade, com a desmaterialização dos ambientes físicos de trabalho, estudo e lazer e a possibilidade de estabelecer redes de relações baseadas na similaridade de gostos, crenças e opiniões, seja um fator que favoreça o enfraquecimento dos laços de coesão no âmbito das coletividades tradicionais – comunidade local, região, nação.

Sem desprezar outros possíveis fatores explicativos do fenômeno, tal desenraizamento, aliado às ferramentas de mídia social, certamente desempenhou papel relevante no recrutamento de jovens europeus para milícias islâmicas e grupos jihadistas¹⁵.

No entanto, não é preciso pensar apenas nos extremos. É certo que a formação de redes de confiança, embora ínsitas ao processo de socialização em grupos maiores e mais complexos, é um componente relevante para a efetividade de um Estado democrático, podendo favorecê-lo ou enfraquecê-lo, conforme sejam ou não integradas no ambiente público compartilhado. É a advertência pertinente de Charles Tilly:

As democracias necessariamente realizam a integração parcial das redes de confiança na vida pública. Se as redes de confiança às quais os cidadãos se alinham na busca de seus principais empreendimentos coletivos permanecem segregadas dos processos políticos públicos, então os cidadãos têm poucos incentivos para participar na política e incentivos muito fortes para proteger as suas relações sociais da intervenção política¹⁶.

Restabelecer um espaço público que congregue e favoreça redes de sociabilidade que se integrem e se articulem em prol de valores e identidades comuns e propiciem a solução de problemas comunitários é o desafio que

15. Vide, a propósito, o relatório de pesquisadores do International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence (ICRS): Joseph A. Carter, Shiraz Maher e Peter R. Neumann, *#Greenbirds: Measuring Importance and Influence in Syrian Foreign Fighter Networks*, Londres, 2014, disponível em: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2014/04/ICSR-Report-Greenbirds-Measuring-Importance-and-Influence-in-Syrian-Foreign-Fighter-Networks.pdf>, acesso em: 29 dez. 2016.

16. Charles Tilly, *Democracia*, trad. Raquel Weiss, Petrópolis, Vozes, 2013, p. 102.

se coloca às lideranças políticas do mundo atual. Que bússola temos para navegar nesse “mar ignoto”?

Em busca de governança virtuosa: uma retomada da prudência

Os complexos desafios que se colocam no processo de instituir uma governança adequada aos tempos vigentes, marcados pela aceleração, pela reação irrefletida, pelo exercício da política i-mediática – segundo a feliz formulação de Felipe González¹⁷ –, fazem nos lembrar de concepções que parecem cobertas pela pátina do tempo, mas que podem servir de bússola ou astrolábio no oceano de incertezas em que vivemos.

Não há dúvida de que há necessidade de conceber outra forma de praticar a política, uma prática que seja virtuosa, ou seja, que se contente em ser exercida com excelência, de forma não mercenária, conforme explica Felipe González:

A primeira condição básica para líder está na adoção de um compromisso forte, que ele oferece e representa, e que esse compromisso não seja mercenário, para que tenha os menores condicionamentos possíveis, qualquer que seja a sua natureza. Ninguém descrente do que faz, e que não se comprometa profundamente com isso, é capaz de gerar a credibilidade necessária para reunir apoios que lhe permitam o exercício da liderança¹⁸.

Por outro lado, é preciso observar que, para que se atinja tal desiderato, é necessário que haja uma correspondência entre as ideias e a ação prática, daí a relevância de pensar a política como exercício e uma virtude cívica que se baseia justamente no uso prático da razão para tomar a decisão correta: a *frónesis* aristotélica ou, na forma latina, *prudentia*.

“O homem prudente [...] é aquele capaz de tomar, precisamente, a medida da situação, de compreender a singularidade e a complexidade dela, de

17. Felipe González, *À Procura de Respostas*, trad. João Govern, Lisboa, Matéria-Prima, 2014, p. 162.

18. *Idem*, p. 65.

perceber os recursos a fim de inventar a resposta adequada”¹⁹. Ou, como ressalta Tomás de Aquino, “reger e governar é próprio da razão, e, assim, na medida em que cada um participa do governo ou da direção, convém que exerça a prudência e a razão”, sendo para ele a virtude matriz das demais, pois, “sem a prudência, as demais virtudes, quanto maiores fossem, mais danos causariam”, e a prudência “é necessariamente corajosa e justa”²⁰.

O fato é que, no curso da história das ideias políticas, a concepção da virtude da prudência se distanciou de sua noção original, especialmente a partir do surgimento do pensamento político moderno, no qual a concepção de *virtù* vai ser reduzida ao aspecto instrumental da prudência: a *engenhosidade*. Conforme alerta Aristóteles, a *engenhosidade* é “a capacidade de execução das coisas conduzindo-as à meta que estabelecemos, e atingindo-a. Se a meta for nobre, a engenhosidade revelar-se-á uma faculdade louvável; se for vil, revelar-se-á mera patifaria”²¹.

Na verdade, a prudência, como virtude voltada ao exercício da razão prática, não se dissocia dos substratos éticos no qual ela se apoia, ou seja, em outras *virtudes morais*. Ou, nas palavras do estagirita, “não é possível sermos prudentes sem sermos bons”²². A redução da *prudência* à *engenhosidade* implica processo que Horkheimer denunciou como o abandono de uma razão objetiva em favor de uma razão subjetiva ou instrumental, característico da contemporaneidade:

Esse tipo de razão pode ser chamado de razão subjetiva. Está essencialmente preocupada com meios e fins, com a adequação de procedimentos para propósitos tomados como mais ou menos evidentes e supostamente autoexplicativos. Dá pouca importância à questão se os propósitos em si são razoáveis. [...] Por muito tempo, uma visão diametralmente oposta de razão prevaleceu. Essa visão afirmava a existência da razão como uma força não apenas na mente individual,

19. Solange Vergnières, “Aristóteles: Prudência, Ação e Vida Feliz”, em Alain Caillé, Christian Lazzeri e Michel Senellart, *História Argumentada da Filosofia Moral e Política: A Felicidade e o Útil*, trad. Alessandro Zir, São Leopoldo, Editora Unisinos, 2004, p. 69.

20. Tomás de Aquino, *A Prudência: A Virtude da Decisão Certa*, trad., introd. e notas Jean Lauand, São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 10.

21. Aristóteles, *Ética a Nicômaco*, trad. e notas Edson Bini, São Paulo, Edipro, 2014.

22. *Idem*, *ibidem*.

mas também no mundo objetivo – nas relações entre seres humanos e entre classes sociais, em instituições sociais e na natureza e em suas manifestações. [...] A teoria da razão objetiva não se focava na coordenação entre comportamento e objetivo, mas em conceitos – por mais mitológicos que eles hoje nos soem – sobre a ideia do bem supremo, sob o problema do destino humano e sobre a forma de realização de fins últimos²³.

Essa dissociação denunciada por Horkheimer produziu, nos últimos cem anos, dois fenômenos distintos e, de certa forma, complementares como resposta a essa lógica: o exercício do poder como um fim em si mesmo, levando ao *totalitarismo*; e a política rendida ao mercado, como retração cínica da esfera pública.

É certo que não é possível transplantar simplesmente a concepção aristotélica para o contexto contemporâneo, sob pena de incorrerem em um lamentável anacronismo, porém há alguns elementos na concepção de prudência que podemos reconhecer como ainda componentes do nosso léxico vivencial e que podem ser ressignificados para o uso prático.

Em primeiro lugar, observa-se que a conexão entre virtude moral e prudência (como virtude prática) é revivido no debate entre legitimidade e eficiência. A legitimidade pode ser corretamente definida como “um *ethos* majoritário, ou seja, uma aspiração conjunta que expressa a identidade e os desejos majoritários de um país”²⁴, mas que não prescinde de um compromisso propriamente moral, como observado por Felipe González:

A política reflete um estado de espírito geral e, como vimos antes, é cada vez menos comprometida e mais dependente de cada sondagem de opinião, mais i-mediática [...] Parece que os políticos molharam o dedo e ergueram-no para saber de onde sopra o vento, a fim de decidirem a direção das suas decisões. Pois eu estou convencido [...] que assim não se constrói nada²⁵.

23. Max Horkheimer, *Eclipse da Razão*, trad. Carlos Henrique Pissardo, São Paulo, Editora Unesp, 2015, pp. 11-13.

24. Felipe González, *op. cit.*, 2014, p. 30.

25. *Idem*, pp. 284-285.

É certo, porém, que legitimidade e eficiência são valores que se re-
troalimentam: sem um mínimo de legitimidade, não se logra implemen-
tar decisões políticas. Por sua vez, escolhas políticas errôneas – ou seja,
deliberações que carecem de acerto ou exatidão, para usar a expressão
aristotélica²⁶ – minam a legitimidade das lideranças e dos programas, por
mais justos e adequados que sejam os fins eleitos.

Outro aspecto a ser ressaltado é a prudência que consiste no exercício
da reta razão, todavia não voltado ao conhecimento da verdade – o que
é objeto de outra virtude intelectual, a sabedoria (*sofia*) –, mas à com-
preensão do que é *contingente e particular*, com vistas a guiar a ação. Para
tanto, o homem prudente guiado pela sua *experiência* deve atuar com *an-*
tevisão e discernimento, isto é, *julgando ponderadamente* as situações que se
lhes apresentam, o que implica ser *equitativo* e atuar com *consideração* em
face dos outros, buscando o que é “bom e proveitoso para si mesmo, não
num aspecto parcial e particular, mas o que contribui, na sua vida, para o
bem-estar geral”²⁷.

Evidentemente, trata-se de recomendações que poderiam consistir em
um juramento a ser feito por todos os políticos – o que talvez, no atual
contexto de falta de lideranças consistentes, levasse ao rápido descrédito
desses conselhos.

Cada elemento dessa concepção, porém, poderia ser desenvolvido de
maneira bastante aprofundada, o que escapa à finalidade desse breve es-
tudo. Basta dizer que encontramos ecos dessa concepção no pensamento
de notáveis filósofos morais da contemporaneidade, como John Rawls,
Ronald Dworkin e Amartya Sen, que, sem embargo de suas diferenças teó-
ricas, buscam construir suas teorias da Justiça tendo como linha comum a
autonomia do sujeito em buscar de forma responsável os meios necessários
para alcançar o que considera uma vida digna de ser vivida e, no âmbito
da vida coletiva, a *equidade* na consideração dos interesses de cada um.

26. Aristóteles, *op. cit.*, 2014, p. 235.

27. *Idem*, pp. 225-226.

Com essa concepção de base acerca do que pode vir a ser uma governança prudencial e virtuosa, cabe retomar a análise da questão tendo em vista o cenário anteriormente desenhado.

Inicialmente é necessário observar que tais diretrizes prudenciais, voltadas originalmente ao desempenho da decisão individual, precisam ser adaptadas à ação coletiva, no contexto de sociedades complexas, multi-culturais, integradas em uma rede global de informação em que são veiculadas as aspirações individuais e coletivas de relevância, participação e acesso aos bens considerados necessários ao bem-estar.

Para tanto, tomaremos emprestados os elementos sugeridos por Felipe González, em aula magna ministrada na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP) – USP Leste²⁸ –, que teve como tema a qualidade de governo, a saber: segurança jurídica, transparência e eficiência.

Segurança jurídica: o ciberespaço é a fronteira sem lei?

Um primeiro elemento reportado pelo presidente Felipe González, que é muito caro aos profissionais do direito, é a ideia da necessidade de um conjunto coerente e compreensível de disposições jurídicas que favoreçam a previsibilidade dos comportamentos – aquilo que a tradição da *common law* sinteticamente define como *fair warning*.

Certamente é ínsita tal concepção que se desenhou especialmente a partir do século XIX de um estado de direito que, além da previsibilidade e da estabilidade normativa, tem presente a ideia de uma capacidade de coerção (*enforcement*) – que por sinal é elemento distintivo da soberania estatal.

Todavia, é certo que tal modelo se encontra seriamente comprometido no mundo atual, ao menos em alguns dos aspectos que são fortemente impactados pelo processo de globalização e, dentro desse processo, es-

28. Palestra realizada em 2 de agosto de 2016, como parte da programação da Cátedra José Bonifácio, em auditório da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP – USP Leste.

pecialmente no que tange à crescente integração das mentes, corações e interesses no âmbito das redes informacionais.

Boa parte das interações sociais, políticas e econômicas que desenvolvemos atualmente ocorre no ciberespaço, ambiente cujas regras de funcionamento flutuam num plano acima da capacidade normativa e ordenadora dos governos nacionais²⁹.

Os *players* da comunicação global – Google, Facebook, Yahoo, Baidu etc. – impõem seus padrões à comunicação na rede e resistem à regulação estatal, ao menos fora de seus países de origem. Nesse contexto, a rede mundial é, de forma ambígua, espaço público amplíssimo – haja vista a capacidade de conexão de bilhões de pessoas em milhões de redes de relacionamento, popularizada a ideia de que toda e qualquer pessoa está conectada a outra por “seis graus de separação” – e espaço privado, por vezes secreto, em que a intervenção estatal é vista sempre com reservas, seja por atingir interesses empresariais, seja pela ideia de legítima proteção da liberdade dos usuários.

A falta de balizas legais atualizadas, além da evidente dificuldade decorrente da “deslocalização” dessa espécie de serviço – criado e gerido por empresas globais por meio de servidores localizados fora do alcance da soberania territorial –, põe em evidência a incapacidade atual dos Estados de controlarem inteiramente as atividades desenvolvidas no ciberespaço, ainda que seus efeitos práticos impactem a vida local.

No Brasil têm sido objeto de intenso debate os limites da atuação das autoridades judiciárias em face da liberdade de comunicação quase ilimitada, propiciada por plataformas digitais nas quais a interação entre os participantes se dá de forma criptografada, sem que haja possibilidade de interceptação e revelação do conteúdo das mensagens, mesmo com a finalidade de investigação criminal.

29. É curioso observar que, nesse novo contexto, normas que buscam limitar o poder dos interesses “estrangeiros” nas empresas de comunicação – comuns nos ordenamentos jurídicos produzidos em âmbito nacional, como na Constituição brasileira (artigo 222) e, na Espanha, na *ley* n. 14/1966, de 18 de março, de Prensa e Imprensa – soam absolutamente caducas e desmoralizadas.

A criminalidade transnacional – seja na modalidade puramente cibernética, em condutas como *hacking*, *pharming* e *phishing*, seja no uso da rede para suporte informacional da criminalidade convencional – ainda não encontra resposta adequada, justamente pelas características da própria informação na internet: *imaterialidade*, *imediatidade* e *ubiquidade*.

As tentativas de estabelecer uma uniformização e um regime de cooperação em nível transnacional – por exemplo, pela Convenção de Budapeste sobre o cibercrime, de 2001, produzida no âmbito europeu e aberta à ratificação de outros países – ainda não são capazes de coibir essa modalidade criminosa, pois ainda trabalham com a lógica tradicional das soberanias nacionais e com tempo infinitamente mais lento de colaboração das autoridades locais.

Mesmo em outros âmbitos – civil, alfandegário, tributário, financeiro, proteção ao consumidor etc. – é evidente a insuficiência dos ordenamentos nacionais e suas respectivas autoridades para resolver os conflitos advindos do trânsito de informações, bens e serviços pelo ciberespaço.

É certo que novas leis têm sido aprovadas, no esforço de trazer para “dentro” do espaço de regulação estatal os fenômenos da comunicação global em rede – no Brasil acabou de ser produzida uma legislação dessa natureza, o Marco Civil da Internet (lei n. 12 965, de 23 de abril de 2014), que busca delimitar de forma mais adequada a responsabilidade dos atores. Mas, se a lei é capaz de se impor aos chamados “provedores de conexão” – aqueles que atuam no mundo físico do estabelecimento de infraestrutura das redes –, é certo que não atingirá senão uma ínfima fração dos “provedores de aplicação”, que atuam no espaço virtual e estão espalhados por todo o planeta.

É certo que, nesse ambiente fluido, uma parte das transações está devidamente assegurada. As corporações – financeiras, comerciais, industriais – dependem fortemente da comunicação em rede para manter seus fluxos econômicos em operação, o que tende a se ampliar com o advento daquilo que vem sendo chamada Quarta Revolução Industrial, na qual a tendência de deslocalização da produção se aprofunda³⁰. Os grandes atores

30. “Quando políticos, líderes empresariais e sem fins lucrativos rumam a cada janeiro para o Fórum Econômico Mundial (FEM), um tema domina a conversa. Naquele ano, foram as

econômicos se asseguram por meio de acordos privados e pelo recurso a meios não estatais de resolução de conflitos, promovendo, assim, a autorregulação de seus interesses.

Observa-se, portanto, que o espaço de antinomias e lacunas que caracteriza o ciberespaço acaba por atingir de forma mais impactante os cidadãos comuns, que têm de contar com a “mão invisível” dos interesses econômicos para sobreviver nessa esfera alheia à regulação estatal. E aqui nem mencionamos o impacto causado nas relações econômicas, seja pelo fluxo de capitais e de trabalho “desmaterializados”, seja pela imposição de novos arranjos entre capital-trabalho – de que são exemplos marcantes os diversos conflitos decorrentes da implantação da rede Uber em capitais espalhadas pelo planeta.

Não há dúvida, portanto, de que soluções concebidas no âmbito das soberanias nacionais – e mesmo supranacionais, como os regulamentos e diretivas promovidos no âmbito da União Europeia (UE) – não são capazes de promover a segurança jurídica dos cidadãos, o que coloca em questão a criação de instâncias de governança global, o que é sempre objeto de controvérsias, seja no tocante à factibilidade, seja no aspecto da conveniência.

O fato é que já há iniciativa global nesse sentido, de natureza multissetorial (*multistakeholder*), envolvendo atores acadêmicos, governamentais, corporativos e da sociedade civil, reunidos sob a chancela da NETMundial Initiative, cuja reunião, ocorrida em 2014 no Brasil, produziu documento que busca estabelecer os princípios básicos do que seria uma governança global da internet³¹.

ideias do livro de Klaus Schwab, *A Quarta Revolução Industrial*, que afirma que a sociedade mundial está a entrar numa nova fase de desenvolvimento, em que tecnologias disruptivas se mostram capazes de mudar o mundo. A fusão do mundo digital com o físico, provocada por avanços em áreas como inteligência artificial, robótica, realidade virtual, impressão 3D e armazenamento de energia, afetará quase todos os aspectos da nossa forma de trabalhar e viver” (Kate Rodriguez, “Have We Reached the Fourth Industrial Revolution?”, *The Economist*, 12 maio 2014, disponível em: <http://goo.gl/JsOGdh>, acesso em: 7 set. 2016, tradução nossa).

31. NETMundial, “NETMundial Multistakeholder Statement”, São Paulo, 2014, disponível em: <http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Document.pdf>, acesso em: 7 set. 2016. Destaca-se, desse documento, a declaração: “It is

Tal iniciativa, baseada na concepção de uma *governança sem governo* – ou seja, em que a responsabilidade da governança se baseia na atuação consensual dos múltiplos atores –, aponta para um caminho que certamente exigirá, em algum momento, a produção de uma institucionalidade mais densa, o que já se revela pela existência, no âmbito dessa iniciativa, do Internet & Jurisdiction Project, que tem como objetivo

o desenvolvimento e implementação de um ecossistema de cooperação *multistakeholder* modular para garantir o devido processo através das fronteiras. A estrutura transnacional fornecerá um ‘padrão de política’ para a apresentação e o tratamento dos pedidos transfronteiriços sobre apreensões de domínio, quedas de conteúdo e identificação do usuário³².

Transparência: *arcana dominationis versus arcana seditionis*

Outro aspecto levantado por Felipe González diz respeito à transparência na atuação governamental, algo que é um dado impositivo do presente, haja vista a ideia dominante, nas democracias ocidentais, de que somente por meio da transparência se garante a responsividade (*accountability*) no âmbito dos sistemas representativos.

É certo que houve enormes avanços nas últimas décadas, o que se revela pela existência de leis que garantem os direitos de informação em 105 países³³, além de iniciativas globais como a Open Government Partnership (OGP), que congrega setenta países e que tem como um dos elementos

necessary to strengthen international cooperation on topics such as jurisdiction and law enforcement assistance to promote cybersecurity and prevent cybercrime. Discussions about those frameworks should be held in a multistakeholder manner”.

32. NETMundial Collaboration Platform Initiative, “Internet & Jurisdiction Project: Enabling Multistakeholder Cooperation”, [S.l.], 2015, disponível em: <https://platform.netmundial.org/project/internet-jurisdiction-project-enabling-multi-stakeholder-cooperation>, acesso em: 7 set. 2016 (tradução nossa).

33. Conforme informação do Global Right to Information Rating, “Country Data”, [S.l.], [s.d.], disponível em: <http://www.rti-rating.org/country-data>, acesso em: 7 set. 2016.

de sua doutrina o uso das tecnologias de informação para empoderar os cidadãos e melhorar a governança local³⁴.

É fato, porém, que, ao lado dessas iniciativas que garantem maior visibilidade ao exercício do poder, há uma face oculta, por meio da invasão da privacidade, promovida pelas agências governamentais de toda e qualquer pessoa, de cidadão comum a chefe de Estado, o que se evidenciou no chamado Edward Snowden Affair, em que um ex-membro da comunidade de informações norte-americana revelou o grau de invasão promovido pela National Security Agency (NSA), uma agência cuja atuação estava até então, convenientemente, nas sombras.

O embate que se vê no âmbito das redes de informação já havia sido vislumbrado por Norberto Bobbio em seu clássico artigo “A Democracia e o Poder Invisível”. Ali, o notável jusfilósofo e pensador político alertava que, “onde o sumo poder é oculto, tende a ser oculto também o contrapoder. Poder invisível e contrapoder invisível são as duas faces da mesma medalha”³⁵.

Se de um lado se vislumbra que a rede mundial de informação pode vir a se tornar uma versão potencializada do *panopticon* de Bentham, controlando de forma opressiva o cidadão comum – ou a *teletela* imaginada por Orwell –, por outro lado, a criminalidade organizada e os movimentos insurgentes (legítimos ou não) se utilizam dos ambientes recônditos da rede, como na chamada Deep Web, para promover sua própria agenda secreta.

Outra face dessa assimetria de informações é a capacidade que os grandes impérios empresariais da rede têm de impor suas próprias regras de privacidade e acesso à informação, favorecendo seus interesses econômicos.

34. Conforme relata o *site* da iniciativa, “en cinco años, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) ha crecido de ocho países fundadores a 70. Los gobiernos miembros de OGP se asocian con la sociedad civil para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza de su país. OGP es un movimiento global de reformadores que trabajan para hacer que sus gobiernos sean más efectivos y receptivos con sus ciudadanos” (Open Government Partnership [OGP], “Star Commitments in OGP”, [S.l.], [s.n.], disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/node/9190>, acesso em: 7 set. 2016).

35. Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*, trad. Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 85.

Um episódio ilustrativo é a tentativa, pelo Google, de estabelecer uma biblioteca digital universal, com base em acervo de bibliotecas públicas e universitárias, porém, submissa a seus interesses corporativos, o que fez Robert Darnton, notável historiador e diretor da biblioteca de Harvard, comentar:

Seria ingênuo identificar a internet com o Iluminismo. Ela tem o potencial para difundir o conhecimento além de qualquer coisa imaginada por Jefferson; mas, à medida que é construída, *link* por *hyperlink*, os interesses comerciais não ficam de braços cruzados à margem. Eles querem controlar o jogo, para dominá-lo, para apropriar-se dele. Eles competem entre si, é claro, mas com tanta ferocidade que eles matam uns aos outros. Sua luta pela sobrevivência está levando a uma situação de oligopólio; e, seja quem for o vencedor, a vitória poderia significar uma derrota para o bem público³⁶.

Castells, por sua vez, faz um diagnóstico preciso da complexa relação entre autonomia individual e hegemonia dos interesses corporativos no âmbito da internet:

Assim, a sociedade em rede constitui comunicação socializante para lá do sistema de *mass media* que caracterizava a sociedade industrial. Mas não representa o mundo de liberdade entoada pelos profetas da ideologia libertária da Internet. Ela é constituída simultaneamente por um sistema oligopolista de negócios multimídia, que controlam um cada vez mais inclusivo hipertexto, e pela explosão de redes horizontais de comunicação local/global. E, também, pela interação entre os dois sistemas, num padrão complexo de conexões e desconexões em diferentes contextos³⁷.

Percebe-se que, apesar da arquitetura horizontal e multidirecional da rede favorecer o equilíbrio no fluxo de informações, é certo que há enor-

36. Robert Darnton, "Google & the Future of Books", *The New York Review of Books*, 12 fev. 2009, disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/2009/02/12/google-the-future-of-books>, acesso em: 7 set. 2016 (tradução nossa).

37. Manuel Castells e Gustavo Cardoso (orgs.), *A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação Política*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2006, p. 24.

me interesse, seja por governos nacionais, seja por corporações econômicas e mesmo por organizações criminosas, de impor ao ciberespaço uma “curvatura” que atenda a seus interesses, distorcendo o que seria a transparência e simetria constitucional da rede.

Nesse sentido, observa-se que a tentativa de controlar o “espaço de fluxos” pode vir a redundar, por vezes, em uma atuação contra os próprios interesses. O governo turco, vítima de uma recente tentativa de golpe de Estado, beneficiou-se enormemente da mobilização popular propiciada pelas redes de comunicação eletrônica³⁸ – apesar de ser acusado de promover o controle dos meios de comunicação e persistir em tal intento, de forma ainda mais intensa, após retomar o controle do país.

Não há dúvida de que assistiremos a marchas e contramarchas nessa disputa entre os diversos atores pelo controle da informação no ambiente das redes informacionais. Embora a própria arquitetura da rede favoreça a transparência³⁹, não se pode deixar de observar a necessidade, também aqui, de impor um padrão de governança adequado, baseado na compreensão dessa nova realidade.

A peça-chave para essa governança passa pela já mencionada consideração equitativa dos interesses em jogo, o que impõe um padrão de governança baseado na imparcialidade. Não à toa, Bo Rothstein, um dos principais estudiosos da atuação governamental, identifica a imparcialidade como o principal ingrediente da qualidade dos governos, partindo do pressuposto de que há uma autonomia ética da esfera pública, em contraste com as demandas de outras esferas sociais – tais como família, clã, empresa.

38. Um relato de como as redes atuaram no contexto do golpe pode ser acessado em Emily Dreyfuss, “Watching the Attempted Turkish Coup Unfold on Twitter”, *Wired*, 7 maio 2016, disponível em: <https://www.wired.com/2016/07/watching-attempted-turkish-coup-unfold-twitter>, acesso em: 7 set. 2016.

39. Conforme anota Manuel Castells, “a internet oferece uma plataforma de comunicação organizativa para traduzir a cultura de liberdade em prática da autonomia, como demonstra o registro histórico de seu desenvolvimento. Foi planejada deliberadamente por cientistas e hackers como uma rede de comunicação de computadores descentralizada, capaz de resistir ao controle de qualquer centro de mando. Surgiu da cultura de liberdade predominante nos campos universitários dos anos de 1970” (Manuel Castells, *Redes de Indignación y Esperanza: Los Movimientos Sociales en la Era de Internet*, Madri, Alianza, 2012, pp. 220-221).

Assim, na esfera “do Estado” estamos preocupados com a atuação do típico funcionário ou profissional público, que deve se guiar pelo princípio da imparcialidade, o que supõe que ele ou ela deve ser guiado pelo interesse público em vez do autointeresse ou da lealdade em relação a qualquer grupo, partido ou “interesses especiais”. As decisões devem ser tomadas de acordo com o que está estipulado na lei ou na política estabelecida, ignorando-se os interesses próprios dos burocratas. Os interesses especiais que são aceitáveis em outras esferas (dinheiro no ambiente do mercado, lealdades a família e amigos, e a adesão a diferentes interesses especiais) não devem ser autorizados a influenciar decisões⁴⁰.

Tais ideias tanto valem para a atividade governamental no âmbito interno dos Estados quanto para as iniciativas cada vez mais importantes de estabelecer padrões de governança global.

Daí a importância de erigirem-se princípios que favoreçam a atuação isonômica dos diversos atores no ambiente do ciberespaço, como o chamado princípio da “neutralidade da rede”, cujo objetivo é “evitar que os interesses das instituições intermediárias que detêm o poder de fato sobre a estrutura da rede influenciem no modelo de interatividade que caracteriza as novas mídias como veículos abertos e horizontais”⁴¹.

Eficiência: a outra face da legitimidade

O último elemento fundamental para a qualidade da governança, conforme a lição de Felipe González, é a eficiência.

Todavia, é necessário o devido cuidado com o uso da expressão, pois, como nos alerta Bobbio, “um governo eficiente não é por si só um bom

40. Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press, 2011, p. 22 (tradução nossa).

41. Otávio Iost Vinhas, “A Criação da Neutralidade de Rede como Princípio à Liberdade de Expressão”, em III Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, Santa Maria, 27-29 maio 2015, p. 13, disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/3-19.pdf>, acesso em: 29 dez. 2016.

governo”⁴², pois o uso normal desse vocábulo está associado a atingir os objetivos postos pelos meios mais adequados, rápidos e econômicos – o que implica um pensamento marcadamente instrumental e técnico, e não propriamente moral. Se tomado sob essa acepção não qualificada, certamente a eficiência dos campos de concentração seria um modelo de boa governança.

Tampouco é possível entender a eficiência governamental sob os parâmetros típicos de mercado, sob pena de amesquinhar o papel do cidadão, o que tem sido o enfoque de certas abordagens que “representam preferência por um governo que, em última análise, responde aos autointeresses de curto prazo de indivíduos isolados (consumidores), em vez de um governo que apoia a busca de interesses públicos definidos publicamente por meio de um processo deliberativo (por cidadãos)”⁴³.

Pertinente é a denúncia de Michael Sandel, pois, a despeito da magnitude da crise global iniciada em 2008, vivenciamos uma era de “triumfalismo do mercado”, em que desponta o pensamento utilitarista que permite que os valores de mercado se assenholeiem do espaço público, sob o pressuposto de que os mecanismos de mercado são neutros. “Mas não é verdade. Os mercados deixam sua marca. Às vezes, os valores de mercado são responsáveis pelo descarte de princípios que, não vinculados aos mercados, devem ser respeitados”⁴⁴.

Feitas tais ressalvas, não há dúvida de que a legitimidade estatal, nas sociedades contemporâneas, repousa em grande parte, talvez de forma preponderante, como aponta Rothstein⁴⁵, no modo de exercício da autoridade pública – definida como *output side* – mais do que na participação na formação da vontade estatal – ou seja, no *input side* da vida política.

42. Norberto Bobbio, *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, org. Michelangelo Bovero, trad. Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Campus Elsevier, 2000, p. 201.

43. Robert B. Denhardt, *Teorias da Administração Pública*, trad. técnica e glossário Francisco G. Heidemann, Rio de Janeiro, Cengage Learning, 2012, p. 205.

44. Michael Sandel, *O Que o Dinheiro Não Compra: Os Limites Morais do Mercado*, trad. Clóvis Marques, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012, p. 15.

45. Bo Rothstein, *op. cit.*, 2011, p. 91.

Todavia, conforme esse mesmo autor salienta, o que define a qualidade de um governo não é tanto a sua capacidade de entrega, mas a maneira imparcial pela qual tal atividade é exercida, o que se alinha com as concepções antiutilitaristas de Rawls e Dworkin já referidas, salientando-se que a atuação imparcial – isto é, levando em consideração de forma equitativa os interesses dos cidadãos – é capaz de, em um círculo virtuoso, gerar mais eficiência e efetividade⁴⁶.

Assim, uma concepção de eficiência *qualificada*, na forma como foi proposta, deve presidir toda a discussão sobre quais *meios* devem ser utilizados para alcançar os *fins públicos* adequados, decorrentes da consideração equânime dos cidadãos na formação da agenda estatal.

No contexto já desenhado, de uma sociedade de informação em rede, como promover a eficiência estatal e, por consequência, favorecer a legitimidade da atividade governamental, propiciando um círculo virtuoso que decorre da mútua interação desses dois elementos fundamentais para a qualidade da governança?

Trata-se de resposta que está muito além das modestas ambições desse estudo, que se limitará a apontar alguns aspectos que já vêm sendo mencionados no debate contemporâneo de ideias.

O que se percebe é que os modelos tradicionais de gestão pública já não respondem de maneira adequada aos tempos desafiadores em que vivemos, embora algumas de suas ferramentas ainda sejam adequadas, mas de forma limitada e não generalizada. Não há dúvida de que o modelo burocrático tipificado por Max Weber, baseado na legalidade formal e na rigidez hierárquica, ainda é aplicável em certa medida a alguns âmbitos organizacionais; também não se discute que certas abordagens propostas pelo gerencialismo da *new public management*, que busca assimilar métodos empresariais à prática estatal, também podem ter sua valia em determinados contextos, desde que haja o devido cuidado de não transformar bens e valores públicos em bens e valores de mercado.

É evidente, porém, que tais abordagens parecem limitadas em face do dinamismo que vivenciamos nos tempos atuais, em que coexistem novas

46. *Idem*, p. 30.

realidades como as *startups*, a *economia colaborativa* e a *economia criativa*, os *crowdsourcings* e *crowdfundings*, os *coletivos urbanos*, os *movimentos de indignação* e outras práticas que representam ao mesmo tempo novas organizações econômicas e novas manifestações de sociabilidade, e somente são possíveis pela mediação dos meios tecnológicos de informação e comunicação.

Por essa razão, torna-se necessário construir novas práticas governamentais que sejam adequadas a esses tempos desafiadores, concebendo

um novo tipo de Estado, que não é o Estado-nação, mas que não o elimina, e sim o redefine. O Estado que se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições [...] O Estado-rede é a forma de sobrevivência do Estado na era da informação e da globalização. E a administração flexível e conectada é o instrumento indispensável do Estado-rede⁴⁷.

Assim, tornam-se bem-vindas novas abordagens da atividade governamental que estabeleçam instâncias, mecanismos e procedimentos de negociação, coordenação e de articulação entre vários níveis – local, regional, nacional e supranacional – e vários atores – políticos, burocratas, agentes econômicos, ativistas sociais, cidadãos interessados –, com vistas à formação de um espaço público em que se possa construir soluções viáveis de forma pactuada.

Esse novo tipo de gestão pública implica um novo modelo de liderança, pois, em vez de adotar mecanismos *top-down* tradicionais, os gestores de rede “têm que possuir pelo menos algum grau de habilidade em negociação, mediação, análise de risco, construção de confiança, colaboração e gestão de projetos”⁴⁸.

47. Manuel Castells, “Para o Estado-rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação”, em Luiz Carlos Bresser-Pereira (org.), *Sociedade e Estado em Transformação*, São Paulo/Brasília, Editora Unesp/Imprensa Oficial/Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 1999, pp. 165-169.

48. Stephen Goldsmith e William D. Eggers, *Governar em Rede: O Novo Formato do Setor Público*, Brasília, Enap, 2006, p. 199.

Na experiência brasileira, um exemplo interessante de governança em rede no desenho e na implementação de uma política pública pode ser encontrado na experiência do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Paic), em que a Assembleia Legislativa do Ceará constituiu o Comitê para a Eliminação do Alfabetismo Escolar, instância que contou com a participação de instituições de variada natureza: Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime-CE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (Inep-MEC), Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc). Contou também com a participação das principais instituições universitárias.

Tal comitê realizou um diagnóstico da situação do processo de alfabetização no estado do Ceará, cujo principal aspecto foi a avaliação da aprendizagem de leitura e escrita das crianças que estavam cursando a segunda série do ensino fundamental nas escolas públicas de 48 municípios cearenses. A partir de tal constatação e das recomendações constantes no relatório final do comitê, a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece) e a já citada Undime-CE, com a parceria técnica e financeira do Unicef, criaram o Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Paic), por meio da celebração de um pacto de cooperação, visando desenvolver ações conjuntas em cinco áreas: avaliação da aprendizagem, gestão educacional, gestão pedagógica, educação infantil e literatura infantil.

Posteriormente, tal articulação foi encampada pelo governo do estado do Ceará, que aperfeiçoou os mecanismos de coordenação e avaliação, bem como criou incentivos que buscavam favorecer a implementação do programa. Tal experiência, que melhorou sensivelmente os níveis de proficiência dos alunos do estado, inspirou a replicação em nível nacional, que não teve o mesmo sucesso, provavelmente pela falta de capacidade por parte do governo federal em construir e coordenar uma rede de porte nacional⁴⁹.

49. Carlos José Teixeira de Toledo, "Os Pactos de Alfabetização: Uma Análise Jurídica de Políticas Públicas Visando à Efetivação do Direito à Educação", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*, n. 3, pp. 174-199, 2015, disponível em: <https://www.usjt.br/revistadireito/numero-3/11-carlos-jose-teixeira-toledo.pdf>, acesso em: 13 set. 2016.

Conclusão: governança virtuosa em rede – favorecendo a autonomia e construindo um novo espaço público

José Eduardo Faria observa, com acuidade, que a disseminação dos meios tecnológicos de comunicação em rede, ao criar uma nova sociabilidade, propicia “novos marcos de significado, independentemente do contato direto com as pessoas”, permitindo aos indivíduos e grupos “acessar uma gama de novas experiências sociais e culturais, o que abre caminho para a articulação de ações conjuntas entre diversos atores e instâncias, possibilitando respostas oportunas a problemas comuns”⁵⁰.

Não há dúvida de que alguns dos desafios da vida contemporânea têm sido mais bem enfrentados com base não apenas na inovação técnica mas também na forma como tais inovações propiciam “a construção de coletivos inteligentes, nos quais as potencialidades sociais e cognitivas de cada um poderão desenvolver-se e ampliar-se de maneira coletiva”, propiciando uma forma de *inteligência coletiva*, conforme propõe Pierre Lévy⁵¹.

Para citar dois exemplos bem distintos, mas semelhantes no que tange à multiplicação das capacidades pela atuação de *coletivos inteligentes*, cabe lembrar: a) o mapeamento do genoma humano, por meio de rede de instituições científicas em dezessete países, no projeto que durou treze anos e criou um modelo colaborativo que ainda é aplicado nas pesquisas do DNA humano; b) a melhoria na mobilidade urbana com aplicativos baseados na colaboração dos usuários, como Waze e Moovit, capazes de agregar informações e favorecer a coordenação de milhares de usuários-colaboradores, favorecendo o fluxo do trânsito nas grandes cidades.

Portanto, é necessário atentar para a singularidade desse momento histórico em que a lógica vertical e *top-down* da atuação estatal é colocada duplamente em cheque – pela perda da centralidade decisória deslocada no âmbito global e pelo desgaste da legitimidade da democracia representativa no âmbito local. Ao mesmo passo, forma-se uma nova sociabi-

50. José Eduardo Faria, *op. cit.*, no prelo, p. 6.

51. Pierre Lévy, *A Inteligência Coletiva: Por uma Antropologia do Ciberespaço*, trad. Luiz Paulo Rouanet, São Paulo, Loyola, 2015, p. 23.

lidade, centrada na *individuação* – que, conforme lição de Castells, não se confunde com individualismo, pois propicia a inserção da individualidade no âmbito de projetos coletivos – e na *autonomia*, na medida em que propicia a capacidade de um ator social em promover a construção de projetos com outros indivíduos, organizados em *redes* formadas de acordo com suas afinidades⁵².

O impacto disso na governança depende da capacidade das lideranças públicas de desenvolver uma compreensão mais apurada da alteração da *relação espaço-tempo*, e também da modificação dessa *sociabilidade*.

A *reconstrução da virtude prudencial*, antes explicada, favorece a compreensão das *contingências* do momento histórico e a instituição de um *processo deliberativo ponderado* que busque os *meios adequados* para a construção de uma *ação coletiva* pautada em uma *moralidade pública* capaz de favorecer, concomitantemente, a *autonomia* dos sujeitos na busca de seus objetivos pessoais e coletivos e a *equidade* na consideração de seus interesses.

Com base nesses elementos, é possível pensar em uma governança pública que transcenda os limites tradicionais da atuação estatal e favoreça a atuação colaborativa, em que a *autoritas* seja baseada na capacidade de articulação de projetos colaborativos, por meio de uma rede de instituições e atores reconhecidos como sujeitos autônomos e ao mesmo tempo capazes de promover coletivamente mudanças importantes na vida social.

Podemos pensar, assim, na articulação de variadas redes colaborativas, em que o Estado assume papel de *mediador* e *indutor*, mais do que *condutor*:

- **Educação em rede** – Os modelos educacionais tradicionais são enriquecidos com o uso de ferramentas colaborativas e priorizam a criação de capacidades de atuação autônomas e flexíveis que favorecem a construção de um projeto de vida dos alunos e a sua inserção em uma economia baseada na inovação, deixando de lado a acumulação acrítica de conhecimentos, réplica pedagógica de um modelo fordista de trabalho, já superado. Exemplo inspirador: o Núcleo Avançado em Educação (Nave), projeto em que a iniciativa privada e instituições públicas pactuaram a implementação de um modelo bem-sucedido na

52. Manuel Castells, *op. cit.*, 2012, p. 220.

formação de alunos com ênfase na criação de produtos de tecnologia de informação⁵³.

- **Inovação em rede** – A capacidade fomentadora do Estado se articula com a iniciativa empresarial e com as instituições de pesquisa capazes de favorecer a integração local nos fluxos da nova economia, baseada fortemente na inovação e na competitividade. Exemplo inspirador: a colaboração estabelecida pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) da USP com quatro empresas nacionais de cosméticos, criando uma plataforma tecnológica compartilhada de desenvolvimento de nanotecnologias⁵⁴.
- **Economia em rede** – O Estado favorece a criação de redes de produtores e consumidores que propiciam um uso mais eficiente dos recursos econômicos e ambientais. As chamadas *economia colaborativa* e *economia criativa* são modelos que devem ser fomentados, assim como o aperfeiçoamento de formas mais tradicionais de cooperação. Exemplo inspirador: a constituição das *smart grids* na distribuição multidirecional de energia elétrica, em que consumidores podem ser, ao mesmo tempo, produtores, sendo a atuação estatal imprescindível para quebrar a resistência de setores empresariais envolvidos na cadeia de energia⁵⁵.
- **Participação em rede** – Existe a construção de mecanismos que tornam as instituições governamentais mais responsivas às demandas da coletividade, porém sem perder a necessária *imparcialidade*. Exemplo inspirador: o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) promoveu um *hackathon* (maratona-competição de desenvolvimento de *softwares*) para desenvolvimento de um aplicativo para *smartphone* como forma de acesso e interação com a base de dados do Índice de Efetivi-

53. Cf. Cristina Tardaguila, “Nave, a Menina dos Olhos do Rio”, *Carta Capital Educação*, 31 jan. 2014, disponível em: <http://www.cartaeducacao.com.br/reportagens/a-menina-dos-olhos-do-rio>, acesso em: 7 set. 2016.

54. Cf. Evanildo da Silveira, “Nas Profundas Camadas da Pele”, *Pesquisa Fapesp*, ed. 243, maio 2016, disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2016/05/19/nas-profundas-camadas-da-pele>, acesso em: 7 set 2016.

55. Cf. o projeto brasileiro em “O Projeto”, *Redes Inteligentes Brasil*, [s.d.], disponível em: <http://redesinteligentesbrasil.org.br/o-projeto.html>, acesso em: 7 set. 2016.

dade da Gestão Municipal (IEGM), de maneira a dar acesso aos cidadãos a índices de qualidade de suas cidades e, ao mesmo tempo, permitir que os cidadãos forneçam informações e provoquem a atuação dos auditores do órgão⁵⁶.

Vê-se, portanto, que a erosão da legitimidade e da efetividade dos governos dos Estados nacionais, em virtude da implosão de seus fundamentos paradigmáticos, implica a necessidade de erigir *espaços de governança pública multinível e multiatores*, e lideranças que atuem com especial *criatividade* e capacidade de *antevisão*, na busca dos *meios* adequados para desenvolver a ação coletiva em novos termos, propiciando que o Estado seja o catalisador de *subjetividades inclusivas*, ou seja, as que se formam com fundamento na devida consideração do espaço de *autonomia* e no direito ao *igual acesso a oportunidades de bem viver* para todos e cada um dos herdeiros desse pequeno e confuso planeta.

56. Cf. "TCESP Promove Hackathon para Criar App Voltado à Gestão Pública no País", *Startupi*, 23 set. 2015, disponível em: <http://startupi.com.br/2015/tcesp-promove-hackathon-para-criar-app-voltado-a-gestao-publica-no-pais>, acesso em: 7 set. 2016.