

Subpolítica Reflexiva no Contexto da Mundialização Informativa aplicada à Regulação Supranacional da *Internet*

Reflexive Sub-Politics in the context of Globalization of Information and the Internet Supranational Regulation

Submetido(submitted): 13/12/2015

Parecer(revised): 09/01/2016

Aceito(accepted): 15/01/2016

Bruna Pinotti Garcia *

Resumo

Proposta – A rede mundial de computadores desponta não somente como um meio de comunicação, mas confere o caráter instrumental ao exercício de direitos, inclusive o de participação na subpolítica, de modo que passa a ser de interesse do indivíduo colocar-se como ator participativo no processo de discussão sobre a sua regulação. Nestes moldes, propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: é possível identificar no cenário comparativo da atuação de múltiplos atores na regulação da *Internet* traços de uma subpolítica reflexiva?

Metodologia/abordagem/design – Mostra-se relevante compreender a posição dos múltiplos atores no cenário de discussão sobre a regulação da *Internet*, o que somente é possível mediante o estudo de direito supranacional comparado contextualizado no que tange à subpolítica. A base empírica repousa em consultas sobre conferências da Organização das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos, da União Europeia e do Conselho Europeu. Já a base teórica concentra-se em Ulrich Beck e Anthony Giddens e o conceito de modernidade reflexiva associado à política, conformando o que se denomina subpolítica reflexiva. Associando tais bases empíricas e teóricas apresenta-se uma pesquisa exploratória e qualitativa desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo.

Resultados – Concluiu-se provada a hipótese de que, quanto à regulação da internet, percebe-se a emergência de agendas sobre a sua regulação que cada vez menos se restringem aos tradicionais atores regulamentares, permitindo uma maior participação do indivíduo nesse processo, com a verificação do delineamento da subpolítica em um conceito mais simplificado de mundialização, distanciado porém do que idealmente seria a subpolítica reflexiva.

Implicações práticas – O artigo fornece à comunidade científica e à sociedade fundamentos cognitivos necessários para a sua inserção como atores sociais em espaços virtuais no campo da regulação supranacional das novas tecnologias da informação, apresentando um panorama teórico-fático desses processos de interação subjetiva.

Originalidade/Relevância – Os termos globalização e mundialização possuem múltiplos significados, o que não diminui a importância de compreendê-los cientificamente. Por seu

*Professora universitária e advogada. Mestre-bolsista (CAPES/PROSUP Modalidade 1) em Direito pelo Centro Universitário “Eurípides Soares da Rocha” – UNIVEM. Professora de curso preparatório para concursos nas disciplinas Ética profissional, Filosofia, Direitos Humanos e Direito Constitucional. Professora universitária e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito – NUPED na Faculdade do Noroeste de Minas – FINOM. Email: professorabrunapinottigarcia@gmail.com.

turno, evidencia-se que o fenômeno da mundialização impõe o reconhecimento de que não cabe falar na política – e na atividade de regulação – como algo restrito aos Estados. A relevância do tema a ser pesquisado não é acompanhada de uma produção científica suficiente na área, eis que raríssimas são as abordagens sobre a governança digital na regulação da rede em âmbito supranacional.

Palavras-chave: governança digital, direito global, regulação da internet, mundialização informativa, subpolítica reflexiva.

Abstract

Purpose – *The World Wide Web is emerging not only as a mean of communication but serves as instrumental to the exercise of rights, including participation in sub-politics, so that becomes the interest of the individual put up as participatory actor in the process of discussion of its regulation. In this way, this paper addresses the following research question: Can reflective sub-politics be identified in the comparative scenario of multiple players acting in the regulation of Internet features?*

Methodology/approach/design – *From the outset, the paper earmarks as relevant the understanding of the position of multiple players in the scenario of Internet regulation, which is possible only by supranational law comparative study contextualized with regard to sub-politics. The empirical basis of this paper lies in conferences of the United Nations, the Organization of American States, the European Union and the European Council. Its theoretical basis is focused on Ulrich Beck and Anthony Giddens and the concept of reflexive modernity associated with the policy, forming what is called reflexive sub-politics.*

Findings – *The paper has proved the hypothesis that, regarding regulation of Internet, agendas emerge about Internet regulation that are every step less restricted to the traditional regulatory actors, allowing a greater participation of the individual in this process, with the possibility of designing sub-politics in a more simplified concept of globalization.*

Practical implications – *The article provides to the scientific community and the society cognitive foundations necessary for inclusion of social actors in virtual spaces in the field of supranational regulation of new information technologies.*

Originality/value – *The terms globalization and mundialization have multiple meanings, which does not diminish the importance of understanding them scientifically. It is clear that the phenomenon of mundialization requires the recognition that it should not be perceived as something restricted to the states. The relevance of the subject has not been accompanied by sufficient scientific production in the field.*

Keywords: *Digital governance, global law, Internet regulation, globalization of information, reflexive sub-politics.*

Introdução

O fenômeno da mundialização impõe o reconhecimento de que não cabe falar na política – e na atividade de regulação – como algo restrito aos Estados,

até mesmo porque enquanto este se restringe às limitações impostas pela soberania, a mundialização coloca novos atores contextualizados social, econômica, cultural e politicamente para atuarem além dessas fronteiras.

Compreendido o fenômeno da mundialização como multifacetado, desponta o aspecto da mundialização informativa como um dos que merece maior destaque, dado o intenso impacto que as tecnologias da informação e da comunicação, especialmente a *Internet*, geraram na sociedade. Com efeito, por mundialização informativa entende-se a emergência de uma rede global de informação na qual interagem diversos atores políticos, percebendo-se a quebra de um monopólio dos fluxos informativos pelos Estados. Tal seria um dos mais notáveis aspectos da mundialização compreendida sob uma perspectiva crítica, evidenciando-se que o rompimento de fronteiras com a mutação do conceito de soberania estatal devido à desterritorialização informacional.

Neste viés, a rede mundial de computadores desponta não somente como um meio de comunicação, mas confere o caráter instrumental ao exercício de direitos, inclusive o de participação na subpolítica, de modo que passa a ser de interesse de múltiplos atores – indivíduo, sociedade, comunidade acadêmica, mercado – colocarem-se como participativos no processo de discussão sobre a sua regulação. Logo, quando se fala em subpolítica reflexiva no contexto da mundialização informativa aplicada à regulação supranacional da *Internet* pretende-se efetuar um estudo sobre a participação destes atores no cenário político da regulação supranacional – seja no âmbito da Organização das Nações Unidas, seja no âmbito de organizações regionais – no que se refere às discussões sobre os rumos da regulação da rede mundial de computadores.

Além da base empírica consistente em normas, regulamentos e anais de conferências da Organização das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos, da União Europeia e do Conselho Europeu, e legislação nacional reguladora do Comitê Gestor da *Internet*, o estudo é feito sob o marco teórico de Ulrich Beck e Anthony Giddens e o conceito de modernidade reflexiva associado à política, conformando o que se denomina subpolítica reflexiva.

Coloca-se a seguinte pergunta de pesquisa: *é possível identificar no cenário comparativo da atuação de múltiplos atores na regulação da Internet traços de uma subpolítica reflexiva?* Com utilização do método hipotético-dedutivo em pesquisa exploratória e analítica coloca-se como resposta provisória a hipótese de pesquisa de que *em relação à regulação da Internet percebe-se a emergência de agendas sobre a sua regulação que cada vez menos se restringem aos tradicionais atores regulamentares, permitindo uma maior participação do indivíduo neste processo, verificando-se o delineamento da subpolítica num conceito mais simplificado de mundialização, distanciado do que idealmente seria a subpolítica reflexiva.*

1 - Mundialização e regulação supranacional

Conceituar globalização e mundialização não é algo simplório, eis que inúmeras são as correntes de pensamento jurídicas, sociológicas e econômicas que pretendem fazê-lo. Para os propósitos do presente artigo, cabe expor as principais destas linhas teóricas para compreendê-las no cenário da regulação, traçando a ligação entre mundialização e regulação supranacional.

A expressão globalização, mais popular, emerge conceitualmente como um exclusivo processo econômico de rompimento de fronteiras dando origem a um mercado global sobreposto à intervenção política estatal. Segundo Beck (1999), o conceito clássico de globalização exterioriza na verdade o globalismo, ao qual o autor é um crítico ferrenho e que designa um processo de politização dos mercados, retirando as empresas das amarras impostas pelo Estado Democrático de Bem-Estar Social capitalista cujo poder soberano encontra limites territoriais avessos ao processo de globalização. Beck (1999, p. 27) afirma que o globalismo “designa a concepção de que o mercado mundial bane ou substitui, ele mesmo, a ação política”, procedimento monocausal restrito ao aspecto econômico de origem conceitual neoliberalista.

Desmistificando o conceito globalista de globalização, Beck (1999) afirma que a globalidade reconhece que já se vive há tempos numa sociedade mundial, ao menos se pensado que a ideia de espaços isolados se tornou fictícia – não é de hoje que os países interagem econômica, social e politicamente.

Globalização significa, diante deste quadro, os processos, em cujo andamento os Estados nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais. (BECK, 1999, p. 30)

Aranha (2006) isola duas correntes de pensamento, uma unívoca que se aproxima mais do clássico conceito de globalização denominada mundialização econômica, outra multiteórica que representa o reconhecimento das sociedades de conhecimento e de informação.

O primeiro tipo conceitual se concentra em quatro significados: forma de aceleração da mobilidade social como decorrência do declínio do Estado de Bem-Estar Social; política de mundialização numa postura disseminada nos Estados nacionais de submissão aos desígnios de um mercado transnacional; autogestão da atividade econômica com a subsequente possibilidade de imposição pelo mercado dos rumos da atividade política e do estabelecimento de limites aos Estados que não se aliarem ao padrão de demandas econômicas; e submissão da política estatal aos desígnios do mercado mundial e a mundialização como subpolítica – o denominado globalismo (ARANHA, 2006).

O segundo tipo conceitual se situa na era da pós-política internacional, caracterizada por presença de múltiplos atores, como organizações

internacionais, companhias transnacionais, movimentos políticos e sociais transnacionais. A mundialização significaria um movimento convergente e dialético entre o global e o local em uma contraposição receptiva entre estes aspectos pertencente ao campo temático da sociologia da mundialização, defendendo-se que a ideia de espaços isolados seria fictícia, assegurando, com isso, a transcendência das fronteiras agora não sobre o enfoque econômico, mas como convivência cultural, econômica, política e social. (ARANHA, 2006).

Este segundo tipo conceitual é apontado por Aranha (2006) como o sentido viável à interferência política, por retirar do centro da discussão política a lógica do globalismo que é a questão econômica. Com efeito, a mundialização assim concebida abre espaço para a atuação de múltiplos atores na sociedade mundial, interferindo nas decisões políticas tomadas e exercendo o poder regulatório. Dentro da ligação proposta entre o tema mundialização e a regulação supranacional percebe-se que o fenômeno da mundialização demanda pela atividade regulatória para além das fronteiras nacionais de modo a equilibrar as forças de poder entre mercado, indivíduo, sociedade e Estado.

Os termos mundialização e globalização possuem significados plurais e longe de serem unívocos. Contudo, a ruptura das fronteiras dos Estados nacionais, além da negativa de que se vive e se interage dentro dos espaços fechados e mutuamente delimitados destes Estados, são constantes verificáveis nos diversos tipos conceituais sintetizados anteriormente (ARANHA, 2006).

Neste viés, pode-se afirmar que a regulação é importante para garantir os melhores rumos do processo de mundialização sem o predomínio de nenhum dos atores, bem como que a regulação há muito deixou de ser uma atividade restrita aos Estados nos limites de suas soberanias. Neste campo, fundam-se áreas do Direito como o Direito Internacional, o Direito Comunitário e os Direitos Humanos, emergindo-se a regulação como uma prática supranacional. Há que se frisar, por outro lado, que o sistema jurídico que emerge neste âmbito foge da típica estrutura formal a ele conferida.

A teoria do direito, de diferentes perspectivas, sempre entendeu a ordem jurídica como um sistema. A globalização econômica relativiza essa ideia? Depende muito do que se considere sistema – unicidade, estatalidade das fontes, hierarquia das normas, completude do ordenamento, coerência – muito provavelmente a globalização desfigura completamente a noção de sistema jurídico. O direito da sociedade global expande-se num ambiente de crescente complexidade. (...) Os modos de produção do direito mundial são difusos, policêntricos, autorregulativos. (...) Não seria pela eventual nova configuração dos espaços do direito – descentralizados, paralelos ao Estado, informais, não-hierarquizados – que o sistema jurídico estaria se descaracterizando. Há que se perguntar, isto sim, se as novas formas jurídicas continuam operando como programas condicionais, garantindo expectativas normativas, atuando como ordem coercitiva e, principalmente, diferenciando-se do ambiente externo com

base no seu código particular (direito/não-direito). (CAMPILONGO, 1999, p. 80-82)

Pela própria natureza descentralizada e pluralista do sistema jurídico supranacional, a regulação não se deve restringir apenas aos Estados, mas abrir-se num processo democrático a todos os atores envolvidos. Quanto às fontes deste direito e o ambiente de sua produção, explica Sundfeld (1999, p. 157):

O direito global extrapola largamente as fronteiras do Estado Nacional para buscar suas fontes também fora dele: desde os tratados multilaterais (como os que decidem integrações dos tipos Mercosul ou União Europeia, as Convenções de Direitos Humanos, etc.) até as normas emanadas dos organismos internacionais (a ONU, a Organização Mundial do Comércio, o Conselho da Europa, etc.), passando pela rica jurisprudência dos entes jurisdicionais internacionais (Corte Internacional de Justiça, Corte Interamericana de Direitos Humanos, e por aí vai).

A necessidade de regular pode se justificar por diversas razões, mas uma boa regulação não existe apenas em quantidade, é preciso medir ferramentas, instituições e políticas, notadamente por parâmetros como legitimidade, responsabilidade, devido processo, especialização e eficiência. Toda solução regulatória deve passar por um exame de riscos (potenciais efeitos causados pela regulação) e pela verificação da participação no processo de tomada da decisão (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2013). O estudo do fenômeno regulatório não merece se restringir apenas ao que é regulado, mas também deve envolver a análise de por quem é desempenhada a atividade regulatória.

A evolução do entendimento sobre a regulação passa por três teorias centrais: teorias do interesse público, pela qual os interesses privados tendem a prejudicar os demais interesses; teorias do interesse privado, nas quais o papel do Estado é relacionado ora com o conceito de arena disputada pela formação de regimes normativos, ora com o de um ator diretamente envolvido no regime formado; e teorias institucionalistas, que conferem relevância às estruturas supraindividuais em vez do papel majorado que é atribuído pelos dois conjuntos precedentes aos indivíduos (VERONESE, 2011). A concepção da regulação como uma atividade eminentemente estatal é rompida pela evolução teórica.

O Estado Regulador contribui para o reposicionamento da questão da legitimidade democrática ao reconhecer no regulado não mais um ser subserviente alheio ou utente de serviços, mas verdadeiro partícipe necessário da decisão política. Por regulado, deve-se entender todo player do ambiente regulatório, *independentemente das fronteiras nacionais*. Por regulador, deve-se entender a instituição regulatória, como ambiente de manifestação dos poderes regulatórios de administração das leis. (ARANHA, 2015)

Com efeito, a regulação multissetorial envolve atores humanos e não humanos para além das fronteiras nacionais, do que se extrai que o Estado está

longe de ser o único agente envolvido na cadeira regulamentar e que a própria noção de Estado Nacional – soberano que regulamenta plenamente em seu território – é relativizada pela ação de atores supranacionais num contexto de mundialização, o que se denomina subpolítica.

2 – Mundialização, modernização reflexiva e subpolítica

A intensificação do fenômeno da mundialização transformou a sociedade moderna e influenciou no confronto com o próprio conceito de modernidade e com os modelos estatais e mercadológicos previamente fixados. Beck e Giddens abordam a modernização reflexiva como um resultado deste processo.

Giddens (1995) afirma que a fase da modernização reflexiva, marcada pelos processos concomitantes da globalização e da busca de contextos de ação mais tradicionais, altera o equilíbrio entre tradição e modernidade. Aprofundando, Giddens (1995, p. 112) entende que nas sociedades modernas as escolhas de estilo de vida são concomitantemente constitutivas da vida cotidiana e ligadas a sistemas abstratos, denotando-se uma percepção fundamental de que “o aparato institucional total da modernidade, uma vez afastada da tradição, depende de mecanismos potencialmente voláteis da confiança”. À primeira vista, a globalização parece um fenômeno “externo”, mas aos poucos se delinea como um fenômeno “intrínseco” e “exponencial”.

A tradição está ligada ao ritual e tem suas conexões com a solidariedade social, mas não é a continuidade mecânica de preceitos que é aceita de modo inquestionável. Ela está ligada à memória coletiva, repetindo-se no tempo; envolve ritual, mediante a repetição de práticas; está ligada ao que se denomina de noção formular de verdade; possui “guardiães” e não especialistas; e, ao contrário do costume, tem uma força de união que combina conteúdo moral e emocional. Tradição diz respeito à organização de tempo e, portanto, também de espaço. Também a globalização se refere à organização espaço-temporal, exceto pelo fato de que uma corre em sentido contrário à outra. Enquanto a tradição controla o espaço mediante seu controle de tempo, com a globalização o que acontece é outra coisa – o controle do tempo e das perspectivas tradicionais pelo (des)controle do espaço. A globalização é, essencialmente, a “ação à distância”; a ausência predomina sobre a presença, não na sedimentação do tempo, mas graças à reestruturação do espaço. Logo, a sociedade pós-tradicional foi a primeira sociedade global que emergiu (GIDDENS, 1995).

Beck (1995, p. 12) está de acordo com a concepção de Giddens e entende que a modernização reflexiva abre a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era, aquela da sociedade industrial: “Esse novo estágio, em que o progresso pode se transformar em autodestruição, em que um tipo de modernização destrói outro e o modifica, é o que eu chamo de etapa da

modernização reflexiva”. A modernização pode ser colocada como um processo de inovação autônoma, o que evidencia que a sociedade industrial está obsoleta, emergindo a sociedade de risco. Com efeito, o conceito modernidade reflexiva implica em se falar numa modernidade que se *autoconfronta*.

No cenário da modernização reflexiva, segundo Beck (1995), conceitos éticos e legais *tradicionalmente* transmitidos – como responsabilidade, culpa e procedimentos de decisão política – estão falhando diante da vastidão e ambivalência dos fatos apresentados e considerados. Na teoria da modernização reflexiva não se busca fixar uma causa determinada para que isso ocorra, mas defende-se o acolhimento de uma base autônoma indeterminada, aceitando-se que a incerteza prolifera por toda a parte. Com efeito, não cabe atribuir à globalização econômica o ônus de ter feito emergir a sociedade de risco, nem a nenhum outro fator unívoco. O que se pode fazer é aceitar a nova configuração social e as exigências político-estruturais por ela demandadas.

Enquanto que Beck e Giddens não enxergam a globalização nem a emergência da sociedade de risco como fenômenos que necessariamente geram um impacto negativo, notadamente se prevalecer a subpolítica reflexiva, Bauman (1999) coloca em contraponto que a globalização nada mais é do que o processo de desordem da economia e das relações sociais cujo controle parece distante daqueles menos favorecidos na ordem global numa espécie de imobilidade e polarização dos miseráveis, que ainda sofrem com a imposição de um modelo de mercado, trabalho e consumo que é inatingível e se tornam meros espectadores da realidade e não atores envolvidos no processo de tomada de decisões políticas e jurídicas – é a denominada *modernidade líquida*. Modernidade líquida e modernidade reflexiva são conceitos que se confrontam, sendo que apenas o segundo aponta para uma direção na qual será possível reduzir os impactos negativos causados pelo processo de globalização, notadamente, o firmamento da subpolítica reflexiva.

Surge o conceito de subpolítica que se associa à emergência de atores políticos no cenário da sociedade de risco que deu lugar à sociedade moderna e constituiu novas perspectivas de responsabilidade individual e legitimação política e jurídica. O conceito de subpolítica se associa diretamente ao de individualização, que Beck (1995, p. 24) define como “a reincorporação dos modos de vida da sociedade industrial por outros modos novos, em que os indivíduos devem produzir, representar e acomodar suas próprias biografias”. Individualização seria assim a desintegração das certezas da sociedade industrial, o que significa não só inventar novas certezas para si, mas também criar novas interdependências, inclusive globais – individualização e globalização são dois lados da modernização reflexiva (BECK, 1995).

Eis o que se denomina mundialização das biografias, fazendo com que as pessoas invoquem a individualização e seus efeitos no topo da poligamia

transnacional, isto é, deslocando as pessoas para o eixo global-local. Entre outras maneiras, destaca-se a possibilidade de que os indivíduos no exercício da liberdade de reunião forcem os governantes a mudar a agenda de discussão política e a recuar e ceder (ARANHA, 2006).

As pessoas esperam encontrar a política apenas nas arenas a ela designadas e executada apenas por agentes autorizados, mas política não se confunde com Estado. Afinal, as tradicionais áreas de tomada de decisão estão sendo aprisionadas nas tempestades dos conflitos políticos da modernidade reflexiva. O político invade e irrompe além das responsabilidades e hierarquias formais (BECK, 1995).

Subpolítica, então, significa moldar a sociedade de baixo para cima. Visto de cima, isto resulta na perda do poder de implementação, no encolhimento e na minimização da política. No despertar da subpolitização há oportunidades crescentes de se ter uma voz e uma participação no arranjo da sociedade para grupos que até então não estavam envolvidos na tecnificação essencial e no processo de industrialização: os cidadãos, a esfera pública, os movimentos sociais, os grupos especializados, os trabalhadores no local de trabalho. (...) Estas são condições em que os vários grupos e níveis de tomada de decisão e participação mobilizam uns contra os outros os recursos do estado constitucional. (BECK, 1995, p. 35)

Este modelo político que deve vigorar na sociedade de risco, denominado subpolítica reflexiva, deve se caracterizar por: 1) desmonopolização da especialização – os especialistas nem sempre sabem o que é certo e bom para todos; 2) informalização da jurisdição – círculos de grupos com permissão para participar não podem continuar fechados e devem se abrir conforme padrões sociais de importância; 3) abertura da estrutura de tomada da decisão – consciência geral de que as decisões ainda não foram tomadas e serão implementadas agora externamente; 4) criação de caráter público parcial – excluindo as negociações às portas fechadas entre especialistas e tomadores das decisões e ampliando o diálogo a outros agentes; 5) autolegislação e auto-obrigação – normas para este processo desenvolvidas em comum acordo e sancionadas (BECK, 1995). Evidencia-se que a proposta de Beck (1995, p. 51) se distancia da tradicional subpolítica, que pode ser resumida na abertura do processo político tradicional a atores múltiplos, e aproxima-se de um modelo reinventado que recria as regras do jogo:

Local e tipo do político	Qualidade ou período do político	
	Simples (orientado por regras)	Reflexivo (que altera as regras)
Política do sistema político	Política simbólica, crescimento, amplo emprego, progresso técnico e social	Reativação econômica ou metamorfose do Estado
Sub(sistema) político	Racionalidade especializada simples, domínio da ação tecnocrática e burocrática, esfera privada	Reforma da racionalidade, empresários políticos, a vocação como ação política
Condições da politização	Greves, maioria parlamentar, iniciativa governamental, soluções coletivas individualistas (por exemplo, seguro de automóvel)	Congestionamento, bloqueio e, como uma variante, a luta pelo consenso e a reforma das modernizações dentro e fora do sistema político

Tabela 1 – Distinção entre subpolítica e subpolítica reflexiva (BECK, 1995, p. 51)

Na opinião de Beck (1995), a tendência atual é a retirada do foco nos políticos e a concentração na auto-organização, que é a subpolitização reflexiva da sociedade, enquanto reunificação de forças livres na camada mais profunda da sociedade. Não significa a morte do Estado, mas seu enfraquecimento, o que não é necessariamente ruim. Entre outros aspectos que podem ser conduzidos, além da auto-organização, tem-se o da construção de uma ordem supranacional ou idealmente global.

3 - Mundialização informativa, *Internet* e subpolítica

A partir dos enfoques do segundo tipo conceitual de mundialização, pluralista e multicausal, a mundialização potencializaria a diversidade, mas necessariamente qualificada por conexões. O que se encontra fora do espaço nacional deixa de ser do outro e passa a ser de todos, direitos difusos que não podem ser apropriados por um só particular ou protegidos por um só Estado ou espaço territorial. Seria necessário o redirecionamento de cidadãos para o eixo global-local, que inova em três aspectos: espacial (ultrapassagem de fronteiras), temporal (aceleração do tempo) e de densidade social (redes de comunicação, que se tornam mais reais a cada manifestação informativa e coloca em posição de interesse diversos acontecimentos do globo) (ARANHA, 2006). Segundo Beck (1999), um dos fatores que torna a globalidade irreversível é a ininterrupta revolução dos meios tecnológicos de informação e comunicação.

Em verdade, a desterritorialização, eliminando o tradicional conceito de espaço-tempo se associa diretamente aos impactos na densidade social causados

pelas redes de comunicação, justamente porque estas favorecem aquela. Se a questão é o rompimento de barreiras em tempo e espaço, com o ciberespaço o processo de globalização deu um grande passo, afinal, uma das características atribuídas ao ambiente virtual é justamente a sua desterritorialização (LÉVY, 2005). Neste sentido, o aspecto tecnológico da sociedade mundial é traduzido pelo termo *mundialização informativa* como rede global de informação, representado pela perda da soberania dos Estados nacionais quanto às informações e pela derrubada da possibilidade de monopólio dos fluxos informativos devido à simultaneidade destes (ARANHA, 2006).

Bauman (1999) enxerga consequências humanas nem sempre positivas neste processo ao afirmar que este encurtamento das distâncias e término da geografia é um efeito da velocidade das informações e dos meios de comunicação, assim como um crescente desenvolvimento de novas tecnologias, que ao invés de diminuir os espaços das diferenças homogeneizando-as, ele as tornou polarizadas. Segundo Bauman (1999), a informação que antes precisava de um mensageiro, alguém que levasse fisicamente, passou por um processo de desenvolvimento de meios técnicos que permitiu que o conteúdo viajasse independente dos portadores físicos e do que se tratava. No caso da rede de computadores, detectou-se um aumento crescente da velocidade de transmissão da informação, eliminando a noção de viagem e distância a ser percorrida. Contudo, para Bauman (1999), a comunicação barata inunda e sufoca a memória, em vez de alimentá-la e estabilizá-la.

Independentemente da perspectiva adotada tem-se que a mundialização informativa é um fenômeno irreversível e que altera as perspectivas acerca da globalização e de como a atividade regulatória se dará na sociedade global. Notadamente, a *Internet* abre perspectivas em relação à participação popular na tomada de decisões políticas, retirando a atividade regulatória das mãos do Estado e colocando-a como uma ação de múltiplos atores, na denominada governança digital.

“A *Internet* – refiro-me à Internet e a uma série de tecnologias afins da informação –, sendo uma tecnologia revolucionária, detém o potencial tecnológico para influenciar tanto a estrutura do Estado como a relação entre este e o cidadão” (FOUNTAIN, 2005). A governança refere-se aos esforços dos Estados e das estruturas políticas, mas não apenas a isto, pois os atores envolvidos na governança não são apenas os estatais. Quando se fala em governança digital se está diante de um instrumento que viabiliza a interação não estatal no processo de governança. De maneira mais específica, o tema governança na *Internet* refere-se às questões políticas e técnicas coordenadas que possuem relação com a troca de informações pela rede mundial de computadores (DENARDIS, 2013).

Frisa-se que nas atividades de governança digital a participação no poder regulamentar não se restringe às opiniões sobre a regulação dos fluxos de informação, de modo que a rede é um instrumento para a participação popular em qualquer decisão regulamentar ou executiva, a exemplo da escolha de políticas públicas. Tal é o caráter instrumental da *Internet* em prol do exercício de direitos.

Se o acesso livre à rede é mais que um direito civil coligado às dimensões da liberdade e desponta como instrumento ao exercício de direitos políticos, evidentemente que surge por parte dos atores que são atingidos pela majoração ou afetação de direitos o interesse de participar na tomada de decisões sobre a sua regulação – eis a subpolítica. No mais, por conta da desterritorialização do ciberespaço, tal regulação não se restringe à jurisdição estatal, cabendo voltar os olhares para a regulação supranacional da *Internet*. Por isso, parte-se ao estudo da subpolítica na regulação supranacional da *Internet*.

4 – Diagnóstico da subpolítica na regulação supranacional da *Internet*

Tomadas as bases teóricas necessárias, coloca-se a seguinte pergunta de pesquisa: *é possível identificar no cenário comparativo da atuação de múltiplos atores na regulação da Internet traços de uma subpolítica reflexiva?*

Os objetivos específicos para alcançar a resposta ao questionamento são: 1 – delimitar o cenário supranacional de regulação, notadamente pela definição de quais órgãos atuam neste; 2 – identificar as ações de regulação da *Internet* em cada qual destes órgãos, especialmente apontando os atores integrados no processo; 3 – verificar nos relatos de atuação de múltiplos atores se há predominância de uma subpolítica comum ou reflexiva.

No âmbito internacional o papel de proteção e regulação de direitos se dá no âmbito da Organização das Nações Unidas, estruturada num modelo clássico do direito internacional no qual Estados-membros se concentram perante a organização, sendo eventual a abertura para agentes externos em eventos específicos. Em outras palavras, atores não típicos, como a sociedade, o indivíduo e o mercado, são usualmente excluídos do processo de participação no sistema (ANNONI, 2004; COMPARATO, 2004; GARCIA; LAZARI, 2015; MELLO, 2000). Arendt (2007) afirma que o processo de alienação do mundo gerou consequências e, em seu último estágio, esta seria a formação de uma sociedade global na qual o cidadão-mundo assume uma posição paritária com os Estados; ainda assim, a formação do conceito de cidadão-mundo e a abertura do sistema internacional ao indivíduo ainda é um processo em formação, de modo que a maior parte das iniciativas de abertura são isoladas, mas muitas delas ocorrem no tema regulação do ciberespaço.

Neste sentido, são promovidos diversos eventos na temática direitos humanos no ciberespaço pelas Nações Unidas (2015), por exemplo:

- Conferência sobre o Ciberespaço, que conta com representantes da sociedade civil nas delegações dos países. Entretanto, o espaço para discussão nas três edições que ocorreram – Londres, Budapeste e Seul – acaba se concentrando na intervenção de chanceleres e governantes, nada se encontrando de relatos de membros da sociedade civil cuja opinião tenha sido considerada e cooptada para a definição dos rumos da regulação da rede.
- Evento especial de Cibersegurança e Desenvolvimento de 2011, restrito a membros do Conselho Econômico, Social e Cultural. Logo, o evento foi eminentemente estatal.
- Fórum sobre Governança na *Internet* – IGF, evento que reúne Estados, organismos internacionais, sociedade civil, técnicos em informação e representantes de empresas. No último encontro, ocorrido no Brasil em novembro de 2015, 44% dos presentes pertenciam à sociedade civil, 22% aos governos, 4% a organizações intergovernamentais, 12% ao setor privado, 10% da comunidade técnica e 8% da mídia. Cerca de 49% dos presentes pertenciam ao Brasil, seguido de 26% da Europa Ocidental e outros. Em um dos grupos de discussões no IGF mais recentes admitiu-se que usualmente quando se fala em gestão por múltiplos atores se trabalha no campo meramente teórico, motivo pelo qual se tem trabalhado num documento específico sobre a matéria que se concentra nas variações no conceito de democracia e na abertura do processo político. Tal grupo foi mediado por um membro da *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* – ICANN e nele predominou a atuação de membros da sociedade civil.

As Nações Unidas adotam um modelo que de uma maneira geral é pouco participativo, mas indicia uma maior abertura aos atores não estatais quando o assunto é a proteção de direitos no ciberespaço, como se observa pela estrutura de composição de eventos como o IGF. A preocupação com a abertura do processo democrático se consubstancia pela criação de iniciativa específica voltada à promoção da governança digital nos países, denominada *United Nations E-Government Development Database (UNeGovDD)*, que analisa o índice de governança digital nos países vinculados à organização, mas não aborda a participação nos processos decisórios supranacionais (ONU, 2014).

Quanto à atuação das agências especializadas, destaca-se a atuação da União Internacional das Telecomunicações voltada exclusivamente às tecnologias da informação e telecomunicação e comprometida com a conexão em nível global, adotando como áreas de atuação: acessibilidade, banda larga, diagnóstico de mudanças climáticas, cibersegurança, dívida digital,

telecomunicações de emergência, política e governança digital na *Internet*, igualdade de gênero e promoção da juventude e da educação (UIT, 2015).

Consoante a característica da complementaridade do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, de modo que a atuação da Organização das Nações Unidas deve ser complementada por uma atuação regional de âmbito continental que atenda às peculiaridades regionais em prol de efetividade, também atuam no campo da regulação supranacional dos direitos humanos na *Internet* organismos como a União Europeia, o Conselho da Europa e a Organização dos Estados Americanos. Contudo, tal atuação complementar não necessariamente se dá num diálogo tranquilo, como se percebe pela postura europeia de preocupação quanto às Nações Unidas assumirem a regulação da rede (EL PARLAMENTO..., 2012).

No âmbito europeu, dois organismos se destacam no campo do direito internacional dos direitos humanos, o Conselho da Europa e a União Europeia. Ambos os organismos são *essencialmente estatais*, ou seja, são compostos por Estados-membros reunidos perante a organização, mas eventos específicos e órgãos internos se abrem ao acesso externo.

Quanto a movimentos e eventos específicos, o Conselho da Europa é bastante ativo, notadamente na Conferência Global sobre Ciberespaço e no Fórum da Governança Digital – IGF. Especificamente na área da governança digital desenvolve o EuroDIG – Diálogo Europeu sobre Governança Digital, que reúne governos, organizações internacionais, setor privado, sociedade civil, usuários, academia e técnicos da rede para discutir os últimos desenvolvimentos e desafios em governança digital, destacando-se a constância de tópicos que abordam a discussão do modelo de múltiplos atores para a tomada de decisões políticas sobre a regulação da rede (CONSELHO DA EUROPA, 2015).

A União Europeia denota uma preocupação em regular a *Internet* e em discutir sobre tal regulação, possuindo uma agenda digital que mede o progresso da economia digital, notadamente em conectividade, capital humano, uso da rede, integração da tecnologia digital e serviços públicos digitais. Abre-se a possibilidade de participação na agenda digital europeia a partir de manifestação em sítio na rede e em eventos específicos (UNIÃO EUROPEIA, 2015).

Diversamente do cenário regional europeu, no âmbito interamericano não se faz presente um debate contundente sobre os direitos humanos no ciberespaço, tanto que no final do ano passado foi realizada pela primeira vez uma audiência pública sobre o impacto da rede na defesa e no exercício dos direitos humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando se chamou atenção ao fato de que a Organização das Nações Unidas e a organização regional europeia já estavam tomando providências em aprofundar o debate na temática enquanto que perante a organização americana o debate permanecia restrito a temas correlatos à liberdade de expressão e ao combate ao

terrorismo, nada se aprofundando em termos de proteção de outros bens jurídicos na era digital (BERTONI, 2015).

Em destaque, as relatorias para a liberdade de expressão no âmbito interamericano promovem um debate mais consistente sobre direitos humanos na rede, ainda que se restringindo a uma categoria de direitos. Em documento que sintetiza os trabalhos desenvolvidos pelas relatorias, já em estágio bastante avançado, aborda-se como diretiva a participação multissetorial (OEA, 2013). Especificamente quanto à última diretiva, a relatoria considera sobre a importância da governança da *Internet* de forma democrática e multissetorial com prevalência do princípio da cooperação, cabendo aos Estados “garantir a participação equitativa de todos os atores relevantes para a governança da *Internet*, fomentando a cooperação reforçada entre autoridades, academia, sociedade civil, comunidade técnica e setor privado, entre outros atores, tanto a nível internacional como nacional” (OEA, 2013). Em que pese a defesa do princípio, não há relatos de abertura de agenda no âmbito interamericano.

Numa visão inicial, aparenta o Brasil estar atendendo em boa parte as diretivas da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. Em termos estruturais, destacam-se iniciativas como o portal e-democracia, no qual são abertas comunidades legislativas, eventos interativos e espaços livres para a participação popular no processo legislativo (BRASIL, 2015a), embora nem sempre as opiniões ali levantadas sejam levadas em conta no processo final de aprovação do texto da lei e a transparência destes portais seja questionável (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012). Ainda, tem-se o Comitê Gestor da *Internet* no Brasil, que foi criado em 1995 pela Portaria Interministerial n. 147, alterada pelo Decreto n. 4829/03, o qual visa tornar efetiva a participação da sociedade civil (segmento acadêmico, empresarial e terceiro setor) nas decisões envolvendo a implantação, administração e uso da *Internet*, sendo que o modelo multissetorial do órgão tem sido considerado um parâmetro de referência em termos de governança digital (BRASIL, 2015b).

Cabe analisar se neste modelo de interação subjetiva na regulação supranacional da rede se detectam traços da subpolítica reflexiva idealizada em Beck e Giddens (1995), notadamente: desmonopolização da especialização, informalização da jurisdição, abertura da estrutura de tomada da decisão, criação de caráter público parcial, autolegislação e auto-obrigação. Contrariamente, no modelo simples de subpolítica ocorreria apenas uma adaptação do modelo existente, isto é, as regras do jogo não seriam alteradas, mas apenas adaptadas para buscar promover uma maior inclusão no típico processo de tomada de decisão política centrada em Estados.

O fato da abertura à discussão para membros da sociedade civil e não apenas à comunidade técnica, especialmente no IGF, denota a perda de monopólio da especialização. Este parece ser o único traço que se identifica

razoavelmente com o modelo da subpolítica reflexiva. No entanto, tal perda, não parece tão significativa eis que usualmente a opinião técnica é tomada em detrimento da opinião geral ao final do processo de tomada da decisão, afastando-se o caráter público parcial que caracterizaria a subpolítica reflexiva.

Por sua vez, em que pese o maior grau de abertura nas discussões sobre a regulação da *Internet*, todas as abordagens parecem ocorrer num modelo *bottom-top* (de baixo para cima), isto é, discussões entre múltiplos atores para promoverem a tomada da decisão política final no âmbito da atuação dos Estados-membros nas organizações internacionais.

Quanto à informalização da jurisdição, não se percebe uma efetiva abertura no poder de dizer o direito abstrata ou concretamente no que tange às decisões sobre os rumos da regulação supranacional da rede. Permanece o modelo que se concentra, na jurisdição internacional, em órgãos e agências vinculados às organizações internacionais ou regionais; e, na jurisdição interna, ao exercício do poder regulamentar pelo Poder Legislativo e do poder decisório pelo Poder Judiciário.

A abertura à tomada de decisão é questionável, eis que parece emergir teoricamente, mas não na prática. Em outras palavras, reunir membros da sociedade civil e do setor privado em eventos sobre os rumos da regulação da rede não significa levar em conta a opinião destes atores quando da tomada da decisão política. No final das contas, o poder permanece centrado nas mãos dos Estados que têm o livre arbítrio de tomar ou não aquelas opiniões em conta quando da elaboração da norma regulamentar. Logo, não há uma real autolegislação ou auto-obrigação, pois as normas para este processo podem até estar sendo desenvolvidas em comum acordo, mas no momento da formalização e sanção há uma seletividade pelos Estados quanto ao conteúdo que será transformado em Direito.

Com efeito, a subpolítica pode até despontar como um traço marcante da mundialização informativa, mas o faz de maneira muito afastada do que idealmente deveria ser, pois poucos são os traços de subpolítica reflexiva que podem ser identificados no cenário atual da regulação supranacional da rede. Evidentemente, há um avanço crescente nas práticas de inclusão de atores no processo de discussão política, mas tal avanço não se estende na tomada das decisões políticas finais, o que faz questionar se a interação subjetiva no campo da regulação da rede não seria falaciosa.

Conclusão

Globalização e modernidade reflexiva são fenômenos coligados que impactam na atividade regulatória, formando um direito global. Contudo, este não pode ser uma mera releitura do tradicional direito doméstico, mas deve

tomar novos rumos que permitam identificar um razoável grau de abertura democrática do sistema. Neste sentido, Beck e Giddens apontaram como solução o modelo da subpolítica reflexiva, no qual a abertura democrática do sistema internacional de proteção não seria meramente teórica, mas real. Daí o objetivo do presente de delimitar se este modelo tem ou não despontado e, em caso negativo, se não se está rumando ao lado negativo da sociedade de risco.

Entre os meios que poderiam viabilizar o modelo da subpolítica reflexiva está a rede mundial de computadores, cujo caráter instrumental ao exercício de direitos civis e políticos é evidente. Neste sentido, fala-se em mundialização informativa como um dos principais traços do modelo de globalização definido num tipo conceitual pluralista e multicausal. Por tal motivo, optou-se pelo estudo da subpolítica reflexiva no tema regulação supranacional da *Internet*, eis que uma regulação salutar deverá proteger as amplas possibilidades de atuação política que emergem da estrutura da rede.

Concluiu-se provada a hipótese de que quanto à regulação da *Internet* percebe-se a emergência de agendas sobre a sua regulação que cada vez menos se restringem aos tradicionais atores regulamentares, permitindo uma maior participação do indivíduo neste processo, com a verificação do delineamento da subpolítica num conceito mais simplificado de mundialização, distanciado, porém, do que idealmente seria a subpolítica reflexiva.

A inclusão de múltiplos atores no cenário de discussão acerca da regulação da *Internet* é real e pode ser percebida na composição e nos relatos dos eventos acerca do tema, destacando-se a preocupação com a abertura à sociedade civil dos debates. No entanto, os traços da subpolítica reflexiva – desmonopolização da especialização, informalização da jurisdição, abertura da estrutura de tomada da decisão, criação de caráter público parcial e autolegislação e auto-obrigação – não se fazem presentes substancialmente. Existe, assim, uma subpolítica que emerge na regulação supranacional da rede, mas esta se estrutura como uma adaptação das estruturas políticas tradicionais e não como uma reconstrução destas, o que a põe em questionamento.

Referências

- ANNONI, Danielle. **Direitos humanos & acesso à justiça no direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2004.
- ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório**. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015.

- _____. Mundialización informativa, informacional y cultural. **Política y Cultura**, Distrito Federal, México, n. 26, 2006.
- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding Regulation: theory, strategy, and practice**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 1995. p. 11-72.
- BERTONI, Eduardo. A CIDH ouviu em audiência o impacto da *Internet* na defesa e no exercício dos Direitos Humanos. **Digital Rights**, n. 24, ano 3, jun./2015. Disponível em: <<http://www.digitalrightslac.net/pt/la-cidh-escucho-en-audiencia-el-impacto-de-internet-en-la-defensa-y-el-ejercicio-de-los-derechos-humanos/>>. Acesso em: 06 ago. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **E-democracia**. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2015a.
- _____. **Comitê Gestor da Internet no Brasil**. Disponível em: <<http://www.cgi.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2015b.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Teoria do Direito e globalização econômica. In: SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 77-92.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- CONSELHO DA EUROPA. **Busca de notícias e documentos (palavra-chave: “Internet”)**. Disponível em: <<https://publicsearch.coe.int/Pages/results.aspx?k=internet#k=internet#s=91>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

- DENARDIS, Laura. **The emerging field of Internet governance**. In.: DUTTON, William H. *The Oxford Handbook of Internet Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 555-575.
- EL PARLAMENTO Europeo alerta contra la posibilidad de que la ONU “controle” Internet. **ELMUNDO.es**, 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/23/navegante/1353657275.html>>. Acesso em: 06 ago. 2015.
- FOUNTAIN, Jane. **Construindo um Estado Virtual**. Brasília: ENAP, 2005.
- GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de Direitos Humanos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.
- GIDDENS, Anthony. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 1995. p. 73-134.
- ITU – UNIÃO INTERNACIONAL DAS TELECOMUNICAÇÕES. **Key Areas of Action**. Disponível em: <<http://www.itu.int/en/action/Pages/default.aspx>>. Acesso em: 06 ago. 2015.
- LÉVY, Pierre. **O que é virtual?** Tradução Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2005.
- MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Liberdade de Expressão e Internet**. Washington/EUA: OEA, 2013.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Busca de notícias e documentos (palavras-chave: “internet” e “ciberespaço”)**. Disponível em: <<http://search.un.org/>>. Acesso em: 06 ago. 2015.
- _____. **United Nations E-Government Survey 2014: e-government for the future we want**. Nova York: United Nations, 2014.
- ONU: UM GRANDE passo para a privacidade na *Internet*. **Human Rights Watch**, 26 mar. 2015. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2015/03/26/267606>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

- PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuela Maia; DINIZ, Eduardo. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 13-42.
- SUNDFELD, Carlos Ari. A Administração Pública na era do direito global. In: SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 158-168.
- UNIÃO EUROPEIA. **Agenda Digital**. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/digital-agenda/telecoms-and-internet/#Article>>. Acesso em: 05 ago. 2015.
- VERONESE, Alexandre Kehrig. **A judicialização de políticas públicas de telecomunicações e as demandas dos consumidores**: o impacto da ação judicial. 2011. 386 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.