

DO GOVERNO DEMOCRÁTICO À GOVERNANÇA PELOS NÚMEROS

Apontamentos para uma discussão a partir de Alain Supiot

FROM DEMOCRATIC GOVERNMENT TO GOVERNANCE BY NUMBERS

Remarks for a discussion based on Alain Supiot

Celso Kashiura Jr.^{1}*

RESUMO

Alain Supiot aponta que o modelo do assim chamado governo da lei (“rule of law”) foi superado, nas sociedades ocidentais contemporâneas, pela governança pelos números e pelo “law shopping”. Os parâmetros da democracia liberal estariam sendo degradados em função da transposição para o poder público de um modelo originalmente associado à governança empresarial, marcado pela lógica da eficiência quantitativa e pela ausência de heteronomia. Propõe-se discutir tais teses de Supiot em contraste com o conceito preliminar de democracia de Norberto Bobbio.

PALAVRAS-CHAVE

Alain Supiot. Rule of law. Law shopping. Governança pelos números.

¹ Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. Professor das Faculdades de Campinas (FACAMP). E-mail: celso.kashiura@facamp.com.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1686651989794858>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8818-012X>.

O presente trabalho foi desenvolvido como parte das atividades do grupo de pesquisa “Interfaces entre direito, Estado e economia”, junto às FACAMP, e apresentado, em versão preliminar, na II Semana Norberto Bobbio (PUC-SP, nov. 2018).

ABSTRACT

Alain Supiot remarks that the so-called “rule of law” model has been superseded in contemporary Western societies by “governance by numbers” and “law shopping”. The parameters of liberal democracy would be being degraded as a consequence of the transposition to the public power of a model originally associated to corporate governance, characterized by the logic of quantitative efficiency and the absence of heteronomy. The present paper proposes a discussion of such Supiot theses in contrast to Norberto Bobbio’s preliminary concept of democracy.

KEYWORDS

Alain Supiot. Rule of law. Law shopping. Governance by numbers.

A discussão a seguir tem como eixo o conceito de *governança pelos números*, apresentado por Alain Supiot em “O espírito de Filadélfia” (2010) e desenvolvido em “A governança pelos números” (2015). A governança pelos números se contrapõe, segundo Supiot, ao *governo da lei* (*rule of law*) e representa o ponto terminal de um processo de três décadas em que este último vêm se degradando. Com a “desconstrução” do Estado social e ascensão de um “mercado total”, a capacidade de imposição das “regras do jogo” pelo poder público se vê seriamente comprometida. Pretende-se mostrar que um das consequências desse processo – para a qual alerta Supiot, mas também já alertava Bobbio há mais de trinta anos – é a desagregação das bases de sustentação da democracia.

Como ponto de partida para essa discussão, podemos tomar o célebre conceito “preliminar” de democracia de Bobbio em “O futuro da democracia” (1984):

[...] o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. [...] um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo. [...] a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. (BOBBIO, 2000, p. 30-31)

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma ter-

ceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos ‘invioláveis’ do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.

Disto segue que o Estado liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do Estado democrático. (BOBBIO, 2000, p. 32)

Bobbio é enfático no que diz respeito à definição de democracia a partir das chamadas “regras do jogo”: procedimentos formalmente estabelecidos que permitem legitimar a decisão da maioria. A condição prévia a essas “regras do jogo”, prossegue Bobbio, é a atribuição de um conjunto de direitos individuais, que compõem o espectro da subjetividade jurídica. Podemos notar que o pressuposto para essa definição é uma concepção de Estado como entidade contraposta à sociedade civil, encarnação do interesse público que se impõe verticalmente sobre o campo privado dos interesses econômicos. É essa relação de contraposição e verticalidade que permite falar em atribuição de direitos fundamentais e de imposição de “regras do jogo” – o que significa dizer, noutras palavras, que a democracia não é uma forma espontânea ou natural de governo, mas é estabelecida pela ação política estatal que institui as condições de seu funcionamento. O Estado estabelece, por meio de normas jurídicas

(antes de tudo, um conjunto mínimo de direitos atribuídos aos sujeitos e um conjunto de procedimentos formais de ação e de decisão), os limites do campo de atuação dos interesses privados e das forças econômicas na sociedade civil que compõem a decisão pela maioria.

Esse conceito preliminar de democracia de Bobbio ilustra, em linhas gerais, o ideal que Supiot nomeia *governo da lei*. Não há qualquer menção explícita de Supiot a Bobbio, mas é razoável afirmá-lo em vista da afinidade de concepção: o governo da lei é uma modalidade de relação entre economia e política, na qual esta última se sobrepõe (na forma do Estado como poder heterônomo e do direito como sua linguagem) à primeira. Mas esse é o modelo que, segundo Supiot, como já adiantamos, degradou-se ao longo dos últimos trinta anos.

O governo da lei corresponde à primazia do princípio da legalidade (*rule of law*). Seu pressuposto é, portanto, uma concepção vertical da relação entre Estado e sociedade civil: o poder público, representante abstrato do coletivo, situado acima dos interesses privados. Esses interesses têm um espaço de liberdade, dentro do qual podem se desenvolver e se contrapor, constituído e limitado pelo poder público: o Estado fixa, por meio de uma legalidade abstrata, as fronteiras dentro das quais os particulares atuam. O fundamento último dessa visão – que Supiot também não menciona, mas que, podemos dizer, permanece “camuflado” (MIAILLE, 1994, p. 123 et seq.) nas teorias dos juristas sobre o Estado – remete a Hegel, que entende o Estado como condição de possibilidade da sociedade civil.

Em Bobbio, podemos notar que a democracia, como forma de governo, está profundamente conjugada à ideia de um governo da lei. Apenas uma sociedade organizada sob o primado da legalidade – e que, portanto, entende na ordem jurídica as “regras do jogo” das quais ninguém pode escapar – pode pretender ser governada na forma de uma democracia – com suas “regras do jogo” específicas para a participação política e a legitimidade das decisões. Bobbio e Supiot estão, ao menos no essencial, de acordo quanto ao vínculo entre essa concepção do governo da lei e o modelo liberal de Estado: o pressuposto jurídico do Estado democrático e, mais amplamente, do Estado de direito é, de

fato, o Estado liberal.² Nesse sentido, Supiot afirma:

Os pais do pensamento liberal sabiam que um *Estado de direito*, um *rule of law*, é uma *condição do cálculo econômico*. Eles não acreditavam que um mercado pudesse funcionar sem uma lei que delimite seu alcance e estabeleça as regras. E não lhes teria ocorrido considerar as leis como ‘produtos’ concorrentes em um mercado de normas. Com efeito, os cálculos feitos pelas partes de um contrato implicam a presença de um Terceiro garantidor das trocas, que se encarrega de tudo o que permanece incalculável, a começar da identidade das partes contratantes. O direito não é, nessa perspectiva, um instrumento a serviço do cálculo, mas uma condição essencial de sua existência. Noutras palavras, ainda nos encontramos, com o liberalismo, em um universo tridimensional, onde o plano de trocas encontra sua medida e sua referência na verticalidade dos Estados. A necessidade desta terceira dimensão diz respeito tanto ao direito contratual quanto ao direito de propriedade ou os direitos de personalidade. (SUPIOT, 2015, p. 158)

As bases do governo da lei são fixadas, portanto, pelo Estado liberal. A relação entre política e economia aí estabelecida é, segundo Supiot, clara: há uma primazia da política, que se impõe na forma de um “terceiro garantidor das trocas”, e, com isso, constrói o espaço das relações econômicas. Os limites desse espaço são definidos pelo direito, isto é, só há mercado em vista das condições estabelecidas pelo poder público e dentro das fronteiras estabelecidas

² No que tange à concepção de Bobbio, veja-se a observação de Michelangelo Bovero: “Segundo Bobbio, considerando o mais vasto cenário da história das instituições, pode-se dizer que a democracia foi a continuação natural e o remate do liberalismo: todos os Estados liberais tornaram-se, cedo ou tarde, Estados democráticos sem deixarem de ser liberais, seja no sentido da garantia dos direitos de liberdade individual, aqueles direitos que são e permanecem sendo precondições essenciais da democracia, seja no sentido de preservação do mercado capitalista, com o qual as democracias modernas sempre conviveram.” (BOVERO, 2015, p. 24)

pelo direito.³ A metáfora espacial a que aqui se faz recurso é, nesse sentido, a de um “espaço tridimensional”: os agentes econômicos, com seus interesses privados, encontram-se, ao menos no imaginário característico das relações de mercado, todos no mesmo plano, em condição abstrata de igualdade, mas a condição necessária para essa equivalência dos agentes econômicos é a imposição vertical, desde cima, do poder público. Logo, as relações econômicas só podem se desenvolver dentro de um certo arranjo jurídico e institucional que, por sua vez, pressupõe a sobreposição do Estado.⁴

Supiot apresenta uma interessante imagem arquitetônica para ilustrar seu argumento:

Para poder funcionar de forma conveniente, os mercados devem se incluir num mundo institucional de três dimensões, em que as relações entre os operadores econômicos estão colocadas sob a égide de uma terceira instância, que garante a lealdade de suas trocas e do longo tempo da vida humana. Para compreender isso, é suficiente pisar na praça de um mercado medieval, como, por exemplo, a *Marktplatz*, em Bruxelas, cuja beleza arquitetural esclarece o significado institucional. No entorno dessa praça encontram-se as sedes

³ Embora presente de forma clara uma crítica à concepção segundo a qual as relações de mercado constituiriam uma espécie de ordem natural, Supiot não coloca a mesma questão acerca das relações jurídicas. Podemos encontrar em sua obra uma interessante discussão acerca da importância do direito para a constituição do mercado, mas o próprio direito não tem sua constituição analisada em vista de determinações sociais e econômicas estruturais. Em última medida, parece-nos que a concepção de direito de Supiot remete a um fundamento antropológico (e, portanto, de tendência naturalizante) com o qual não podemos concordar. Nesse sentido, entendemos necessária uma crítica à *forma jurídica*, em vista, especialmente, de sua conexão com as relações de mercado, tal como desenvolvida em PACHUKANIS, 2017. A partir dessa perspectiva, parece-nos razoável concluir que a subjetividade jurídica é determinada pela subsunção real do trabalho ao capital e, portanto, muito diversamente de corresponder a qualquer elemento intrínseco aos homens, trata-se de forma social especificamente capitalista (KASHIURA JR.; NAVES, 2015).

⁴ A concepção de Estado de Supiot parece, em última instância, apontar, tal como a sua concepção de direito, para um fundamento naturalizante. Supiot indica claramente (e a mesma posição pode ser subentendida em Bobbio) que o espaço das relações econômicas, particularmente o mercado, existe sob determinação do Estado, mas quais seriam as determinações da própria forma Estado? Trata-se de forma política anterior às relações de mercado e que poderia existir numa sociedade em que tais relações estão ausentes? Para responder a esses questionamentos, parece-nos necessário fazer remissão, uma vez mais, a Pachukanis (2017, p. 165 et seq.).

das instituições das quais dependia o bom funcionamento do mercado: a Prefeitura, onde ficava a autoridade municipal encarregada da regularidade das trocas (regularidade de pesos e medidas), e as casas dos diferentes ofícios (açougueiros, padeiros e cervejeiros), onde ficavam as corporações que garantiam o status e a qualidade do trabalho, sem os quais não haveria riquezas para trocar. Ao sair desse espaço para ir, por exemplo, ao Palácio de Justiça ou ao Palácio Real, as pessoas eram submetidas a outras regras, diferentes daquelas do mercado. Pois, se a lei do mercado devesse reger, também, os juízes e dirigentes políticos, suas decisões poderiam ser vendidas, a Cidade seria corrompida e os comerciantes honestos não poderiam mais ali trabalhar livremente. (SUPIOT, 2014, p. 83)

Esse espaço tridimensional, caracterizado pela verticalidade, no qual o Estado figura como imposição heterônoma e a atividade econômica apenas pode se desenvolver em função dessa heteronomia – concepção que, como já se afirmou acima, podemos remontar a Hegel – é ainda a base sobre a qual se erige o modelo social de Estado. A transição entre Estado liberal e Estado social implica, sem dúvida, transformações importantes (das quais não nos ocuparemos por ora) na estrutura social e no aparelho estatal, mas o modelo vertical de relação entre política e economia persiste.

O Estado social ainda se coloca – ou, em certo sentido, talvez se coloque ainda mais – em sobreposição quanto à sociedade civil. Essa sobreposição implica, tanto quanto no Estado liberal, a fixação dos limites de atuação dos interesses privados, antes de tudo por meio de normas jurídicas gerais e abstratas que determinam as fronteiras dentro das quais as liberdades privadas podem mover-se. Para além disso, porém, situa-se uma característica distintiva do Estado social, que Supiot assinala como fundamental: o poder público impõe não apenas os limites formais para a atuação dos particulares, sobretudo para as forças econômicas, mas também uma *finalidade* material. Trata-se do *princípio de justiça social*, que coloca “economia e a finança [como] meios a serviço dos homens” (SUPIOT, 2014, p. 23), isto é, subordina o campo econômico a um

objetivo político. Tal objetivo, sintetizado na Declaração de Filadélfia de 1944, é o de assegurar a todos igualmente “o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades”, adotando políticas internas e internacionais, sobretudo políticas econômicas, apenas “quando favorecerem, e não entravarem, a realização desse objetivo principal” (art. II, alíneas “a” e “c”).

Essa subordinação da economia à política não significa, ressalte-se, uma subversão do capitalismo. Pelo contrário, Supiot (2014, p. 42) ressalta que “a Declaração de Filadélfia não promovia de nenhum modo a destruição do capitalismo. Ao contrário, ela desejava assegurar sua perenidade, inserindo os mercados num quadro normativo próprio a garantir seu funcionamento durante o longo tempo de gerações sucessivas.”⁵ A imposição da justiça social como finalidade tem por base uma proposta de perpetuar a economia capitalista e, nesse sentido, toma por pressuposto a possibilidade de controlar politicamente (isto é, pela ação do Estado e, portanto, por meio do direito) a dinâmica do capital. Trata-se, em síntese, do ideal de “domesticar” o capital pela política, permitindo assim a sua reprodução controlada.

As últimas décadas parecem demonstrar, no entanto, que a tarefa do Estado social, a despeito dos imensos esforços empreendidos, dos sucessos alcançados (sobretudo na Europa ocidental) e de toda a estrutura institucional construída para tanto, pode não ter o alcance uma vez imaginado. O capitalismo talvez se prove, no fim das contas, “indomesticável”: a ascensão do capital financeiro desencadeou um processo de desmanche do Estado social que, nesse período, destronou, por certo, o princípio de justiça social e, mais ainda, ameaça a própria noção de governo da lei.

Em todo o mundo, o aparato estatal de solidariedade vem sendo desfeito ou desnaturado. Supiot (2014, p. 27 et seq.) relata que a “contrarrevolução ultraliberal” começa nos Estados Unidos e no Reino Unido e atinge a Europa

⁵No mesmo sentido, veja-se: “Concebendo-se como máquina destinada a corrigir os desequilíbrios engendrados pelo progresso industrial, o Estado social jamais visou erradicar as novas formas de desumanização do trabalho, mas sim compensar seus efeitos e, assim, torná-las humanamente suportáveis.” (SUPIOT, 2015, p. 11) Note-se que Supiot aqui assinala a correspondência entre Estado social e capitalismo industrial.

ocidental com toda a força a partir da ruína da URSS. No Brasil, esse processo se faz sentir de maneira relativamente tardia, mas vem sendo implementado, em escala crescente, ao menos desde o início dos anos 1990: por exemplo, com a onda de privatizações, com a transferência de atribuições estatais às agências reguladoras, com a expansão do ensino superior por meio da proliferação de instituições privadas e, mais recentemente, com fortes ataques à legislação trabalhista (terceirizações, reforma trabalhista). A reforma da previdência social (com a sua conversão a um sistema de capitalização, que se opõe precisamente ao sistema de solidariedade intergeracional) é iminente e, a seguir, não seria de espantar que o sistema brasileiro de saúde pública venha a ser, de algum modo, em maior ou menor medida, privatizado.

Contudo, a “desconstrução” (SUPIOT, 2014, p. 43) do Estado social não se limita, como indicado acima, ao seu caráter propriamente *social*. É o caráter *público* do poder do Estado que se encontra sob ameaça. Não se trata apenas de desalojar a justiça social como finalidade imposta pelo Estado à sociedade civil, mas de desfazer o próprio modelo de relação vertical entre política e economia por meio do qual o Estado pode impor as “regras do jogo”. É, afinal, o quadro fundamental do *governo da lei*, sobre o qual assentam tanto o Estado social quanto o Estado liberal, que vem sendo degradado. Em seu lugar, coloca-se a *governança pelos números*.

O desaparecimento de toda a heteronomia caracteriza a governança ultraliberal. Essa substituição do governo pela governança, assim como da regulamentação pela regulação, da moral pela ética ou da regra pela norma, significa a supressão da disjuntiva entre ser e dever ser. [...] A governança pelos números vai mais longe no que diz respeito à destituição do reino da lei. [...] A noção de governança designa essa interiorização da norma e o desaparecimento da heteronomia. Diferentemente do *governo*, que opera sobreposto aos governados e subordina a liberdade individual ao respeito por certos limites, a *governança* parte dessa liberdade, que ela não procura limitar, mas programar. (SUPIOT, 2015, p. 174-175)

Ora, nas últimas décadas, “o princípio de justiça social desapareceu da agenda da globalização”. A “constituição de um espaço financeiro técnico e econômico que ignora as fronteiras nacionais” foi levada a cabo “junto com a utopia de um mundo plano, povoado por indivíduos titulares dos mesmos direitos e sem outras obrigações além das que lhes são convenientes” (SUPLOT, 2014, p. 42-43). Entenda-se: a metáfora de um espaço tridimensional, caracterizado pela relação vertical entre Estado e sociedade civil, isto é, pela imposição de um poder público heterônomo sobre os interesses privados, deu lugar à de um espaço plano, de relações plenamente horizontais, na qual não há imposição. Libertado das amarras políticas que apenas obstaculizavam, segundo os ultraliberais, a sua eficácia natural, o mercado pode agora apresentar-se como fim em si mesmo, como entidade infalível e suprema. Essa entidade, não mais submetida à finalidade política da justiça social, não mais limitada verticalmente pelo Estado e suas normas jurídicas, constitui, na expressão de Supiot, um “mercado total” – que não é mais determinado pelas políticas estatais, mas as determina, e não é mais limitado pelo direito, mas promove a mercantilização deste.

Num tal mundo, governar pelas leis cede lugar à governança pelos números. Governar pelas leis tem por objetivo o reinado de regras gerais e abstratas que garantem a identidade, as liberdades e os deveres de cada um. [...] A governança pelos números objetiva a autorregulação das sociedades humanas. Ela se apoia na faculdade de *cálculo*, ou seja, nas operações de *quantificação* (juntar os seres e as situações diferentes numa mesma unidade de conta) e de *programação* dos comportamentos (pelas técnicas de análise comparativa dos desempenhos: *benchmarking*, *ranking* etc.). Sob o domínio da governança, a normatividade perde sua dimensão vertical: não se trata mais de se atribuir uma lei que transcende os fatos, mas de inferir a norma da medida dos fatos. Esse empreendimento de redução da diversidade dos seres e das coisas a uma quantidade mensurável é inerente ao projeto de instauração de um Mercado Total, que

envolveria todos os homens e todos os produtos do planeta, e no meio do qual cada país aboliria suas fronteiras comerciais a fim de tirar partido de suas “vantagens comparativas”. (SUPIOT, 2014, p. 70-71)

A governança pelos números representa uma “privatização do Estado social”, na medida em que se constitui pela desconstrução do seu caráter público. Isso se dá, antes de tudo, pela transposição dos métodos de gestão privada das empresas para o Estado. O modelo de gestão empresarial em questão (SUPIOT, 2015, p. 221 et seq.) é a *Corporate governance*, que se caracteriza pela redução da empresa a um “centro de lucro”, orientado tão somente à “criação de valor”, plenamente identificado com os interesses de curto prazo dos acionistas. A empresa passa, assim, a visar uma eficiência cifrada, inteiramente quantificável, expressa no seu valor em bolsa e numa contabilidade voltada a demonstrar numericamente a sua rentabilidade. Os aspectos qualitativos da produção, das relações de trabalho, da inserção da empresa num contexto social etc. passam a ser irrelevantes.⁶ Esse modelo é transposto para a gestão pública pela doutrina do *New public management*, que se tornou consensual entre as forças dominantes do processo de globalização.

Assim, ao invés de um governo – que pressupõe uma imposição pública sobre as relações privadas, uma concepção do direito como garantia das liberdades fundamentais e uma relação qualitativa no que diz respeito à promoção de um ideal político de justiça –, a governança parte do mercado e das liber-

⁶ A esse respeito, pode-se ler em Dardot e Laval: “A passagem do capitalismo fordista ao capitalismo financeiro foi marcada também por uma sensível modificação das regras de controle das empresas. Com a privatização do setor público, o peso cada vez maior dos investidores institucionais e o aumento dos capitais estrangeiros na estrutura da propriedade das empresas, uma das principais mudanças do capitalismo foram os objetivos perseguidos pelas empresas sob pressão dos acionistas. De fato, o poder financeiro dos proprietários da empresa conseguiu dos gestores que estes exercessem pressão constante sobre os assalariados com o intuito de aumentar os dividendos e as cotações na bolsa. Segundo essa lógica, a ‘criação de valor acionário’, isto é, a produção de valor em proveito dos acionistas como determinam os mercados de ações, torna-se o principal critério de gestão dos dirigentes. O comportamento das empresas é profundamente afetado. Elas desenvolverão todos os tipos de meios para aumentar essa ‘criação de valor’ financeiro: fusões-aquisições, recentralização no foco do negócio, terceirização de certos segmentos da produção, redução do tamanho da empresa. A governança da empresa (*corporate governance*) está diretamente ligada à vontade dos acionistas de assumir o controle da gestão das empresas.” (2016, p. 200).

dades individuais como fatos naturais e situa o Estado não acima, mas ao lado das forças econômicas; não como imposição vertical, mas como subsidiário. A função do Estado deixa de ser limitar o mercado pela imposição heterônoma do direito ou, menos ainda, impor ao mercado a justiça social como finalidade. Trata-se agora de um mercado total, autorregulado e infalível, que o Estado não limita – ao contrário, o Estado apenas assiste ao movimento espontâneo desse mercado que não atende a nenhuma finalidade externa. O “imaginário cibernético”⁷ que sustenta a governança pelos números é o da *programação*: ao invés da limitação das liberdades individuais pelo direito, o que pressuporia verticalidade, os indivíduos são tomados como partículas contratantes, cujas liberdades são fatos naturais, e programados para interagir horizontalmente uns com os outros em tempo real.

Nesse plano horizontal, em que toda a heteronomia desaparece, todos os aspectos qualitativos podem ser desconsiderados em prol de uma gestão exclusivamente quantitativa. Alimentada pelas “ilusões da quantificação” (SUPIOT, 2014, p. 68 et seq.) e pelo “sonho da harmonia pelo cálculo” (SUPIOT, 2015, p. 103 et seq.), a governança pelos números se funda “na crença na realidade dos objetos que as categorias estatísticas devem representar, e no esquecimento das convenções de equivalência que presidiram a sua construção” (SUPIOT, 2014, p. 79). A gestão estatal acaba reduzida a um simples objetivo: a produção do número. Assim como a contabilidade empresarial passa a ter por função promover a valorização em bolsa da empresa, o cálculo e a estatística se tornam os índices da eficiência do Estado, uma eficiência pura e simplesmente numérica. Mas também como ocorre no caso da contabilidade empresarial, a eficiência numérica do Estado não guarda qualquer conexão necessária com a realidade.⁸

⁷ “A derrocada do reino da lei em favor da governança pelos números se inscreve na longa história do sonho da harmonia pelo cálculo, cujo avatar mais recente – a revolução numérica – domina o imaginário contemporâneo. Esse imaginário cibernético leva a pensar a normatividade não mais como legislação, mas como programação. Não mais se espera que os homens ajam livremente dentro do quadro de limitações que a lei fixa, mas que reajam em tempo real aos múltiplos sinais que recebem para atender aos objetivos que lhes são atribuídos.” (SUPIOT, 2015, p. 23)

⁸ Supiot fala, a respeito da governança empresarial, da produção de uma “imagem contábil” da empresa que se descola da realidade – como, por exemplo, no caso Emron: SUPIOT, 2009, p. 138; SUPIOT, 2015, p. 122 et seq. Poderíamos falar, nesse mesmo sentido, de uma “imagem estatística” ou, de modo mais geral, de uma “imagem numérica” do Estado que não reflete a realidade.

Na esfera privada, essa concepção transformou profundamente o sentido da normalização contábil, que não tem mais por objetivo chamar as empresas às suas responsabilidades, mas organizar uma análise comparativa (*benchmarking*) de seus resultados financeiros. Originado da cibernética, o conceito de governança leva a considerar a cifra mais como um objetivo da ação do que como uma tabela, e mais exatamente como um gatilho da reação, pois cada ator privado ou público deve não mais agir, mas retroagir aos sinais cifrados que lhe chegam, a fim de melhorar seu desempenho.

Assim concebidos, os indicadores de política pública procedem da mesma conduta dogmática que a dos indicadores da planificação soviética, e estão repletos dos mesmos efeitos: orientar a ação para a satisfação dos objetivos quantitativos em vez de para resultados concretos, e dissimular a situação real da economia e da sociedade a uma classe dirigente desconectada da vida daqueles que ela dirige. A representação cifrada do mundo que governa, atualmente, a gestão dos negócios públicos e privados engloba as organizações internacionais, os Estados e as empresas em um autismo da quantificação que os afasta cada vez mais da realidade da vida dos povos. (SUPIOT, 2014, p. 76-77)

A queda do governo da lei e a ascensão da governança pelos números produz uma profunda transformação no direito. A primazia do princípio da legalidade tem por base uma concepção do direito como condição necessária para e controle público da atividade privada. É o direito, segundo essa concepção, que constitui os agentes econômicos na qualidade de sujeitos jurídicos, portadores de uma vontade livre e formalmente iguais, capazes de contratar, de adquirir propriedade etc., e que, por meio de regras impositivas gerais, estabelece os limites ao exercício dessa vontade livre – não há aqui, portanto, mercado senão em função do direito.⁹ Contudo, as bases dessa concepção são

⁹Vide nota de rodapé nº 2.

atingidas pelo processo que resulta na derrocado do governo da lei. O mercado total, sobre o qual se sustenta a governança pelos números, já não atende a qualquer finalidade política e já não aceita o direito como seu definidor ou limitador. Ao contrário, o mercado é agora o ponto de partida – e o direito, perdendo a capacidade de conformar o mercado, deve conformar-se a ele. Com a facilidade de circulação de capitais e de mercadorias, a globalização leva a uma corrida internacional dos agentes econômicos pelas ordens jurídicas mais favoráveis aos “negócios”. Instaura-se, com isso, uma concorrência internacional entre ordens jurídicas nacionais. Os Estados passam a buscar no mercado as soluções jurídicas que tenham se mostrado, em virtude dessa concorrência, mais adequadas para potencializar a sua “competitividade”. Assim, nos termos de Supiot, passamos da *rule of law*, característica do governo da lei, ao *law shopping*, característico da governança pelos números.

A respeito do Mercado Total, o Direito (assim como a religião, as ideias e as artes) é considerado como um produto competitivo em escala mundial, no qual agiria a seleção natural das ordens jurídicas mais adaptadas à exigência do rendimento financeiro. Ao invés de a livre concorrência ser baseada no Direito, é o Direito que deveria ser baseado na livre concorrência. [...] No âmbito das trocas econômicas, as liberdades associadas à livre troca (liberdade de estabelecimento, de prestação de serviços e de circulação de capitais e mercadorias) são as lembradas para autorizar os investidores e as empresas a não se submeterem às leis dos países em que operam, e a escolherem outro que lhes seja mais profícuo. Antigamente restrita ao Direito dos Mares, a prática de locais de conveniência se propaga em terra, sob a forma de *law shopping*, tratando os direitos nacionais como produtos competitivos em um mercado internacional de normas. (SUPLOT, 2014, p. 58-59)

O próprio direito é objeto de negociação, de mercantilização, de concorrência – para retomar os termos utilizados acima, o direito já não pode fixar

as “regras do jogo” para o mercado, porque o próprio direito passa a estar inserido no “jogo” do mercado.¹⁰ A concorrência num “mercado internacional de normas” sedimenta o abandono da concepção do direito como baliza da atividade econômica. Esse processo atinge, em especial, áreas centrais para o Estado social: direito do trabalho, direito tributário e seguridade social.¹¹ Em meio à “corrida ao baixo preço social” e diante da concorrência entre ordens jurídicas, as garantias jurídicas dos trabalhadores e as políticas de solidariedade são gradualmente desmontadas e substituídas por regimes precários de trabalho, sem proteção social, sem qualquer consideração qualitativa a respeito das condições de vida dos trabalhadores.

Podemos agora retornar ao tema inicial dessa discussão: a democracia. O processo de derrocada do governo da lei e da *rule of law* face à governança pelos números e o *law shopping* atinge, no limite, as bases de sustentação dessa forma de governo. No argumento de Supiot, podemos identificar ao menos duas frentes de ataque.

Em primeiro lugar, o rebaixamento do direito em vista do *law shopping* compromete o quadro jurídico fundamental dentro do qual operam os regimes democráticos. À maneira da regulamentação do mercado, o processo democrático igualmente pressupõe o papel de poder público do Estado e um lastro institucional constituído pelo direito. Se retomarmos as palavras de Bobbio, a democracia se define, antes de tudo, por suas “regras do jogo”. Quando, no entanto, essas regras não podem mais determinar o jogo, porque estão sob

¹⁰ De uma outra perspectiva: “Os Estados tornaram-se elementos-chave dessa concorrência exacerbada, procurando atrair uma parte maior dos investimentos estrangeiros pela criação de condições fiscais e sociais mais favoráveis à valorização do capital. Assim, contribuíram amplamente para a criação de uma ordem que os submete a novas restrições que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, reduzir ‘direitos adquiridos’ considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapam à lógica assistencial privada. Ao mesmo tempo atores e objetos da concorrência mundial, construtores e colaboradores do capitalismo financeiro, os Estados são cada vez mais submetidos à lei férrea de uma dinâmica da globalização que lhes escapa largamente” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 199).

¹¹ “Uma vez que se admita que o direito é um instrumento técnico, ele deve, como todo produto, ser submetido a uma concorrência mundial num mercado de norma, que seleciona as mais aptas a responder às necessidades da economia. O *law shopping* tende a ocupar o lugar da *rule of law*, em especial nos domínios-chaves para o Estado social, que são o direito do trabalho, o direito tributário e o direito da seguridade social.” (SUPLOT, 2015, p. 172-173)

o imperativo de exigências tornadas superiores, as exigências do mercado, a democracia se encontra ameaçada.

Os mecanismos jurídicos próprios à democracia, sejam eles a liberdade eleitoral ou a sindical, permitem metabolizar os recursos da violência política e social, e transformar as relações de força em relações de Direito. Bloquear todos esses mecanismos e fazer da competição o único princípio universal de organização do mundo leva aos mesmos impasses dos totalitarismos do século XX, cujo tratado comum foi, justamente, a sujeição do Direito às supostas leis da economia, da história ou da biologia. (SUPIOT, 2014, p. 66)

Os mecanismos de participação popular construídos pelas “regras do jogo” são, ao menos, reduzidos em seu alcance: o mercado, como ordem superior, situa-se além de qualquer possibilidade de deliberação democrática. O funcionamento espontâneo do mercado não pode estar em discussão nas urnas, quaisquer modalidades de limitação à dinâmica do mercado não podem ser objeto de escolha popular. Trata-se, portanto, de uma “restrição do perímetro da democracia” (SUPIOT, 2015, p. 263), que teria por objetivo “colocar ‘a ordem espontânea’ do Mercado ao abrigo do poder das urnas”, de modo a “retirar inteiramente a repartição do trabalho e das riquezas, assim como do dinheiro, da esfera política” (SUPIOT, 2014, p. 30).

Em segundo lugar, a inversão da hierarquia entre política e economia (ou entre meios e fins) que aparece como pano de fundo da governança pelos números compromete um aspecto central e essencialmente político da democracia: o espaço do dissenso e a experiência da formação de consensos.

[...] a democracia parlamentar e a democracia social têm em comum, de uma parte, o fato de procurar representar a experiência humana em sua diversidade e, de outra, de dar espaço às assembleias de negociação, das quais se esperam justas decisões. Este não é o caso das formas de representação típicas da ‘governança’, que visam mais a quantificar os fatos do que

a reproduzir as experiências, não se tratando, portanto, de falar, mas sim de contar. (SUPIOT, 2014, p. 111)

A quantificação é avessa à diversidade. Orientada à produção do número, a governança não tem qualquer razão suficiente para respeitar as diversidades humanas que compõem qualquer sociedade contemporânea. A programação do comportamento não admite espaço para discussão e formação de consensos. Os critérios democráticos de participação, de representação e de decisão por maioria são erigidos sobre relações qualitativas e – na melhor das hipóteses – passam a segundo plano.

Note-se que Supiot (2014, p. 110) diferencia “democracia parlamentar” e “democracia social” – a primeira operando pelo princípio individual “um homem, uma voz”, a segunda, pelo princípio coletivo “um grupo de interesses, uma voz” –, claramente associadas ao Estado liberal e ao Estado social respectivamente. Em qualquer dos casos, porém, democracia não implica contradição com capitalismo: se o Estado social, como se apontou anteriormente, não se volta contra o capitalismo, também a democracia, mesmo em sua modalidade social, não o faz. Democracia e capitalismo estão, portanto, de acordo – Supiot destaca, porém, que esse acordo não é necessário:

A aliança entre capitalismo e democracia foi cimentada pelo Estado social e pela concorrência com o comunismo. Mas a democracia não é necessária ao capitalismo. Ele sempre acomodou ditaduras, contanto que elas respeitem a economia de mercado. A doutrina ultraliberal designa claramente a democracia como fonte de perturbações da ordem espontânea do mercado. (SUPIOT, 2015, p. 188)

A ruptura dessa aliança abre um horizonte desalentador. Não se trata apenas de um modelo de democracia que ruma ao colapso, mas a própria possibilidade de qualquer democracia. Essa forma de governo talvez seja o último bastião das esperanças de “domesticação” (limitadíssima e questionável quanto a seus verdadeiros fins) do capitalismo pela política e pelo direito, mas sua impotência diante do mercado total talvez signifique seu fim. A economia de

mercado pode, afinal, conviver muito bem não apenas com a democracia, mas também com a autocracia, inclusive com suas formas extremas. No cenário contemporâneo da governança pelos números, muito mais do que qualquer convivência entre mercado e democracia, coloca-se a tendência a um totalitarismo da quantificação.

Se voltarmos às reflexões de Bobbio sobre a democracia, com as quais abrimos a presente exposição, poderemos observar que essas preocupações, em certo sentido, já estavam presentes. No mesmo “O futuro da democracia”, Bobbio assevera:

Em suma, para os neoliberais a democracia é ingovernável não só da parte dos governados, responsáveis pela sobrecarga das demandas, mas também da parte dos governantes, pois estes não podem deixar de satisfazer o maior número para fazerem prosperar sua empresa (o partido). Pode-se descrever sinteticamente este despertar do liberalismo através da seguinte progressão (ou regressão) histórica: a ofensiva dos liberais voltou-se historicamente contra o socialismo, seu natural adversário na versão coletivista (que é, de resto, a mais autêntica); nestes últimos anos, voltou-se também contra o estado do bem-estar, isto é, contra a versão atenuada (segundo uma parte da esquerda também falsificada) do socialismo; agora é atacada a democracia, pura e simplesmente. A insídia é grave. Não está em jogo apenas o estado do bem-estar, quer dizer, o grande compromisso histórico entre o movimento operário e o capitalismo maduro, mas a própria democracia, quer dizer, o outro grande compromisso histórico precedente entre o tradicional privilégio da propriedade e o mundo do trabalho organizado, do qual nasce direta ou indiretamente a democracia moderna (através do sufrágio universal, da formação dos partidos de massa, etc.). (BOBBIO, 2000, p. 140-141)

Ainda que a partir de perspectivas teóricas e sob bases conceituais muito distintas, as preocupações de Bobbio e de Supiot pontualmente se encontram. Há mais de trinta anos, Bobbio já apontava para os efeitos dos

avanços do neoliberalismo. Nas palavras de Michelangelo Bovero, em comentário a Bobbio:

Portanto, a ideologia neoliberal, que, nos últimos tempos, transformou-se em uma espécie de meta-orientação política global, vê na democracia um obstáculo para o capitalismo, como já observava Norberto Bobbio há mais de trinta anos. E assim, o capitalismo – ou o neocapitalismo financeiro – acabou por desautorizar a democracia, isto é, o poder de autodeterminação política, instaurando uma espécie de *rule of capital* no lugar do *rule of law*. (BOVERO, 2015, p. 26)

Mais recentemente, Supiot nos apresenta elementos para refletir sobre esse processo em termos de “desconstrução” do governo da lei, em vista, em última medida, do triunfo das finanças sobre o capitalismo industrial. Ao fim, ambos deixam o mesmo alerta: a exacerbação do mercado e sua sobreposição à política levam à derrocada da democracia.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 11ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOVERO, Michelangelo. *Para uma teoria neobobbiana da democracia*. Trad. Marcelo de Azevedo Granato. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

KASHIURA JR., Celso Naoto; NAVES, Márcio Bilharinho. Subsunção real do trabalho ao capital e subjetividade jurídica. In: CONDE GAXIOLA, Napoleón (org.). *Teoría crítica y derecho contemporáneo*. Cidade do México: Horizontes, 2015, p. 89-117.

MIAILLE, Michel. *Introdução crítica ao direito*. Trad. Ana Prata. 2ª ed. Lisboa: Estampa, 1994.

PACHUKANIS, Evgeni. *A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)*. Tradução de Lucas Simone. São Paulo: Sundermann, 2017.

SUPIOT, Alain. Justice sociale et libéralisation du commerce international. *Droit social*, v. 2, p. 131-141, fev. 2009.

SUPIOT, Alain. Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008. *Revue internationale du travail*, v. 149, n. 2, p. 165-176, 2010.

SUPIOT, Alain. *O espírito de Filadélfia: a justiça social diante do mercado total*. Trad. Tânia do Valle Tschiedel. Porto Alegre: Sulina, 2014.

SUPIOT, Alain. *La gouvernance par les nombres*. Paris: Fayard, 2015.