

## Artigos Científicos

# Segmentações para o debate democrático: temas valorativos e técnicos

## Segments for democratic debate: value and technical topics

Neuro José Zambam <sup>I</sup>, José Carlos Francisco <sup>II</sup>

<sup>I</sup> Faculdade Meridional , Passo Fundo, RS, Brasil

<sup>II</sup> Universidade Presbiteriana Mackenzie , São Paulo, SP, Brasil

## RESUMO

O debate democrático é relevante para a tomada de decisões transparentes, mas sua concretização é um desafio em ambiente marcado por milícias digitais, discursos de ódio e manipulações de informações. Este estudo defende o debate popular democrático como argumentação pública racional, separando matérias, espaços e sujeitos: assuntos associados a valores (éticos, morais, padrões comportamentais e assemelhados) devem ser submetidos a todos com a utilização de ferramentas eletrônicas, em redes sociais e em portais estatais, sem restrição de sujeitos; temas técnicos (científicos, empíricos e de experiência) devem discutidos por todos que tenham conhecimento útil em portais estatais qualificados (especialmente por agências reguladoras), mantendo neutralidade ideológica legitimidade e imparcialidade; e matérias com áreas de intersecção (concomitantemente valorativas e técnicas) devem ter debate também segmentado e transparente, e a decisão final precisa conciliar os elementos por ponderação. O sistema jurídico brasileiro é compatível com essa segmentação. Embora o pensamento moderno seja construído a partir do uso da razão, critérios técnicos e aspectos valorativos ambos devem ser respeitados dada a complexidade do ser humano, e o debate segmentado mediante argumentação pública racional permite enfrentar demagogos, populistas, fanáticos, e outras degenerações que comprometem as instituições democráticas e pluralistas. O método de investigação é o indutivo com técnicas de pesquisa documentais.

**Palavras-chave:** Democracia; Debate racional; Segmentação; Temas valorativos; Assuntos técnicos

## ABSTRACT

The democratic debate is relevant for transparent decision-making, but its implementation is a challenge in a society that has digital armies, hate speech, and manipulation of information. This study defends the popular democratic debate as a rational public argument, separating subjects, spaces and groups: subjects associated with values (ethical, moral, behavioral standards and others) must be submitted to everyone using electronic tools, on social networks and State portals, without restriction; Technical topics

(scientific, empirical and experience) should be discussed by everyone who has useful knowledge in spaces opened by specialized channels (especially by regulatory agencies), maintaining ideological neutrality, legitimacy and impartiality; and matters with areas of intersection (concurrently evaluative and technical) must also have a segmented and transparent debate, and the final decision must be reasonable. The Brazilian legal system is compatible with this segmentation. Although modern thinking is built from the use of reason, technical criteria and evaluative aspects both must be respected given the complexity of human beings, and the segmented debate through rational public argumentation allows facing demagogues, populists, fanatics, and other degenerations that compromise democratic and pluralist institutions. The investigation method is inductive with documentary research techniques.

**Keywords:** Democracy; Rational debate; Segmentation; Valuable themes; Technical matters

## RESUMEN

---

El debate democrático es relevante para la toma de decisiones transparente, pero su implementación es un desafío en un entorno marcado por las milicias digitales, los discursos de odio y la manipulación de la información. Este estudio defiende el debate popular democrático como argumento público racional, separando asuntos, espacios y sujetos: los temas asociados a los valores (éticos, morales, normas de comportamiento y similares) deben ser sometidos a todos a través de herramientas electrónicas, en redes sociales y en portales estatales, sin restricción de temas; los temas técnicos (científicos, empíricos y de experiencia) deben ser discutidos por todo aquel que tenga conocimientos útiles en postales estatales calificadas (especialmente por los organismos reguladores), manteniendo la neutralidad ideológica, la legitimidad y la imparcialidad; y los asuntos con áreas de intersección (a la vez evaluativos y técnicos) también deben tener un debate segmentado y transparente, y la decisión final debe conciliar los elementos por ponderación. El ordenamiento jurídico brasileño es compatible con esta segmentación. Si bien el pensamiento moderno se construye desde el uso de la razón, los criterios técnicos y los aspectos valorativos deben ser respetados dada la complejidad del ser humano, y el debate segmentado a través de la argumentación pública racional permite enfrentar a demagogos, populistas, fanáticos y otras degeneraciones que comprometen la democracia. e instituciones pluralistas. El método de investigación es inductivo con técnicas de investigación documental.

**Palabras-Clave:** Democracia; Debate racional; Segmentación; Temas valiosos; Cuestiones técnicas

## 1 INTRODUÇÃO

Partindo do pressuposto que o regime democrático é uma conquista civilizatória realizada pelo debate popular mediante argumentação pública racional, ampliando e contribuindo para o aprimoramento dos temas da sociedade e da administração pública, este estudo traz o problema do atual ambiente digital polarizado por discursos de ódio, no qual as ferramentas convencionais de informação são confrontadas por redes sociais e blogs manipulados por milícias digitais, que se servem de mineração de dados e de inteligência artificial para a produção intencional de *fake news*.

Procurando responder a perguntas sobre como realizar o debate popular útil com argumentação pública racional desafiado por “bolhas” que se retroalimentam

somente pela visão de um lado dos mesmos atos e fatos, e sobre como manter o amplo exercício democrático e modos de governança efetivos e eficientes nessas condições, este estudo defende a segmentação de matérias, espaços e sujeitos. Assuntos associados a valores (éticos, morais, padrões comportamentais e assemelhados) devem ser submetidos ao debate de todos, sem restrição de sujeitos, em redes sociais e em portais públicos, cabendo a decisão ao titular do poder político; temas técnicos (científicos, empíricos e de experiência) devem ser postos para discussão de todos que tenham conhecimento útil, mediante credenciamento prévio em portais públicos construídos por entes estatais descentralizados e dotados de autonomia (especialmente agências reguladoras), cujas conclusões devem ser obrigatoriamente seguidas pela administração pública direta, muito embora possam ser livremente debatidos por todos em redes sociais privadas; e em matérias com áreas de intersecção (concomitantemente valorativas e técnicas), o debate deve ser também segmentado (entre credenciados em portais estatais, e em redes sociais por quaisquer pessoas), e a decisão final da autoridade política competente deve ser justificada e realizada por ponderação. Em qualquer ambiente ou espaço (portais estatais ou redes sociais privadas), o moderador responsável deve proteger o debate de ataques por parte de milícias digitais e daqueles que se sirvam de discursos de ódio e de *fake news*.

O desenvolvimento do texto começa pela apresentação de regimes democráticos como conquista civilizatória, e aponta problemas antigos e novos desafios vividos no ambiente atual para a manifestação da vontade popular, para então apontar as justificativas da segmentação de matérias, de espaços e de sujeitos no debate democrático.

A solução ao problema colocado neste estudo pode ser contestada sob o argumento jurídico de violar a liberdade de expressão e a igualdade, de configurar censura prévia ou indevido cancelamento, e ainda de ser preconceituosa por exigir conhecimento útil para a participação de debates técnicos. Para fazer frente a essas críticas, este estudo se apoia no peso da experiência histórica que mostra a presença contínua de demagogos, de populistas, de autoritários, de oportunistas e outras

degenerações nos espaços democráticos, cujos os ataques ao debate popular como argumentação pública racional são exponenciais na ciberdemocracia e na blogosfera, razão pela qual a realidade contemporânea exige novos modelos de governança. E o ordenamento jurídico brasileiro (constitucional e legal) tem configuração compatível para a aplicação dessa segmentação do debate, legitimado pelo procedimento (inclusive do *rulemaking*) e pela imparcialidade do conhecimento útil produzido. A hipótese de solução ainda considera que, embora o pensamento moderno seja construído a partir do uso da razão, em regra conduzindo à prevalência de critérios técnicos em detrimento dos aspectos valorativos, ambos devem ser respeitados em vista da complexidade do ser humano.

## 2 REGIMES DEMOCRÁTICOS COMO CONQUISTA CIVILIZATÓRIA: DO ANTIGO AO MODERNO

O exercício do poder político remete, sempre, ao governo de “um”, de “alguns”, de “muitos” e de “todos”, aspecto quantitativo que deve ser conjugado com os qualitativos (sobretudo com o problema da titularidade legítima do poder). O governo de “um” pode ter atributos relevantes como liderança, autoridade e conhecimento (em virtuosa monarquia), mas traz o risco de sucumbir ao arbítrio e à tirania, dilema semelhante ao enfrentado pelo governo de “alguns” melhores (na aristocracia) por ficar suscetível aos interesses privados da minoria governante (na oligarquia). Por sua vez, os atrativos do governo de “muitos” e de “todos” derivam de vários aspectos, tais como o pluralismo, o sentimento de reconhecimento e de pertencimento que gera o comprometimento e a responsabilização com as decisões políticas (marca da democracia), mas também podem levar ao populismo e outras armadilhas em desfavor da própria maioria (e, claro, das minorias), além de colocar a tormentosa dificuldade da representação da vontade do povo (na demagogia).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Aristóteles (384 a.C-322 a.c), em *A Política* (2003) fez a distinção entre governos de “um”, de “alguns” e de “todos”, bons e ruins, e preferiu governos mistos (geralmente identificado por “república” ou “politeia”) exercidos por maioria com a propriedade, rendimentos, educação e tempo livre suficientes para poderem dedicar à vida política, evitando os menos bons, mostrando desconfiança quanto a algumas experiências democráticas que culminaram nos vícios da demagogia. As mesmas preocupações

Essas reflexões quantitativas e qualitativas fazem parte da cultura desde tempos imemoriais, e também da literatura de várias áreas do conhecimento, desafiando teorias e modelos normativos. Contudo, a história mostra o predomínio de regimes monárquicos e aristocráticos (com seus vícios correspondentes), com poucos períodos de experiência democrática na antiguidade e na idade média (ainda que esse regime de governo seja um ideal para muitas sociedades contemporâneas), o que pode ser explicado por tradições, baixa escolaridade e acesso à informação, preconceitos estruturais, místicas religiosas, interesses econômicos e, também, pelo uso da força militar.

Também é verdade que os regimes democráticos têm problemas para a concretização de dinâmicas virtuosas em sociedades de grande escala, e por isso exigiram (e ainda exigem) constantes reelaborações, como toda ideia ou modelo que se projeta no tempo. Abrir espaço para a participação de todos (ou a muitos), efetivamente ouvi-los e considerar quaisquer opiniões como possibilidades aceitáveis (premissas do pluralismo democrático) são práticas que testam constantemente os limites políticos e jurídicos da tolerância.<sup>2</sup>

Na antiguidade e na idade média, os poucos (embora relevantes) exemplos de democracias enfrentaram dificuldades para a inclusão de “muitos” e de “todos” (mesmo em sociedades de pequena escala), principalmente em razão dos desafios de materialização dos pressupostos de liberdade e igualdade (sem os quais a efetiva participação equitativa não se realiza), das dificuldades de conhecimento para que a maioria possa bem debater os temas de interesse público (dada a complexidade da gestão estatal), de instrumentos pouco eficientes para a comunicação entre o representante e o povo, além de frágeis mecanismos de *accountability*.

---

aparecem em Rousseau (1712-1788), em *Do contrato social*, Livro Terceiro, apontando as dificuldades para o representante expresse a vontade do representado (1999).

<sup>2</sup> Já em Aristóteles (384 a.C-322 a.C) encontramos preocupações com o “Estado que cai no domínio da multidão indigente e se vê subtraído ao império das leis”, quando então “demagogos calçam-nas com os pés e fazem predominar os decretos”, para então advertir que “Tal gentinha é desconhecida nas democracias que a lei governa”, porque “Os melhores cidadãos têm ali o primeiro lugar” (2003, p. 125). Rousseau afirma que “não há forma de governo tão sujeita às guerras civis ou às agitações intestinas quanto à forma democrática ou popular, porque não há outra que tenda tão forte e continuamente a mudar de forma, nem que exija mais vigilância e coragem para ser mantida na forma original.” (1999, p. 151).

Durante a fragmentada experiência democrática de Atenas (entre meados do século V a C até meados do século IV a.C) e no curso da República Romana (de 509 a.C a 27 a.C), poucos cidadãos (sempre homens, porque mulheres, escravos, peregrinos e libertos eram excluídos) participavam das assembleias ou conselhos, com precários ambientes físicos para reunir milhares de pessoas e colher a vontade da maioria, aspectos que sempre obrigaram a estruturação de governos representativos integrados por “eleitos”, reduzindo as manifestações populares diretas a algumas convocações.<sup>3</sup> Na Idade Média europeia dominada pelo feudalismo e suas monarquias descentralizadas, as poucas repúblicas marítimas italianas (especialmente Gênova, Veneza, Amalfi e Pisa, com apogeu dos séculos X ao XV) não podem ser consideradas experiências democráticas porque o exercício do poder coube a assembleias aristocráticas e seus líderes dirigentes (os *doges*).<sup>4</sup>

No início da idade moderna, mesmo com as eleições da sociedade e do Estado feitas a partir do Iluminismo, a democracia não se afirmou como regime de governo dominante. Contudo, muitas críticas até então feitas se dirigiam à pretensão de inclusão de “todos” em condições de efetiva participação (democracia total, radical, absoluta, integral ou pura), verdadeiro ideal que desperta os melhores sentimentos de igualdade, de liberdade e de fraternidade mas também tem contornos de voluntarismo ou de ingenuidade em sociedades de grande escala. Sobre esse ideal, ROUSSEAU afirmou que, “no rigor da acepção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira”, pois “Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembleia para ocupar-se dos negócios públicos e compreende-se facilmente que não se poderia para isso estabelecer comissões sem mudar a forma de administração”, concluindo que “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre a estruturação da Cidade-Estado Atenas (com a Eclésia e a Bulé) e a República Romana (com o Senado e Cônsules), por todos, Funari (2002).

<sup>4</sup> Sobre o assunto, por todos, Finer (1999, ps. 950 e seguintes).

<sup>5</sup> Rousseau, Jean-Jacques Rousseau. Contrato Social ou Princípios do Direito Político. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999, ps. 150 e 151.

Mesmo no espírito liberal dos séculos XVIII e XIX, as sociedades de grande escala não exibiram transformações suficientes para vencer obstáculos importantes para a inclusão de todos no debate democrático, em especial o conhecimento técnico para o debate de interesse público e instrumentos para permitir ampla e livre participação de muitas pessoas, além dos problemas antigos de representação da vontade. No efervescente processo da Revolução Francesa deflagrado em 1789, a inclusão de todos era precária (tanto que as mulheres foram praticamente esquecidas na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão), ao mesmo tempo em que a representação da vontade popular por parte de parlamentares eleitos era um grande e explícito desafio em vários países europeus<sup>6</sup>.

Foram desenhados modelos de governos representativos, mas sem necessariamente incluir a participação de todos, nem mesmo no momento da escolha dos representantes.<sup>7</sup> Contudo, esses mecanismos que, aos olhos atuais, podem parecer excludentes e preconceituosos, a bem da verdade representaram (muitos deles) grandes avanços ao seu tempo, comparativamente às experiências monárquicas e aristocráticas que prevaleciam até então.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Burke escreve, em 1774, discurso aos eleitores de Bristol, afirmando que a opinião dos eleitores merecia elevado respeito, mas como deputado, ele não devia sacrificar a esses sua opinião imparcial, seu juízo amadurecido, e sua consciência refletida assentada em interesses gerais, de modo que o laço entre ele e o povo repousava na confiança (Burke, 2001, p. 27-30). No *Do contrato social* (1762), Livro Segundo, Rousseau parte da complexa distinção entre “vontade geral” (esforço teórico do autor para atingir o essencial de uma realidade coletiva na vida humana voltada para o interesse comum, visto sob a igualdade) e “vontade de todos” (soma das vontades de particulares ou da maioria que se forma a partir de predileções ou interesses, da qual surge a vontade geral mas com a qual não é necessariamente coincidente, vale dizer, o interesse de todos não é obrigatoriamente equivalente à vontade geral), mostrando importante desconfiança de governos representativos, que poderiam se assenhorar da vontade geral suprimindo a liberdade e a igualdade do povo (Rousseau, 1999, ps. 85 e seguintes). O mesmo Rousseau advertiu que o povo inglês pensava ser livre apenas porque, periodicamente, escolhia os seus senhores: *“Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto não é lei. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, nada é. Durante os breves momentos de sua liberdade, o uso que dela faz, mostra que merece perdê-la”* (Rousseau, 1999, ps., 186 e 187). E Gouges publica, em 1791, Declaração de Direitos da Mulher e da Cidadã, nos mesmos moldes do documento originário redigido para os homens, dada a clara discriminação de gênero do texto original (Gouges, 2014).

<sup>7</sup> Montesquieu (2002, ps. 23 e seguintes, e p. 57 e seguintes), em 1748, justificava governos representativos ao afirmar que todos os cidadãos podiam bem escolher seus representantes, mas nem todos eram capazes de discutir os negócios e de governar. Siyès (1997), na Assembleia dos Estados Gerais de 1789, embora fizesse a defesa do Terceiro Estado (grupo que agregava sobretudo a burguesia), propunha sufrágio censitário e associado ao seu conceito de “nação”. Mill (2006, ps. 134 e seguintes) exalta o aprendizado do trabalhador manual no debate, quando também aprende a ser solidário, mas considera inadmissível que uma pessoa participe de eleições sem saber ler e escrever (fato muito comum em 1861), concluindo pelo sufrágio universal mas gradativo, com maior peso para eleitores com estudos acadêmicos comparados a operários especializados e supervisores e também a operários sem especialização, de modo que eleitores “racionalistas” suportariam políticos que atuassem em seu benefício (mais do que políticos que refletissem os pontos de vista dos eleitores).

<sup>8</sup> Por exemplo, Mill (2006, p. 149), embora tenha defendido o sufrágio gradativo, considerava irrelevantes para a universalidade da participação o sexo, altura ou cor do cabelo, pois todos possuem o mesmo interesse pelo bom governo e o direito de serem

Mas no curso dos séculos XVIII e XIX, e também no início do século XX, houve importantes transformações que fortaleceram a igualdade (de gênero e de cor da pele) e os direitos sociais (com a afirmação normativa do acesso à educação, saúde e previdência, implementada por sucessivas políticas públicas), acompanhadas de novos modelos socioeconômicos que buscaram equilibrar preocupações com a livre iniciativa e com a proteção do trabalho e, também, afirmar novas tarefas para o Estado Nacional alinhadas ao constitucionalismo, ao Estado de Direito e à cooperação internacional.<sup>9</sup> E, no final do século XIX e do longo do século XX, houve uma mutação semântica para ver o governo de todos como uma forma virtuosa<sup>10</sup>, mas de modo amadurecido.

Ao ampliar o número de pessoas com direito à participação política, saudáveis e mais instruídas, o pensamento democrático foi revitalizado e também favorecido pelo papel representativo dos partidos políticos (o povo, afinal, poderia se governar não decidindo diretamente, mas escolhendo ideologias e programas de gestão que orientariam os governantes por ele eleitos periodicamente para um mandato).<sup>11</sup> Em sua concepção ideal, não se trata só de um modelo procedimental de democracia (com eleições nos quais todos votam), mas de um mecanismo pelo qual a vontade popular seria considerada durante o mandato político. Afinal, o exercício democrático é uma rotina exigente porque se baseia na participação igualitária de todos, simultaneamente, de modo pluralista, concreto e simbólico, a fim de materializar as condições de equidade social.<sup>12</sup>

Atualmente, mesmo com as inúmeras ameaças e crises, a democracia é um valor de caráter universal que pode ser percebido no cotidiano da vida social. Sen<sup>13</sup> afirma que nunca houve grande ocorrência de fome coletiva em países que têm eleições

---

ouvidos para assegurar sua participação nos benefícios.

<sup>9</sup> A propósito das transformações do Estado e do Estado de Direito, por todos, Bonavides (2004) e Ferrajoli (2006).

<sup>10</sup> Cunha, Paulo Ferreira da. Da Constituição antiga à Constituição moderna. República e virtude. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC, nº 05, Belo Horizonte: Fórum – Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais - IBEC, p. 115, jan./mar. 2008.

<sup>11</sup> A democracia representativa pelos partidos representou uma possibilidade pela qual o povo escolhe não um representante, mas, antes disso, uma ideologia e um programa de governo a ser cumprido por fiéis eleitos pelo voto popular. Acerca da evolução dos partidos políticos, Duverger (1970), e sobre a democracia pelos partidos, Kelsen (2000).

<sup>12</sup> O pluralismo se faz pela liberdade e pela igualdade, pela inclusão de todos. Camilloto (2019), a partir de John Locke e John Stuart Mill, reconstrói o conceito de liberdade e, John Rawls, mostra que a liberdade é o primeiro princípio de justiça de uma sociedade bem-ordenada, fazendo parte da razão pública e de uma concepção política de justiça, sendo condição e fundamento radical de uma sociedade pluralista.

<sup>13</sup> Sen, Amartya. A ideia de Justiça. Trad. Denise Bottmann; Ricardo Mendes, São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 376.

regulares, partidos de oposição, liberdade básica de expressão e imprensa relativamente livre (mesmo que sejam muito pobres e em situação alimentar seriamente adversa), aspectos que fazem da democracia uma ideia que conta hoje com muita aceitação (ainda que inicialmente tenha suscitado bastante ceticismo).

Constatando as deficiências para a concretização do ideal de uma democracia participativa, Bobbio<sup>14</sup> reconhece a sobrevivência das oligarquias, a limitação dos espaços políticos, a insuficiente educação dos cidadãos, mas defende uma visão procedimental da democracia como governo de leis (e não dos homens) que representam as regras do jogo para a solução de conflitos sem derramamento de sangue, com respeito rigoroso às regras, sob pena de converter os governos em uma das tantas formas de autocracia narradas pelos historiadores.

Ferreira Filho<sup>15</sup> <sup>16</sup>mostra o paradoxo da democracia (que está em toda parte porque integra ideais, textos normativos, interpretações e discursos, mas não existe em parte alguma porque o povo é sempre governado), e apresenta modelos de democracia possível em escalas ou camadas, com divisões funcionais e territoriais de poder.

Já Dahl<sup>17</sup> <sup>18</sup>reconhece as dificuldades para a concretização dos pressupostos de igualdade e de liberdade de participação e de competição política, mas constrói modelos (com destaque para os parâmetros de medição da poliarquia) firme na convicção que a democracia é um ideal pelo qual vale a pena lutar para efetivá-la na medida do possível.

Bradatan<sup>19</sup>, tendo como pressuposto que a natureza humana é irracional e com tendência de um se impor ao outro, lembra que a democracia genuína é rara, frágil e passageira (exceção na história), razão pela qual não faz grandes promessas pois

---

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 171.

<sup>15</sup> Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Idéias para uma nova Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1987.

<sup>16</sup> Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 5. ed. São Paulo: Saraiva: 1979.

<sup>17</sup> Dahl, Robert. *Sobre Democracia*, Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

<sup>18</sup> Dahl, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – EDUSP, 2012.

<sup>19</sup> Bradatan, Costiga. *Democracia é para os Deuses*. São Paulo: Ilustríssima, 2019.

pretende alguma medida de dignidade, e para isso exige humildade (coletiva e verdadeira), mesmo que o ser humano seja defeituoso e sujeito a erros, criticando os populistas (que provocam êxtase coletivo com seus discursos de caminhos fáceis), concluindo que um regime democrático é um ideal que podemos nunca conseguir, mas, ainda assim, não podemos nos permitir não sonhar com ele.<sup>20</sup>

### 3. AMBIENTE ATUAL: PROBLEMAS ANTIGOS E NOVOS DESAFIOS

A partir da revolução tecnológica vivida desde o final do século XX e acentuada no início deste século, acrescida, atualmente, da sociedade da informação e a inclusão digital crescente, renovaram-se as esperanças democráticas porque os instrumentos de participação e de comunicação entre representante e representado tornaram-se mais eficientes, e porque redes sociais e portais estatais podem se consolidar como novas arenas ou praças públicas para o debate pluralista.<sup>21</sup>

Dos antigos problemas da democracia, as dificuldades operacionais para reunir e para permitir a participação de “muitos” (ou de “todos”) potencialmente podem ser resolvidas porque o acesso *on line* (com significativos meios confiáveis de identificação) ficaram literalmente ao alcance da “palma da mão” (com *smartphones* eficientes e baratos), embora remanesçam as desigualdades de participação e de representação entre as pessoas (especialmente de gênero e de cor), as dificuldades de conhecimento para que a maioria possa bem debater e a necessidade de desenvolvimento de novos mecanismos de *accountability*.

Desde o final do século XX, a literatura já alertava que as potenciais mudanças nos modelos de organização das sociedades ocidentais afetariam todos os níveis do

---

<sup>20</sup> A visão de Bradatan foi criticada por Veiga (2019) ao afirmar que seres humanos têm fortíssima propensão para cooperar, baseando-se na biologia matemática no âmbito da dinâmica evolutiva, amparando-se em interpretações de Charles Darwin, de Robert Axelrod (sobre a evolução da cooperação) e Martin Nowak (acerca da cooperação direta e da indireta).

<sup>21</sup> Oliveira; Cavalheiro; Pinto (2019 p. 106-114), afirmam que a inclusão digital é um direito efetivador de outros direitos fundamentais (sobretudo da igualdade) e requisito para a sustentabilidade social (construção de redes de confiança, reciprocidade e suporte), representando luta de grande parcela da população brasileira, que não possui oportunidades para o exercício de direitos e está excluída de parte dos benefícios do mundo globalizado, e pode ser uma ferramenta de reconhecimento e conservação das multiculturalidade, e, indo além, promovendo uma interculturalidade (porque reconhece a multiplicidade de culturas e também as aproxima), além de servirem como meio de denúncia e comunicação às autoridades públicas das demandas locais das comunidades, bem como de construção de uma opinião pública mais crítica.

edifício social e suas instituições (a despeito de particularidades locais), na medida em que a internet aparecia como campo propício para a liberdade de comunicação pluralista que escapava ao poder e à dominação de grandes corporações do próprio Estado, e, se levada a sério pelas autoridades partidárias, teria potencial para alavancar a participação popular e a atuação democrática dos partidos.<sup>22</sup>

Surgem a democracia *online* (paralela à democracia e à participação off-line, própria de passeatas e comícios), o cibercidadão, o ciberespaço e a blogosfera para debate democrático.<sup>23</sup> Oliveira, Rodegheri e Santos (2012. p. 100) afirmam que a blogosfera é um novo mecanismo de articulação democrática na internet porque, diferentemente das mídias tradicionais (TV, rádio e jornal), aumenta a interação entre internautas pela possibilidade de inserção de comentários, posts, livre emissão de conteúdo e outras práticas, sem a realização de censura prévia como ocorre nos meios de comunicação tradicionais. Os mesmos autores (2012. p. 115-116) concluem que o debate público promovido por internautas na blogosfera (mesmo considerando os excluídos digitais) contribui para uma participação democrática efetiva dos cidadãos, pela interação e instantaneidade no debate público online (ainda que influenciado pela mídia tradicional), e a tendência é se tornar o caminho mais eficiente de combate à corrupção e denúncias envolvendo o poder público, na medida em que o uso consciente das redes sociais (como o *twitter*, p. ex.) permite a emergência do cibercidadão ativista.

Porém, os avanços democráticos proporcionados pela internet também geraram resultados controvertidos e novos desafios, pois a sociedade em rede é também forjada com ferramentas de mineração de dados capazes de colher inúmeras informações de cada um dos usuários (“o novo ouro”) e de colocá-los em “bolhas” sistematicamente alimentadas por uma mesma linha de ideias, por vezes fomentando

---

<sup>22</sup> Sobre a matéria, há tempos há os trabalhos de Lévy (1995) e de Breton (1995).

<sup>23</sup> Oliveira; Rodegheri (2014, p. 818), descrevem a democracia offline (passeatas, panfletagens e comícios) em comparação aos instrumentos online, e o ciberespaço que potencializa o espaço público, ao mesmo tempo em que entes estatais criam seus portais e canais de comunicação em redes sociais, nos quais os cibercidadãos (cientes de seus direitos e deveres) podem reformular o conceito de democracia, sem preconceitos e sem influências exercidas pela mídia tradicional.

o ódio.<sup>24</sup> As antigas e simples “mentiras” passaram a ser nominadas de *fake news*, criadas deliberadamente por “um” ou por “alguns” (“milícias digitais” de quaisquer ideologias), capazes de manipular instantaneamente milhões de pessoas imprudentes, confiantes na “aparência” de verdade de conteúdos editados e replicados por fontes ou *influencers* pulverizados na rede mundial de computadores<sup>25</sup>. A construção de versões adequadas para a imposição da vontade de forma unilateral promove de forma ativa a corrupção da democracia e joga a população na posição passiva e impotente diante dos fatos<sup>26</sup>.

Manipulando o significado jurídico de liberdade de expressão, é assombrosa a grande quantidade de adeptos de discursos populistas e supremacistas, e de outras convicções primitivas que não mais deveriam existir em proporções significativas dado ao avanço civilizatório imaginado no início do século XXI, muito menos empoderados e desavergonhados, faces que a “@democracia” revelou em áudios e vídeos (inclusive em *lives*).<sup>27</sup> A comunicação em massa deixou de ter como canais exclusivos as emissoras de radiodifusão e a imprensa escrita (em jornais e revistas, ainda que *on line*), sobre as quais ao menos era possível identificar suas ideologias a partir de seus vieses editoriais, de tal modo que tínhamos “alguma” possibilidade de defesa contra a narrativa dos fatos (mesmo porque há padrões qualitativos de jornalismo profissional). Hoje, não só precisamos ser cautelosos com narrativas mas também temos de nos precaver quanto à própria inexistência do fato, tamanha a “aparência de verdade” das *fake news*.

Não faltaram avisos quanto à necessidade de novos modelos de governança para enfrentar essa realidade, como os feitos por Chevallier<sup>28</sup>, em vista de a segunda

---

<sup>24</sup> A respeito da sociedade em rede, Castells (2002), e quanto aos riscos e o valor dos dados, Zuboff (2021). Wedy; Horbach (2019), analisando comparativamente a possibilidade de censura quando evidenciado discurso de ódio a partir da liberdade de expressão no constitucionalismo americano e brasileiro (este último, contrapondo a postura liberal norte-americana por usar a censura como tentativa de propagação da igualdade), conclui que mesmo propagando o ódio, não há base suficiente para censura da opinião intolerante, de modo que a responsabilização deve ser a *posteriori*.

<sup>25</sup> Quanto à pós-verdade, por todos, D’ancona (2018).

<sup>26</sup> Mello (2020, p. 23), basta inundar as redes sociais e grupos de WhatsApp com a versão dos fatos que se quer emplacar, para que ela se torne verdade, abafando outras narrativas, inclusive (e sobretudo) a realidade.

<sup>27</sup> Há um conjunto de pesquisas recentes que revisitam autores relevantes para a delimitação da liberdade de expressão. Leão (2021) analisa a teoria de Jeremy Waldron sobre liberdade de expressão bem como as críticas lançadas por Edwin C. Baker e Ronald Dworkin e as respectivas respostas.

<sup>28</sup> Chevallier, Jacques. *L’État Post-Moderne*, 3. ed. Série Politique, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence – L.G.D.J., 2008.

era da modernidade ser marcada por complexidades, pontos de vista diversos e contraditórios, pela indeterminação, quando a democracia representativa é herança do passado e precisa ser revista, corrupção em todos os níveis e a todo momento, desinteresse pelo povo na participação nas eleições (especialmente em países com voto livre) e enfraquecimento dos partidos políticos.

Bauman e Bordoni (2016, p. 153) afirmam que, na realidade, nunca houve uma era de ouro na democracia, e as aspirações, os mais importantes sistemas teóricos e as melhores intenções nunca foram exatamente postos em prática, mesmo porque a própria ideia de democracia é vaga e flutuante, às vezes indefinível em sua complexidade, mas concluem que a crise atual é diferente das passadas porque não mais confiamos na capacidade de o Estado resolver os problemas e traçar os caminhos no mundo globalizado, comprometendo a democracia representativa e a soberania estatal, de modo que essa crise não é passageira e sim permanente, exigindo novos rumos.

#### **4 UM DOS CAMINHOS: SEGMENTAÇÃO DE MATÉRIAS, DE ESPAÇOS E DE SUJEITOS NO DEBATE DEMOCRÁTICO**

Sen aponta diversas inconsistências e insuficiências da democracia em sentido procedimental-institucional ou organizacional (vista como voto, eleições, instituições, etc.) pois pode resultar na eleição de governos autoritários e totalitários. Mesmo reconhecendo dificuldades originadas de extremistas e demagogos e da formação de grupos sectários, Sen: afirma a necessidade de participação como ferramenta privilegiada para a vitalidade democrática por meio do debate mediante permanente argumentação pública racional (conforme entendimento também de Jürgen Habermas); sustenta a necessidade de imparcialidade como condição para uma completa efetivação das condições de justiça em nível universal; valoriza ambientes democráticos com pesquisas de dados e transparência de governança (mais eficientes e eficazes que a disciplina gerada por governos autoritários), com impacto no

crescimento econômico, nas vidas e nas liberdades das pessoas visando proporcionar compartilhamento mais equitativo das diversas compreensões existentes; e exalta a imprensa livre e a construção de formas atualizadas de participação e interação. Sen se apoia na educação inclusiva e interativa, nas políticas públicas de reconhecimento e inclusão das minorias, bem como na tolerância para a construção da democracia dos espaços locais de organização para o âmbito global. Conclui afirmando o êxito da democracia não depende apenas da estrutura institucional, mas das oportunidades sociais, da voz política, da argumentação pública e demais interações políticas e sociais.<sup>29</sup>

Para a efetividade da democracia, a argumentação pública racional precisa ser uma estratégia rotineira de participação e de interação social porque debate, problematiza, amplia e contribui para o aprimoramento dos temas estatais e da vida social. Sabendo que as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública e, relacionando-se com a democracia, há íntima interdependência entre justiça e democracia, que partilham diversas características, especificamente as discursivas (Sen, 2011, p. 360).

Da complexidade do atual contexto surgem diversas problematizações: como debater ideias mediante argumentação pública racional em ambiente digital polarizado, enfrentando discursos de ódio, no qual as ferramentas convencionais de informação (p. ex., imprensa livre) são desacreditadas por milícias que constroem e propagam *fake news*, servindo-se de mineração de dados e de inteligência artificial? Quanto racional pode ser o debate e o verdadeiro diálogo entre “bolhas” que se retroalimentam somente pela visão de um lado dos mesmos fatos?

Governos e líderes representativos escolhidos pelo voto popular continuam sendo vitais para a democracia. Contudo, a negação, o desprezo, a desconsideração ou manipulação do processo eleitoral evidencia anomalias que, ao longo do tempo, geram crises de confiança e a fragilização dos instrumentos que influenciam positivamente a organização das sociedades e do Estado. Da mesma forma, eleições populares podem

---

<sup>29</sup> Assinalamos como referência privilegiada para a compreensão desta temática a obra *A ideia de Justiça*, Parte IV (Sen, 2011).

levar ao poder, contraditoriamente, governantes autoritários, além de demagogos, populistas e incapazes para a gestão pública superior, pondo em risco a própria democracia e o Estado de Direito.<sup>30</sup>

O efetivo debate público se faz com a possibilidade de controvérsias, entre pessoas diferentes, e o pluralismo político que marca a democracia moderna deve ser construído em grandes margens de aceitação de divergências. Contudo, a implementação da democracia deve enfrentar suas vicissitudes já conhecidas, e outros desafios trazidos com novas realidades.

A experiência histórica demonstrou a dificuldade de inclusão de “todos” na efetiva discussão de temas técnicos e de difícil domínio do público, e os ataques por demagogos, autoritários e populistas. Ciberdemocracia, blogosfera, cibercidadão, milícias digitais, inteligência artificial, *fake news* e outros aspectos da democracia *online* exigem redesenhos das ferramentas de governança estatal utilizados pela democracia *off-line*, notadamente no contexto na modernidade líquida e da sociedade de risco global.<sup>31</sup> As intenções do demagogo, do populista, do autoritário e do oportunista são as mesmas (desde a antiguidade), mas os efeitos exponenciais do ambiente digital na democracia são notoriamente maiores, e tolerar essas degenerações não nos parece um pequeno preço para vivermos em uma sociedade livre.

A partir do ordenamento jurídico atualmente vigente no Brasil, um caminho possível é a delimitação de matérias, espaços e de sujeitos no debate democrático, que segmentamos em três partes. E, em todos os casos, os debates devem ser protegidos das milícias digitais, dos discursos de ódio e de *fake News*, especialmente com moderadores.

---

<sup>30</sup> Segundo Livitsky; Ziblat (2018, p. 16; 17), a erosão democrática é, para muitos, quase imperceptível, pois autocratas eleitos mantêm verniz de democracia enquanto corroem a sua essência. Landau (2013) descreve práticas de constitucionalismo abusivo que minam paulatinamente instituições democráticas. Segundo Sen (2018, p. 361), um importante número de ditadores tem conseguido vitórias eleitorais, mesmo sem coerção evidente sobre o processo de votação, principalmente suprimindo a discussão pública e a liberdade de informação, e gerando um clima de apreensão e de ansiedade.

<sup>31</sup> Sobre o assunto, Bauman (2001) e Beck (2008).

### 3.1 Matérias com conteúdo valorativo

Tratando-se de assuntos relacionados a valores (éticos, morais, políticos e aspectos correlatos ao comportamento humano, inclusive religiosos) mas que dependem de escolhas coletivas, as decisões sociais e estatais devem ser submetidas a amplo debate democrático e inclusivo. Todas e todos (“todes” ou “todxs”) que pertençam à comunidade (no espaço nacional e no subnacional) devem ser aceitos no debate democrático, sem exclusão ou seleção de interlocutores, mesmo de intolerantes (respeitados os limites legítimos à liberdade de expressão).

Trata-se da democracia total, radical, absoluta, integral ou pura, que pode ser exercida em redes sociais privadas e em portais estatais para colher a divergência, a heterogeneidade, e todas as diferenças que constroem a riqueza do debate pluralista. Novos olhares e os consequentes debates, discordâncias e conflitos são muito saudáveis e parte relevante da sociedade democráticas *off-line* e *online*.<sup>32</sup>

Espindola e Ivanoff (2015, p. 524) trabalham com os conceitos de democracia agregativa (ou procedimental), deliberativa e radical como complementares, realçando que as práticas democráticas radicais alavancam a pluralidade e os conflitos gerados por elas a um patamar de pressuposto democrático, e por isso, é mais completa que as demais teorias. Contudo, admitem excessos no exercício da liberdade de expressão, capazes de comprometer a deliberação racional eficiente e plural (p. ex., discursos de ódio, ou que promovam racismo e violência), legitimando restrições para a defesa democrática, mas mostram preocupação com a possibilidade de a Administração Pública limitar o exercício do direito fundamental de participação por capricho, ou para evitar críticas e cobranças, configurando agressão inadmissível ao Estado Democrático de Direito, especialmente na ciberdemocracia (Espindola; Ivanoff, 2015, 535-536).

---

<sup>32</sup> Bitencourt; Pase (2015, p. 303) defendem que, antes de criar novos espaços públicos para discussão e deliberação, é importante restaurar e aprimorar os meios já instituídos para torná-los mais inclusivos, pois a administração pública democrática e comunicativa precisa construir o maior número possível de adesão social legítima, adquirida através de ações comunicativas permanentes, embora possam ser conflituosas em razão de interesses ocasionalmente opostos, aspectos saudáveis para ações administrativas fundamentadas e sob crítica constantes.

As amplas vantagens políticas e econômicas da busca pela integração de todos no processo de organização social são evidentes e reconhecidas em diferentes campos. É impossível defender a rotina democrática, mormente a participação, sem contemplar as diversas vozes, especialmente as minorias e outras tradicionalmente postas à margem, conforme destaca Sen (2011, p. 385): *“A questão da desigualdade entre gêneros tem produzido muito mais empenho político nos últimos anos (conduzido frequentemente por movimentos de mulheres), o que somou a certos esforços políticos para reduzir a assimetria entre gêneros nos campos sociais e econômicos”*. A integração ativa dos membros da sociedade, por meio de mecanismos efetivos de participação, beneficia a todos e contribui para a correção das desigualdades injustas.

Os temas pertinentes a valores estão geralmente submetidos a relativismos em sociedades pluralistas, sendo marcados pela ausência de definições objetivas e universais, de modo que não existe uma única verdade. Porém, sendo necessário que o ordenamento jurídico estabeleça limites comportamentais sobre o que é obrigatório, proibido ou facultado, as decisões estatais relevantes devem ser tomadas pela autoridade competente após amplo debate mediante argumentação pública racional. A solução jurídica deve ser dada pelo critério da maioria, reservando o possível âmbito de intimidade e de privacidade para que cada indivíduo decida qual é a sua verdade, bem como medidas compensatórias em escusas de consciência e o justo respeito às minorias.<sup>33</sup>

Não são novos os desafios do emprego da razão em assuntos permeados por emoções, mas o pensamento democrático pluralista deve considerar o elemento emocional. Discussões, divergências, ânimos exaltados e enfiamentos fazem parte do ambiente aberto que a democracia procura construir e concretizar permanentemente, e alguns retrocessos (sob o ponto de vista de parte dos grupos sociais, evidentemente) são preços que todos devemos estar dispostos a pagar para vivermos em uma sociedade livre e igualitária.

---

<sup>33</sup> Sobre a relação do ordenamento jurídico moderno com a verdade, discutindo os limites democráticos da jurisdição constitucional no controvertido discurso neoconstitucionalista, por todos, Fontes (2018).

O avanço tecnológico da democracia *online* permitiu a superação de muitas dificuldades dos mecanismos democráticos *off-line*. Nos problemas relevantes, ferramentas de consulta ou de decisão popular direta devem ser empregados, e uma oportunidade ordinária são as eleições locais brasileiras, quando há apenas dois votos para a escolha de representantes municipais (prefeito e vereador) e, assim, ambiente para o debate democrático de outros assuntos (diferentemente do momento de eleições estaduais e federais).

### 3.2 Temas técnicos

O debate de matérias técnicas (científicas, empíricas e de experiência) deve ser aberto a todos os interlocutores com conhecimento útil para a construção de soluções viáveis. Ainda que comunidades científicas também sejam integradas por profissionais com diferentes níveis de qualificação, a filtragem dos interlocutores permite que o debate democrático se dê em padrões mínimos de argumentação racional capazes de gerar soluções aceitáveis, eficientes ou viáveis para o problema colocado.

Essas discussões devem ser feitas em portais estatais de entes descentralizados dotados de autonomia em relação à administração pública direta (p. ex., autarquias, especialmente agências reguladoras), cujos participantes devem ser previamente credenciados a partir de critérios objetivos estabelecidos pelo ente estatal técnico. Por óbvio, redes sociais privadas podem também tratar da questão com os interlocutores que desejarem ou se apresentarem, assim como órgãos da administração pública central (ministérios e secretarias), mas o processo decisório deve considerar as conclusões do debate feito no âmbito técnico dos entes regulatórios.

As agências reguladoras são veículos apropriados para credenciamentos, discussões e moderações em temas técnicos pois são constituídas na forma jurídica de autarquias de regime especial dotadas de autonomia (normativa, executiva, julgadora e financeira) para atuação profissional, imparcial e neutra de ideologias.<sup>34</sup> E as

---

<sup>34</sup> Seguindo experiências dos EUA, da Inglaterra, França, Espanha, Portugal e outros países europeus, a utilização de agências reguladoras no Brasil foi intensificada a partir de meados da década de 1990, inicialmente no âmbito federal e agora também no subnacional. Acerca do funcionamento técnico de agências reguladoras em vários países e no Brasil, por todos, Aragão (2013),

conclusões do debate conduzido pelas agências devem ser obrigatórias, inclusive para a autoridade pública da administração direta do Poder Executivo, pela conformação jurídica já existente no ordenamento jurídico brasileiro (trata-se, afinal, da lógica constitucional e legal que justifica a criação desses entes regulatórios).<sup>35</sup> A legitimidade do procedimento (inclusive do *rulemaking*) e da imparcialidade do conhecimento útil produzido no ambiente democrático desse portal dão ainda mais argumentos para a adoção obrigatória das conclusões desse debate na complexa e dinâmica realidade contemporânea.<sup>36</sup>

É verdade que a implementação concreta das decisões das agências reguladoras muitas vezes depende de providências da administração central do Poder Executivo, de maneira que a obrigatoriedade das conclusões técnicas do ente regulatório pode ser desafiada ou simplesmente descumprida.<sup>37</sup> Nesse caso, as responsabilidades pessoais de gestores públicos devem ser apuradas.

Não há renúncia democrática quando a legislação confere às agências reguladoras a capacidade para debater, decidir e executar medidas com conteúdo técnico, dentro de linhas ou objetivos gerais estabelecidos pelo poder político, mas a implementação do desenho constitucional da separação de poderes com conta com entes descentralizados com essa qualificação. Ackerman (2009, p. 75-76), tratando da

---

Rodrigues (1994), e Carbonell; Muga (1996). A neutralidade e imparcialidade visadas pela lei ordinária ao criar agência reguladora somente é alcançada se esse ente descentralizado for efetivamente dotado de autonomia em relação à administração central, tanto que somente as agências reguladoras podem regulamentar as leis editadas em suas áreas de competência, impedindo a edição de decreto pelo Presidente da República com fundamento no art. 84, IV, da Constituição (Francisco, 2009, p. 247).

<sup>35</sup> As decisões técnicas de agência reguladora devem prevalecer em relação às cogitações da administração central, pois as leis que as criam explicitam suas competências e a descentralização para exercê-las de modo autônomo ou independente. Há também a Lei Federal nº 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras) e o Decreto Federal nº 10.411/2020, reafirmando a qualidade técnica e a neutralidade ideológica das agências com regras de governança, programas de *compliance*, transparência e gestão de riscos, além de processo decisório mediante prévia análise de impacto regulatório (AIR) baseado em evidências, dentre outras medidas.

<sup>36</sup> Há procedimentos relevantes para qualificar a expedição de atos normativos por parte das agências reguladoras norte-americanas (*rulemaking*). Sobre o assunto, por todos, Palma (2014) e Araujo (2021). Filho (2020) se apoia em Pierre Rosanvallon para diferenciar legitimidade da imparcialidade (articulada por autoridades independentes de vigilância e regulação), legitimidade de reflexividade (própria de Cortes Constitucionais que enquadram a produção legislativa a um controle reflexivo de constitucionalidade para reduzir a margem de manobra dos governos), e legitimidade de proximidade (não atrelada a um tipo específico de instituição mas a um conjunto de expectativas sociais relativas ao comportamento dos governantes).

<sup>37</sup> Este artigo já estava em fase avançada de pesquisa e de redação quando o Ministério da Saúde e a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 publicaram (no DOU de 22/12/2021, Edição: 240, Seção 1, p. 296) o edital de CONSULTA PÚBLICA SECOVID/MS Nº 1, para manifestação da sociedade civil a respeito da vacinação contra a covid-19 em crianças de 5 a 11 anos de idade, quando a ANVISA já havia feito análise científica em favor da segurança e da efetividade da medida, desde 16/12/2021. Trata-se de um exemplo no qual a decisão estatal deve ser pautada por padrões essencialmente técnicos (já dados pela ANVISA), sendo de nenhuma valia o palpite de leigos sobre o realmente importa (segurança e eficácia da vacinação) e desimportante em a opinião colhida em consulta pública sobre assuntos periféricos em vista da emergência e gravidade da pandemia.

separação de poderes em vista de agências reguladoras americanas (que, aliás, inspiraram as brasileiras), afirma que há muito já ultrapassamos a regulação burocrática (baseada na teoria da “correia de transmissão” da legitimidade democrática) porque esses entes regulatórios fazem as regras jurídicas e não apenas as explicitam, e não desejaríamos que fosse diferente, pois os parlamentos não têm tempo nem perícia para analisar dados científicos em constante evolução, e as decisões tomadas por parlamentares nessas áreas, não raro, são totalmente contraproducentes.<sup>38</sup>

Mais ainda, não há renúncia democrática porque, ao delimitar as competências das agências reguladoras, o legislador ordinário muitas vezes se serve de conceitos jurídicos indeterminados científicos, empíricos e de experiência, que conferem às autarquias a busca e a implementação da única resposta possível segundo o estágio do conhecimento técnico, de modo que nem sempre há transferência de discricionariedade.<sup>39</sup> É verdade que os padrões científicos mudam em razão da evolução do conhecimento e de novas tecnologias, mas a resposta deliberativa da agência deve ser cumprida por corresponder ao estágio do conhecimento naquele momento.<sup>40</sup>

Não há abandono dos pressupostos democráticos inclusivos em favor de padrões aristocráticos, preconceituosos ou excludentes, muito menos o credenciamento para a participação no portal estatal representa censura prévia, cancelamento ou cerceamento ilegítimo à liberdade de expressão. Trata-se da preservação do espaço público para que, nele, o debate como argumentação pública racional seja feito com interlocutores técnicos, de modo que o pluralismo e as

---

<sup>38</sup> Weber (2004, p. 212) é a primeira referência das qualidades da burocracia por sua superioridade técnica sobre qualquer outra forma, precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais para a otimização da administração, especialmente em tarefas complexas, embora o autor tivesse conhecimento do problema do engessamento em rotinas e rigidez de hierarquia (por ele chamado de “Caixa de Ferro”). Nohara (2014, p. 364) mostra modelos modernos, como a burocracia reflexiva na qual o cidadão participa da gestão pública e do planejamento de políticas públicas.

<sup>39</sup> O emprego de conceitos jurídicos indeterminados tem sido frequente na legislação ordinária brasileira como modo de o texto normativo dar a ideia central pretendida em matérias sujeitas à dinâmica e complexa realidade contemporânea. Haverá transferência de discricionariedade se empregado conceito indeterminado de valor (p. ex., interesse público), mas tratando-se de conceitos indeterminados de científicos, empíricos e de experiência (p. ex., droga como substância que entorpece ou que causa dependência física e psíquica), a legislação não confere à agência reguladora competência discricionária (seja regulamentar, seja executiva para a execução política pública), de maneira que não há renúncia democrática ou violação à reserva absoluta de lei, mesmo porque a atuação dessas autarquias é legitimada pelo conhecimento. Sobre o assunto, por todos, Francisco (2009 e 2015).

<sup>40</sup> A respeito da democracia como método deliberativo, dando respostas sujeitas a constantes revisões, Gutmann (2004).

diferenças possam ser colocadas com liberdade, igualdade, eficiência e reflexão técnica. E a experiência histórica com demagogos, populistas e oportunistas é razão suficiente para a delimitação de interlocutores como estratégia de racionalidade das discussões, de neutralidade política nas avaliações e de qualidade técnica da decisão estatal.

### 3.3 Assuntos com intersecção

Com a idade moderna e o iluminismo, o uso da razão passou a ser imperativo nas decisões estatais tomadas por estruturas tecnocráticas, de modo que a tendência é a adoção de soluções a partir de critérios técnicos. Contudo, os aspectos valorativos não podem ser negligenciados em favor de aspectos científicos, empíricos ou de experiência, pelo simples fato de todos eles comporem a complexidade do ser humano e suas escolhas.

Nesse contexto complexo, o critério da maioria é limitado e ineficaz, conforme esclarece Sen (2018, p. 339): *“É difícil acreditar que os problemas da economia do bem-estar exigem uma solução baseada no voto”*. Afere-se, novamente, a consistência esclarecedora da argumentação pública racional com ampla participação e intersecção dos principais atores (líderes) e áreas técnicas e políticas. A construção de alternativas de escolha precisa do envolvimento do público, da autoridade política, e de técnicos.

Razão, emoção, pesquisa, intuição, experiência, novidade, segurança, risco e muitas outras contradições se entrelaçam na realidade individual e coletiva, e seria arbitrário impor que, sempre, em quaisquer circunstâncias, os critérios científicos devam prevalecer, como se eles mesmos não tivessem limites éticos e morais.<sup>41</sup> Se confrontarmos as múltiplas convicções religiosas com elementos conhecidos e provados pela astrofísica, temos um exemplo da dificuldade de tomada de decisões a partir do debate democrático como argumentação pública racional em certas matérias.

Em temas que têm, concomitantemente, áreas de intersecção do emocional-valorativo e com o racional-técnico (não tão difíceis de identificar), o debate também

---

<sup>41</sup> Espindola; Silva (2015) tratam da cidadania democrática como compromisso ético e jurídico, reforçando o dever do Estado criando condições para esse exercício.

deve ser segmentado, para que um aspecto não contamine a compreensão e a discussão do outro. Nesses casos, não há fundamento normativo para impor a obrigatoriedade das conclusões das agências reguladoras, pois nem a Constituição e nem as leis que as criam permitem sonegar a autoridade jurídica da decisão por parte do corpo político eleito pelo voto popular. Com essa segmentação do debate, caberá ao gestor público competente decidir conhecendo os elementos valorativos e técnicos, conciliando (na medida do possível) as contradições e fazendo as difíceis opções por ponderação (com técnicas jurídicas de proporcionalidade) <sup>42</sup>.

Sobretudo, a segmentação dos debates nessas áreas de interseção proporciona maior transparência, reconhecendo a importância de aspectos valorativos quando realmente estiverem presentes e em confronto com elementos técnicos, facilitando o descarte de argumentos oriundos de demagogos, populistas, fanáticos, e outras degenerações que comprometem as instituições democráticas e pluralistas.

A missão de escolher é normalmente difícil, mas faz parte da rotina em sociedades pluralistas. O sopesamento de demandas políticas da sociedade e normatizações, limites técnicos ou insuficiência de recursos para as necessidades apontadas supõe o rigor matemático e o esclarecimento do público. A vitalidade da democracia contempla a argumentação pública racional em cooperação com as orientações e necessidades técnicas.<sup>43</sup>

## 4 CONCLUSÃO

As virtudes do regime democrático são prevalentes na atualidade reconhecidas como conquista civilizatória, embora sujeitas a ameaças contínuas capazes de provocar retrocessos temporários para a sociedade e o Estado, mas irreparáveis nas histórias individuais e pessoais. O complexo e dinâmico ambiente atual realça a importância do debate popular mediante argumentação pública racional para aprimorar os temas da

---

<sup>42</sup> Na construção dessa decisão podem também ser empregadas técnicas de argumentação como as de Alexy (2001), Atienza (2002), e Perelman e Olbrechts-Tyteca (2002).

<sup>43</sup> Para o esclarecimento deste contexto, especificamente as dificuldades e exigências dos processos de escolha, sugerimos Sen (2018), especificamente o prefácio e a introdução.

sociedade e da administração pública, de modo que é imprescindível construir novos modelos e ferramentas de governança para enfrentar a polarização acirrada por discursos de ódio, que se servem de redes sociais e de blogs manipulados por milícias digitais a partir dados minerados com o auxílio de inteligência artificial para a produção intencional de *fake news*.

O debate popular útil com argumentação pública racional deve ser segmentado em matérias, espaços e sujeitos em vista do peso da experiência histórica: 1) assuntos associados a valores (éticos, morais, padrões comportamentais e assemelhados) devem ser amplos e abertos ao debate de todos, sem restrição de pessoas, tanto em redes sociais quanto em portais públicos, cabendo a decisão ao titular do poder político competente; 2) em temas técnicos (científicos, empíricos e de experiência), as discussões democráticas devem se realizar com a participação de todos que tenham qualificações profissionais úteis (e, por isso, com habilidades para reconhecer soluções viáveis segundo o estágio do conhecimento), mediante credenciamento prévio de interessados e de convidados em portais públicos construídos por entes estatais descentralizados e dotados de autonomia (especialmente agências reguladoras); as conclusões técnicas devem ser obrigatoriamente seguidas pela administração pública direta, sem prejuízo de esses mesmos temas serem livremente debatidos por todos em redes sociais privadas (ambiente compatível com emoções ou intuições); 3) e em matérias com áreas de intersecção (concomitantemente valorativas e técnicas), o debate democrático deve ser também segmentado (em portais estatais com a participação de credenciados, e em redes sociais por quaisquer pessoas interessadas), e a decisão estatal final deve ser realizada por ponderação e devidamente justificada pela autoridade política competente.

Em todos os espaços segmentados (portais estatais ou redes sociais privadas), o moderador responsável deve proteger o debate racional de ataques ilegítimos por parte de milícias digitais e de indivíduos que se sirvam de discursos de ódio e de *fake News*, porque o exercício legítimo das liberdades individuais e coletivas tem limites jurídicos e lógico-rationais incompatíveis com essas transgressões.

As democracias representativas em eleições populares têm seu espaço expressivo nas atuais sociedades de grande escala, mas o efetivo debate público como argumentação racional deve ser uma estratégia rotineira capaz de conviver com controvérsias, entre pessoas diferentes e cientes da possibilidade de receberem críticas, tudo com o pluralismo em grandes margens. E os exponenciais efeitos da ciberdemocracia, da blogosfera e da democracia *online* têm de ser considerados na construção de novas formas de governanças e de exercício de cidadania, observando também as antigas vicissitudes da democracia *off-line*.

As conclusões desta pesquisa são compatíveis com a liberdade de expressão e a igualdade, e não configuram censura prévia ou indevido cancelamento, muito menos são preconceituosas por exigirem conhecimento útil para a participação em debates técnicos. O peso da experiência histórica é suficiente para que os regimes democráticos se protejam de ataques de demagogos, de populistas, de autoritários, de oportunistas e outras degenerações, e o debate popular como argumentação pública racional precisa dessa segmentação para ser útil e efetivo.

O ordenamento jurídico brasileiro (constitucional e legal) já está configurado para a segmentação do debate apresentada neste estudo, sobretudo no que concerne à separação de poderes em se tratando de assuntos técnicos feitos no âmbito de agências reguladoras (para os quais não há discricionariedade mas respostas unívocas em se tratando de conceitos indeterminados científicos, empíricos ou de experiência). Esses entes descentralizados são dotados de autonomia, de neutralidade ideológica e política, de legitimidade pelo procedimento (inclusive do *rulemaking*) e capazes de darem respostas imparciais em vista do conhecimento (no estágio em que se encontra). E embora as obrigatórias decisões técnicas desses entes descentralizados possam eventualmente sofrer resistências por parte da administração pública direta (subordinada à vontade política), o sistema jurídico brasileiro ganha em transparência e tem ferramentas para a responsabilização de agentes públicos.

Afinal, nas áreas de intersecção (nem sempre tão difíceis de identificar), a decisão final caberá ao âmbito político competente, e será transparente e justificada por

ponderação (delimitada a partir do uso da razão e respeitando a complexidade do ser humano).

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação de poderes**. 2. tiragem. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica: A Teoria do Discurso Racional como Teoria da Justificação Jurídica** (1979). Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAUJO, Carlos Eduardo de. **Controle dos atos normativos das agências reguladoras brasileiras pelo Poder Legislativo**. 2021. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021.

ARISTÓTELES. **A Política**. 3. ed. Trad: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ATIENZA, Manuel. **As razões do direito: teorias da argumentação judicial**. São Paulo: Landy, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado da Crise**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Mundial**. En busca de la seguridad perdida. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2008.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan.-abr. 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRADATAN, Costiga. **Democracia é para os Deuses**. São Paulo: Ilustríssima, 2019.

BRETON, Philippe. **L'Utopie de la Communication**. Paris: La Découverte, 1995.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. //: **Os clássicos da política** (vol. 2.), Francisco Weffort (Org.). 10ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2001.

CAMILLOTO, Bruno. Liberdade: a condição de possibilidade do pluralismo a partir do pensamento de Rawls. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. l.]**, v. 14, n. 3, p. e31429, 2019. DOI: 10.5902/1981369431429. Acesso em: 10 fev. 2022.

CARBONELL, Eloísa; MUGA, José Luis. **Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América**. Madrid: Marcial Pons, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 6ª ed. Tradução: Roneide Venancio Majer. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

CHEVALLIER, Jacques. **L'État Post-Moderne**. 3. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2008. (Série Politique).

CUNHA, Paulo Ferreira da. Da Constituição antiga à Constituição moderna. República e virtude. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, nº 05, jan./mar. 2008.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Trad: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

DAHL, Robert. **Sobre Democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

D'ANCONA, Matthew. **Pós-Verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de Fake News**. Barueri: Faro Editorial, 2018.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editora. 1970.

ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira; IVANOFF, Felipe de. O Aprimoramento da (Ciber)Democracia a Partir do Direito de Liberdade de Expressão. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 15, n. 2, p. 517-538, jul./dez. 2015.

ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira; SILVA, Juliana Gomes. Cidadania democrática: um compromisso ético-jurídico. //: Salete Oro Boff; Natasha Alves Ferreira; Cassiano Calegari; André Menegazzo. (Org.). **Propriedade Intelectual, Gestão da Inovação e Desenvolvimento: Direito, Democracia e Sustentabilidade (Livro 3)**. 1. ed. Erechim: Deviant, 2015, p. 160-175.

FERRAJOLI, Luigi. Estado de Direito entre o passado e o futuro. //: Pietro Costa e Danilo Zolo (orgs.), com colaboração de Emilio Santoro. Tradução: Carlo Alberto Dastoli. **Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Ideias para uma nova Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. 5. ed. São Paulo: Saraiva: 1979.

FILHO, Orlando Villas-Bôas. A judicialização da política como instrumento de contenção da degradação populista da legitimidade democrática. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v 115, n. 2020, p. 273-312, 2020.

FINER, Samuel. **The History of Government from the Earliest Times**: Empires, Monarchies, and the Modern State. Oxford: Oxford University Press, 1999.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **Neoconstitucionalismo e verdade**: limites democráticos da jurisdição constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FRANCISCO, José Carlos. **Função Regulamentar e Regulamento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

FRANCISCO, José Carlos. Conceitos jurídicos indeterminados científicos e empíricos e limite à interpretação judicial. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, v. 31, p. 893-914, 2015.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. 2. ed. São Paulo: Contexto. 2002.

GOUGES, Olympe de. **Femme, réveille-toi !**: Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne et autres écrits. Paris: Éditions Gallimard, 2014.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why Deliberative Democracy?**, New Jersey: Princeton University Press, 2004.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LANDAU, David. Abusive constitutionalism. **UC Davis Law Review**, Estados Unidos, v. 47, n. 1, p. 189-260, nov. 2013.

LEÃO, Marta Toribio. Liberdade de expressão e seus limites: contributo para o estudo do tema a partir de Jeremy Waldron. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. l.]**, v. 16, n. 1, 2021. DOI: 10.5902/1981369437763. Acesso em: 19 fev. 2022.

LÉVY, Pierre. **As Tecnologias da Inteligência**. São Paulo: Editora 34, 1995.

LIVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio**: notas de uma repórter sobre *Fake News* e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. São Paulo: Escala, 2006.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do Espírito das Leis**. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. *In*: MARRARA, Thiago. **Direito administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; CAVALHEIRO, Larissa Nunes; PINTO, Gabriela Rousani. A inclusão digital como fator para a efetivação da sustentabilidade na sua dimensão social. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, v. 5, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RODEGUERI, Letícia Bodanese. Do eleitor offline ao cibercidadão online: potencialidades de participação popular na Internet. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 15, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RODEGUERI, Letícia Bodanese; SANTOS, Noemi de Freitas. **A construção da ciberdemocracia por meio do debate público na blogosfera**. *Democracia Digital e Governo Eletrônico*, v. 6, p. 98-119, 2012.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atividade normativa da administração pública: estudo do processo administrativo normativo**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. **Tratado da Argumentação**. Tradução: Maria Ermentina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. Tradução: Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SEN, Amartya. **Escolha coletiva e bem-estar**. Tradução: Ana Nereu Reis. Coimbra: Almedina, 2018.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. Tradução: Denise Bottmann e Ricardo Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIÉYÈS, Emmanuel. **A Constituinte burguesa, Qu'est-ce que le Tiers État?**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

VEIGA, José Eli da. Humanos têm fortíssima propensão a cooperar, diz professor. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, p. 3, 22/09/2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: UNB, 2004.

WEDY, Miguel Tedesco; HORBACH, Lenon Oliveira. Uma abordagem comparada acerca do discurso de ódio entre Brasil e Estados Unidos. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. l.]**, v. 14, n. 2, p. e30692, 2019. DOI: 10.5902/1981369430692. Acesso em: 19 fev. 2022.

ZUBOFF, Soshana. **A era do capitalismo da vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

## Sobre a Autoria

### 1 – Neuro José Zambam

Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

<https://orcid.org/0000-0001-5960-4237> • [neurojose@hotmail.com](mailto:neurojose@hotmail.com)

Contribuição: Escrita e primeira edição

### 2 – José Carlos Francisco

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie

<https://orcid.org/0000-0002-2512-0098> • [jcarlosfrancisco@hotmail.com](mailto:jcarlosfrancisco@hotmail.com)

Contribuição: Escrita e primeira edição

## COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

ZAMBAM, J. N.; FRANCISCO, J. C. Segmentações para o debate democrático: temas valorativos e técnicos. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 19, e69571, p. 1-29, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1981369469571> Acesso em: dia mês abreviado. ano.

Direitos autorais 2024 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM

Editores responsáveis: Doutor. Rafael Santos de Oliveira e Angela Araujo da Silveira Espindola



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.