

AS NORMAS TÉCNICAS NO CENÁRIO GLOBALIZADO E OS DESAFIOS À LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

TECHNICAL STANDARDS IN A GLOBALIZED WORLD AND THE CHALLENGES TO DEMOCRATIC LEGITIMACY

Matheus Vequi 

Centro Universitário Avantis (Uniavan), Balneário Camboriú, SC, Brasil; Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniassevi), Itajaí, SC, Brasil.

Doutorando em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e mestre em Estudos Políticos pela Universidad de Caldas (Ucaldas/Colômbia).

Professor nos Cursos de Direito do Centro Universitário Avantis e do Centro Universitário Leonardo da Vinci. Advogado.

Email: matheusvequi@hotmail.com

Clovís Demarchi 

Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, SC, Brasil.

Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Doutorado Sanduíche com a Universidade do Minho, Braga, Portugal, com Bolsa CAPES.

Professor titular da Universidade do Vale do Itajaí.

Email: demarchi@univali.br

RESUMO: No atual contexto globalizado, as normas técnicas desempenham um papel cada vez mais relevante na regulamentação de diversas áreas, como a saúde, a segurança, o transporte e a internet. Essas normas, muitas vezes produzidas por agentes privados, exercem uma influência direta sobre Estados, empresas e indivíduos. Neste sentido, o presente artigo visa analisar a problemática das normas técnicas transnacionais a partir do ponto de vista da democracia procedimental. Trata-se de pesquisa exploratória que se vale do método indutivo e da revisão bibliográfica como técnica para coleta de dados. Como resultado, dois cenários se destacam. No primeiro, a democracia procedimental emerge como um critério para a legitimidade das normas técnicas no âmbito transnacional, demandando a participação cidadã, transparência e mecanismos de responsabilização. No segundo, reconhece-se a incapacidade do modelo de democracia procedimental para organizar a produção normativa no âmbito transnacional. Nesse cenário, a necessidade premente é o estabelecimento de um novo modelo teórico de legitimação, que incorpore instrumentos práticos visando garantir a liberdade dos indivíduos.

Palavras-chave: democracia procedimental; transnacionalidade; atores transnacionais; regulamentação.

ABSTRACT: In today's globalized world, technical standards play an increasingly significant role in regulating various sectors, including health, safety, transportation, and the internet. Often developed by private entities, these standards exert direct influence on states, companies, and individuals. This article examines the challenges posed by transnational technical standards from the perspective of procedural democracy. Employing an exploratory research approach, it adopts the inductive method and a literature review as data collection techniques. The study highlights two key scenarios. In the first, procedural democracy emerges as a criterion for legitimizing technical standards at the transnational level, requiring citizen participation, transparency, and accountability mechanisms. In the second, the limitations of the procedural democracy model in structuring normative production at the transnational level become evident. In this context, the pressing challenge is to establish a new theoretical framework for legitimation—one that integrates practical mechanisms to safeguard individual freedom.

Keywords: procedural democracy; transnationality; transnational actors; regulation.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 1.1 LEGITIMIDADE E DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL: as regras do jogo. 2 AS NORMAS TÉCNICAS NO CENÁRIO TRANSNACIONAL. 3 LEGITIMIDADE PELO PROCEDIMENTO. 4 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

Do ponto de vista da democracia procedimental, é por meio da observância das regras pré-constituídas que as decisões podem ser julgadas como legítimas. Ou seja, o procedimento serve como um meio para conferir legitimidade, validando, assim, o funcionamento do regime democrático.

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar a problemática das normas técnicas transnacionais a partir do ponto de vista da democracia procedimental.

O artigo se justifica na medida em que ganha cada vez mais destaque o debate em relação ao espaço normativo ocupado pelos atores transnacionais frente ao poder legislativo nacional,

desaguando na questão da legitimidade. Isso se dá em função do papel desempenhado pelo parlamento junto à sociedade, e que não encontra paralelo naquele modelo.

Visando cumprir o objetivo proposto, inicialmente aborda-se o conceito de democracia enquanto procedimento e suas respectivas dimensões. Em seguida, discute-se o impacto das normas técnicas e de gestão no âmbito transnacional, bem como suas implicações para os Estados, empresas e indivíduos. Por fim, analisa-se o processo de elaboração das regulamentações no âmbito transnacional à luz da democracia procedimental.

A pesquisa adota uma abordagem exploratória, buscando aprofundar o entendimento sobre a problemática das normas técnicas transnacionais através do método indutivo. Para compilar informações e embasar a análise, empregou-se a técnica de revisão bibliográfica. Ao explorar diversas fontes e perspectivas, foi possível obter uma visão ampla para as reflexões apresentadas.

1.1 LEGITIMIDADE E DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL: as regras do jogo

Numa abordagem clássica, a democracia pode ser considerada como o regime de governo natural à sociedade. Kelsen (2000, p. 27-28), por exemplo, assume a seguinte tese: se o homem rejeita a coerção arbitrária em razão de um direito de liberdade e igualdade inerente a sua existência, mas reconhece a necessidade de um poder para preservar esses direitos naturais, logo a única forma de governo possível é aquela que seja diretamente influenciada pelos indivíduos, que renunciam a sua liberdade natural em troca da liberdade política.

Nesta ótica, o cidadão não está submetido a vontade de outrem, mas a sua própria vontade manifestada pelo corpo social. Esta abordagem, assumidamente idealista, é uma tese tradicional que fundamenta a legitimidade da democracia representativa nas sociedades ocidentais, ainda que seja fictícia.

Dentro de uma escola realista, que enxerga a democracia de modo cético, Macpherson (1978, p. 81-82) apresenta o modelo da “democracia de equilíbrio elitista pluralista”, em que se destacam autores como Sartori (1965), Schumpeter (2017) e Dahl (2015). Para esta corrente, a democracia não deve ser encarada como um fim moral, mas como um instrumento de escolha entre grupos políticos, exercendo o papel de autorizar o governo.

Tal noção é central para a tese de Schumpeter (2017, p. 365-366), tanto que conceitua a democracia como um “método político” para tomada de decisões políticas, um mero instrumento para a formação da vontade, ou seja, essencialmente um procedimento. Este procedimento inclui, obrigatoriamente, uma disputa entre grupos organizados que competem pelo voto dos eleitores para assumir o controle do governo (eleições competitivas).

Uma das principais contribuições a esta teoria foi realizada por Dahl (2015, p. 31), que reconhece outros elementos fundamentais à democracia para além da competição política. Para o autor, igualmente importante é a liberalização, que se manifesta tanto pela possibilidade de contestação pública ao governo quanto por meio de canais facilitados para exercer oposição.

Independente das inúmeras dimensões que auxiliam na definição de um conceito de democracia, e que variam conforme o autor e sua perspectiva, desde uma abordagem jurídica e realista, é comum enxergar a democracia sob um prisma procedimental.

Nessa perspectiva, Bobbio (2017, p. 35, grifo nosso) percebe o aspecto procedimental como um meio para produzir consenso em relação às distintas propostas de conceituação da democracia. Assim, a democracia é entendida como “um **conjunto de regras** (primárias ou fundamentais) que estabelecem **quem** está autorizado a tomar as decisões coletivas e com **quais procedimentos**”.

Sob o ponto de vista da democracia procedimental, é por meio da observância das regras pré-constituídas que as decisões podem ser julgadas como legítimas. Ou seja, o procedimento é um meio para conferir legitimidade e assim validar o funcionamento do regime democrático. É através da observância a estas regras procedimentais que se pode afirmar que determinada escolha corresponde à vontade da coletividade.

Conforme explica Habermas (1995), esta **vinculação da legitimidade da lei ao processo pelo qual esta foi elaborada** é fruto da concepção republicana:

[...] o que distingue um sistema democrático dos sistemas não democráticos é um conjunto de regras do jogo. Mais precisamente, o que distingue um sistema

democrático não é apenas o fato de possuir suas próprias regras do jogo (todo sistema as tem, mais ou menos claras, mais ou menos complexas), mas sobretudo o fato de que estas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, são muito mais elaboradas que as regras de outros sistemas e encontram-se hoje, quase por toda parte, constitucionalizadas [...] (Bobbio, 2017b, p. 109-110).

A tese de Bobbio (2017, p. 109-110) fornece especial enfoque sobre as regras do jogo na democracia. Uma vez determinadas, estas regras influenciam diretamente o comportamento dos atores na esfera política (indivíduos, partidos, associações etc.), determinam como se dará a disputa (pela configuração do sistema político e partidário) e quem são os legitimados a participar. “Regras do jogo, atores e movimentos fazem um todo único. Não se pode separar uns dos outros”.

O aspecto procedimental, no entanto, não é o único que deve ser observado para se afirmar que determinada decisão é democrática. Por exemplo, o parlamento do Estado hipotético aprovou uma determinada legislação, respeitando todos os procedimentos democráticos formais. Entretanto, esta legislação, em seu conteúdo, ataca frontalmente a liberdade de manifestação, de expressão e voto de uma etnia minoritária que compõe a população.

Por óbvio que, apesar de atender os procedimentos exigidos, não é possível sustentar que tal decisão do parlamento é democrática, uma vez que a democracia encontra limites intrínsecos. A democracia exige, entre outras coisas, a cidadania inclusiva, a liberdade de expressão, de manifestação, de informação por variadas fontes e de integrar associações civis (Dahl, 2001, p. 97-100).

Por outro lado, toda decisão política, para que seja considerada legítima numa sociedade democrática, precisa, necessariamente, passar pelo crivo procedimental previamente instituído.

Neste sentido, mesmo a observância das regras do jogo não sendo requisito suficiente para garantir uma decisão democrática, ela é condição indispensável para sua caracterização, uma vez que é por meio do procedimento que se atribui legitimidade para uma determinada escolha. Em outras palavras, toda norma precisa passar pelo crivo procedimental para seja considerada democrática, no entanto, nem toda norma que passa pelo crivo procedimental é democrática (demanda análise material).

Apesar do enfoque dado ao caráter procedimental, é certo que a democracia não pode ser avaliada apenas com base nesta dimensão. O respeito às regras do jogo é um dos pontos elementares para o regime democrático, mas este não pode desenvolver-se distante da proteção dos direitos fundamentais, da igualdade e da promoção da justiça social aos cidadãos (democracia substancial) (Bobbio, 2017a).

Importante destacar que a consolidação da democracia procedimental na sociedade moderna se deve em grande parte à atuação dos partidos políticos e representantes. Estas instituições se fortaleceram por meio dos mecanismos da democracia procedimental e se tornaram atores centrais para o processo político, bem como passaram a funcionar como único canal de comunicação entre Estado e sociedade. Esta dinâmica, apesar de hegemônica, oferece desafios à participação cidadã.

2 AS NORMAS TÉCNICAS NO CENÁRIO TRANSNACIONAL

Como explica Frydman (2018, p. 29-30), a história da normalização é extremamente antiga. Já na Mesopotâmia e no Egito, existiam regras visando a padronização de bens destinados à construção. Do mesmo modo, as unidades de medida e de peso nada mais são do que um exemplo de norma técnica, que outrora variava conforme a região. Outros exemplos são a padronização da língua (regras ortográficas), a contagem no tempo e a localização no espaço.

Com a divisão social do trabalho, as normas técnicas são ainda mais vitais, uma vez que a confecção de um produto se divide em diversas etapas, por vezes repartida entre diversos atores, que se dividem entre a fabricação de componentes e a montagem do bem. Tal processo exige uma calibragem minuciosa, visto que a ausência de padrão inviabiliza o produto (Frydman, 2018, p. 32-33).

No final do século XIX, com os diversos acidentes provocados pelos aparelhos de aquecimento a gás, a normalização adquiriu outro importante papel, o de atribuir **acreditação** para determinado produto (a partir de um selo), em relação a qualidade e a elaboração a partir de critérios de segurança (Frydman, 2018, p. 35).

Ou seja, neste momento se atribuiu a um agente externo, que não é o Estado nem o fabricante, o poder de ditar os processos adequados para a produção de determinado bem, que devem ser seguidos para acreditação através de um selo. Além disso, se antes as normas técnicas visavam a comunicação com o fabricante, daquele momento em diante a comunicação também ocorreria diretamente com o consumidor, que passou a receber a informação de maneira simplificada, através da presença (ou não) do selo de acreditação (Frydman, 2018, p. 37).

Com isto, surgiram nos Estados diversas associações civis e estatais que se destinam a emitir normas técnicas. No início do século XX, o movimento de institucionalização das normas técnicas foi reforçado pela iniciativa de integrar a tecnologia internacionalmente e, mais tarde, além de formatos (papel) e sistema de medidas e pesos (Frydman, 2018, p. 40-41), foi instituída a ISO, responsável pela coordenação de padrões em nível global.

A ISO (International Organization for Standardization) é uma organização privada que produz e publica normas técnicas internacionais, desenvolvidas por especialistas, para diversas áreas, como a gestão ambiental, a segurança na informação, a gestão da energia, entre outras. Mesmo não tendo caráter cogente, tais normas são amplamente adotadas e impactam na cadeia de produção ao redor do mundo.

Outro exemplo disto é o papel desempenhado pela ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), organização de caráter público-privado que administra recursos essenciais à internet, como os domínios e endereços de IP, sendo responsável por criar (ou não) domínios de topo (como .org, .gov, .com), bem como elaborar normas para a transferência de domínios e para a resolução de conflitos.

Um caso emblemático é o da *International Air Transport Association – IATA*. Como explica Viglino (2016, p. 170-171), a IATA é uma organização privada criada pelas empresas de transporte aéreo para representar seus interesses. A entidade atua fortemente junto às agências reguladoras em cada Estado, além de desenvolver a regulação pela padronização do setor. “A IATA realiza um trabalho de sistematização e de interpretação das normas, emitindo orientações que passam a incorporar as próprias normas, na prática”. Um exemplo é a “IATA Dangerous Goods Regulations, que reúne as regras e orientações relativas ao processamento, acondicionamento, manutenção e aceitação de carga de mercadorias perigosas”.

Tendo em conta os inúmeros exemplos, Staffen (2018, p. 26) chama atenção ao fato de que, principalmente após os anos 1980, o mundo observa uma ampliação significativa de organizações privadas, sem vínculos com governos, destinadas a normalização em assuntos globais, atuando tanto em áreas como a proteção ambiental e a segurança alimentar, como em temas financeiros, tecnológicos e de propriedade intelectual.

O cenário descrito enseja diversas problemáticas, especialmente em razão do espaço normativo ocupado pelos atores transnacionais frente ao poder legislativo nacional, desaguando na questão da legitimidade, dado o papel desempenhado pelo parlamento junto à sociedade, e que não encontra paralelo neste novo modelo.

Nesse sentido, Staffen (2018, p. 26) afirma ter havido uma “mutação efetiva nas funções do Legislativo nacional”. Mesmo as pressões envolvidas no processo legislativo se transformaram, uma vez que, com a globalização, não só muitas pautas (econômicas ou sociais) se tornaram comuns, como encontram nas organizações transnacionais membros ativos de influência, alterando a dinâmica das fontes tradicionais do Direito, bem como tornando ainda mais obsoleta a clássica ideia da aprovação de normas no regime democrático pelo consentimento da maioria, uma vez que operam nesta equação de poder diversas variáveis internas e, principalmente, externas ao Estado.

Agentes transnacionais lançam instrumentos jurídicos cogentes que incidem sobre a máquina estatal e as pessoas diretamente, no qual o devido processo legislativo é acessório ou, até mesmo, desnecessário, instalando um panorama complexo e ambíguo. Ambíguo em razão de proceder na produção normativa

sobre bases contratualísticas, mixando público e privado na circulação de modelos jurídicos (Staffen, 2018, p. 29).

Frydman (2018, p. 45-46) também chama atenção para as normas de gestão, que visam gerenciar e dirigir a conduta humana. Se as normas técnicas informam a maneira certa de produzir determinado produto, as normas de gestão visam aprimorar as ações humanas de modo a maximizar a produtividade, eliminando ações, aprimorando-as e estabelecendo metas.

A nova maneira de administrar (normas de gestão), reinventando técnicas, visa principalmente o incremento na qualidade do produto, além, é claro, da eficiência. A qualidade se mede a partir de indicadores coletados nas diversas etapas de produção. A meta do gestor é justamente elevar os indicadores, garantindo a qualidade final do produto (Frydman, 2018, p. 49).

Nesse sentido, a padronização (a partir de normas de gestão) dos indicadores medidos oferece um dispositivo de pilotagem, vez que cabe aos gestores aprimorar o desempenho medido dentro de um quadro mais ou menos estático destes indicadores. A partir deste ponto, empresas podem ser comparadas, medidas e ranqueadas de modo simples, e passam a antever tais índices, adaptando processos para melhorar seu posicionamento nos comparativos, visando atrair mais investimentos. Em contrapartida, tendem a menor autonomia frente a força dessa modalidade de normalização (Frydman, 2018, p. 50).

Interessante notar que os indicadores produzidos por agentes transnacionais ganham cada vez mais relevância, tanto na esfera econômica quanto na própria produção normativa de um Estado. Staffen (2019, p. 188) reflete que a globalização sempre exerceu enorme pressão sobre o Direito, sua forma de elaboração e aplicação. De modo que “[...] o uso de indicadores, selos, rankings, diretrizes, códigos, certificações e afins, expedidos por atores transnacionais/globais colabora para o preenchimento de vácuos normativos”, bem como a “[...] especificação nas regulamentações, condicionamento de políticas públicas e insumo para o processo legislativo nacional”.

Um exemplo do poder desses indicadores é apresentado pelo autor no artigo “Legislar por indicadores”. Na pesquisa, Staffen (2019) analisa as proposições legislativas protocoladas entre os anos de 2015 e 2017 na Câmara dos Deputados, com objetivo avaliar a influência de indicadores de governança transnacionais sobre as proposições legislativas, a partir da análise das justificativas apresentadas pelos deputados em seus projetos.

A conclusão é de que a invocação de indicadores e atores transnacionais nas justificativas é progressiva. Analisa ainda que, no Brasil, para além de representarem instrumentos para aferir dados e compará-los, os indicadores também representam uma “ideologia para a proposição de uma “boa sociedade”, extremamente apropriada para tempos de moralismos e demagogias” (Staffen, 2019, p. 188).

Outro exemplo importante são as agências de crédito, cujo principal papel é avaliar o risco de crédito junto a empresas e, especialmente, governos. Os Estados são avaliados e classificados conforme os indicadores escolhidos, de modo a amparar a postura do investidor em investir ou não em determinado ativo a partir das possibilidades de pagamento.

Os relatórios de agências como a *Standard & Poor's*, *Fitch* e *Moody's* podem atrair bilhões para uma determinada economia, ao mesmo tempo em que podem repelir o investimento em outros países. Tudo com base em indicadores e classificações “técnicas”. Em decorrência disso, é natural que Estados e empresas orientem suas estratégias com base no contínuo incremento dos indicadores, demonstrando a extensão e a permeabilidade do poder destes organismos privados (Frydman, 2018, p. 78-79).

Numerosos instrumentos financeiros ou de contrato de empréstimos, dão efeitos jurídicos a notas de crédito, estipulando, por exemplo, que o rebaixamento de uma nota acarretará o aumento correlativo do juro de interesse ou, desencadeará, num certo patamar, o reembolso antecipado da totalidade do empréstimo, ou mesmo de todos os empréstimos subscritos por um mesmo devedor (triggers). Finalmente, as notas das agências são integradas nos *logiciels* utilizados no seio das investidoras institucionais pelos operadores (traders). Estes são, aliás, cada

vez mais frequentemente substituídos por robôs, cujas decisões são coordenadas especialmente por referências nas notas das agências, desencadeando, assim, decisões automáticas de compra e venda de obrigações (Frydman, 2018, p. 79-81).

Em síntese, é certo que a normalização não é um processo recente, haja vista sua existência já na Mesopotâmia e Egito antigo. Contudo, a partir do século XX, a normalização tem-se desenvolvido em ritmo acelerado, contando com a presença de organizações internacionais como a ISO e a ICANN, que desempenham um papel crucial na padronização de processos no mundo. Com o advento das normas de gestão e a crescente influência dos indicadores transnacionais, nota-se uma ampla alteração na maneira como os Estados respondem ao cenário globalizado.

Esse novo panorama, no entanto, também traz enormes desafios em relação à legitimidade das fontes normativas e ao papel do poder legislativo frente ao ambiente transnacional.

3 LEGITIMIDADE PELO PROCEDIMENTO

Como visto, inúmeros agentes transnacionais de caráter privado produzem instrumentos jurídicos cogentes que incidem numa esfera global, exercendo uma influência direta sobre Estados, empresas e indivíduos (Staffen, 2018, p. 29).

Ao tratar da extensão do domínio da norma técnica, Frydman (2018, p. 78-79) afirma que este é um processo irresistível. Chama atenção não apenas para a alteração da roupagem com a qual a regulamentação se apresenta, mas também para substituição do domínio do Direito pelo domínio da padronização, das instâncias políticas pelos organismos especializados.

Na visão de Moraes e Pádua (2022, p. 889), “[...] confirma-se a perspectiva de “governança-management”, na qual em um plano de internormatividade (concorrência regulatória) promove-se a potencialização da força normativa das normas de gestão, as quais invertem a “hierarquia simbólica” que as subalternizava em relação às regras jurídicas”.

Os autores explicam que o Estado de Direito está sendo substituído por um modelo de governança fundado na observância dos indicadores e *standards*, pressionando os meios tradicionais de regulamentação nos Estados, por meio do processo legislativo (procedimento) e seus atores (de ação e pressão), fundado de acordo com um modelo democrático alicerçado na Constituição (Moraes; Pádua, 2022, p. 890).

Nesse contexto, a legitimidade destes dispositivos de regulamentação carece de um processo político legitimador, uma vez que a distinção entre os dois modelos de regulamentação é, no mínimo, ambígua.

A principal dificuldade encontra-se na delimitação do espaço ocupado pela norma técnica e pela norma política, que atualmente se interpenetram de modo a fazer com que a distinção entre seus papéis se torne uma tarefa desafiadora.

Apesar de tentador, mostra-se equivocado assumir a legitimidade das normas técnicas enquanto resultado da aplicação do método científico. Isto pois, tais normas muitas vezes se apresentam como um juízo de conveniência (da mesma forma como a norma política).

Neste sentido, para Frydman (2018, p. 24-25), “as normas técnicas são, na verdade, uma espécie de legislação híbrida, que assegura uma forma de mediação entre as leis científicas e as regras jurídicas.

Neste território contestado e marcado pela ambiguidade, as normas técnicas podem servir de instrumento para imposição de uma visão hegemônica, justificada a partir da opção por uma determinada conjuntura de dados que molda a caricatura desejada da realidade.

Neste sentido, Moraes e Pádua (2022, p. 890) afirmam que “no seio do mathematical turn, dá-se o aprofundamento da mercadorização da instituição pública, no qual a eficiência neoliberal vem contribuindo para uma redefinição das funções estatais [...]”, tudo a partir de um ““modelo de compreensão” que apresenta o efeito perverso de reduzir toda avaliação por aquilo que é mensurável pelo tempo e pelo dinheiro ou pelo “valor agregado””.

Mesmo uma ação política em sua essência, como um estudo científico da área da saúde, a eficácia de uma vacina ou os meios de prevenção ao contágio por um determinado vírus podem

adquirir dimensões políticas devido ao contexto em que é realizado ou à maneira como seus resultados são interpretados. No caso da recente pandemia da COVID-19, a adesão ou recusa à vacinação se converteu em uma posição política, como um reflexo desta complexa interseção entre ciência e política (Mengue, 2021).

Nesta esteira, como garantir a neutralidade completa dos indicadores e padrões? É possível chegar a um resultado neutro? Certamente a publicidade e a discussão entre especialistas, visando a formação de consensos, pode auxiliar no processo, mas não é capaz de garantir um **resultado neutro**.

Se há dimensão política envolvida, é necessário que as regulamentações técnicas passem também pelo crivo democrático, com o estabelecimento de espaços de discussão, reformulação e aprovação, momento em que outras vertentes podem influenciar no debate, promovendo a transparência e a participação. Do contrário, as práticas se assemelhavam a ideia do bom-déspota, ainda que estejamos a tratar de um grande número de atores que variam conforme a especialidade temática¹.

Assim, conforme pontua Staffen (2017, p. 256), “O sucesso do paradigma global de Direito carece superar a problemática inerente à legitimação das instituições globais”. Desta forma, é justamente pelo sucesso das normas técnicas em influenciar Estados, indivíduos e empresas, que se torna salutar legitimar sua existência no campo democrático.

Diante disso, reafirma-se a importância do processo político com vistas a legitimar as regulamentações produzidas no cenário transnacional. É neste cenário que a democracia procedimental ganha relevância, na medida em que oferece padrões mínimos e claramente observáveis.

Isso não significa que a democracia formal seja suficiente. A legitimidade precisa ultrapassar um conceito meramente positivo e buscar respaldo na sociedade, uma vez que a legitimidade precede a legalidade, na medida em que a vontade (Rousseau, 2016, p. 29) (social) que funda a norma é anterior a norma, sendo a sociedade a fonte legitimadora.

De toda forma, é o procedimento que oferece segurança, e, neste sentido, de encontro com a noção posta por Bobbio (2017, p. 35), dois aspectos são especialmente caros à democracia formal. São eles: **quem (1)** está autorizado a tomar as decisões coletivas, e a partir de **quais procedimentos (2)**.

Em relação ao “**quem**” está autorizado a tomar decisões em relação à regulamentação transnacional, observa-se que são atores tanto públicos quanto privados. No que tange aos **procedimentos**, são tão plurais quanto o número de atores, sem o compromisso de representatividade dos Estados e cidadãos.

Assim, numa análise baseada na democracia procedimental, não há legitimidade nas regulamentações (normas técnicas) emitidas pelos atores transnacionais, haja vista as condições exigidas pela democracia procedimental, quais sejam: participação dos cidadãos nas decisões públicas de forma ampla e facilitada e transparência/publicidade dos atos, além de mecanismos de responsabilização (Bobbio, 2017b, p. 182).

Esta percepção, no entanto, não parece oferecer quaisquer obstáculos para a expansão do domínio das normas técnicas, que se aprofunda na medida em que a globalização se desenvolve.

Neste cenário, duas opções surgem no horizonte: a **primeira** é a de atestar a incapacidade do modelo de democracia procedimental oferecer respostas satisfatórias na esfera transnacional, compreendendo que o regime não é adequado para analisar, sistematizar e direcionar o fenômeno do amplo domínio e extensão das normas técnicas. Nesta perspectiva, um novo modelo teórico de legitimação precisa ser desenvolvido, contando com **instrumentos práticos** e visando promover a segurança e a liberdade dos indivíduos.

¹ Mill (2006) afirma que há na Inglaterra um ditado popular que declara que, havendo a possibilidade de se assegurar um bom déspota no governo, seria esta a melhor forma de administração. Ou seja, sendo possível garantir que um homem virtuoso controlasse e centralizasse todo o poder do Estado em suas mãos, as leis seriam boas, a justiça seria corretamente aplicada, os melhores homens seriam colocados em cada posto do governo e a administração seria íntegra, inteligente e eficaz. Entretanto, como bem alerta, para cada déspota justo, restam outros noventa e nove injustos.

A **segunda** opção é a reafirmação da democracia procedimental enquanto valor político inflexível e a consequente defesa de um modelo de democracia procedimental no âmbito transnacional, a partir de mecanismos de representação numa escala global (que precisarão ser definidos em essência).

4 CONCLUSÃO

O artigo teve como objetivo analisar a problemática das normas técnicas transnacionais a partir da democracia procedimental. Para isso, na primeira parte a pesquisa abordou o que se entende por democracia enquanto procedimento e suas dimensões.

Na sequência, tratou-se das normas técnicas e de gestão no cenário transnacional, bem como de seus efeitos sobre os Estados. Por fim, o terceiro tópico discutiu o procedimento para estabelecimento dessas regulamentações a partir da democracia procedimental.

Em resumo, destaca-se a crescente influência de agentes transnacionais na produção de instrumentos jurídicos cogentes de caráter privado, que exercem um impacto global sobre estados, empresas e indivíduos. Essa transformação é caracterizada pela substituição do domínio do Direito pelo domínio da padronização, revelando um desafio na distinção entre normas técnicas e políticas.

Nesse contexto, **dois cenários se destacam:**

No primeiro, a democracia procedimental emerge como um critério para a legitimidade das normas técnicas no âmbito transnacional, demandando participação cidadã, transparência e mecanismos de responsabilização.

Em relação a este ponto, a estruturação de um processo democrático e participativo representa um enorme obstáculo, principalmente pela atual descentralização da produção normativa. O resultado é o desafio de instituir um procedimento capaz de acomodar de maneira adequada todos os atores envolvidos no processo e, especialmente, instituir uma organização responsável por criar as normas procedimentais e fiscalizar seu cumprimento.

Não por menos, a existência de uma instituição nesses moldes representaria a sentença capital à lógica pluralista de produção normativa estabelecida no contexto globalizado.

Em todo caso, nesse contexto, novos questionamentos precisam ser respondidos de maneira satisfatória: (1) Quem seria representado, os Estados ou os cidadãos? (2) Por quais processos de transmissão de poder? (3) Como seria garantida a participação nos processos decisórios?

Somente as perguntas elencadas são capazes de demonstrar que o simples apoio à democratização da produção normativa no contexto globalizado não resolve o problema prático a ser enfrentado.

No segundo cenário, reconhece-se a incapacidade do modelo de democracia procedimental para organizar a produção normativa no âmbito transnacional. Nesse contexto, a necessidade premente é a criação de um novo modelo teórico de legitimação, que incorpore instrumentos práticos visando garantir a liberdade dos indivíduos.

Apesar de tentadora, dadas as dificuldades inerentes a instituição de uma democracia representativa em nível global, tampouco este cenário oferece uma resposta minimamente clara e, principalmente, segura aos cidadãos.

Veja-se, a democracia liberal sempre conviveu e continuará a conviver com seus críticos, afinal a tolerância e a valorização do dissenso é um ponto determinante para o sucesso do regime na sociedade ocidental. Assim, mesmo diante das inegáveis falhas da democracia, ao que Bobbio se refere como “promessas não cumpridas”, o regime manteve-se eficaz tanto em proteger o cidadão contra as ameaças do Estado, quanto em atuar como força legitimadora do poder.

Diante disso, questiona-se: estaria a sociedade disposta a renunciar a um sistema eficiente no que se propõe, em nome da construção de uma nova teoria legitimante?

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: Fragmentos de um dicionário político. 20. ed. São Paulo: Terra e Paz, 2017a.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 14. ed. São Paulo: Terra e Paz, 2017b.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 2015.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FRYDMAN, Benoit. **O fim do Estado de Direito**: governar por standards e indicadores. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2018.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n. 36, p. 39-53, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200003>. Disponível em: Três modelos normativos de democracia. Acesso em: 28 set. 2023.

ICANN. **Políticas da ICANN**. Disponível em: <https://www.icann.org/policy>. Acesso em: 28 set. 2023.

ISO. **Standards**. Disponível em: <https://www.iso.org/standards.html>. Acesso em: 28 set. 2023.
KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MACPHERSON, Crawford B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006.

MENGUE, Priscila. Looks' da vacina têm jacaré, Zé Gotinha, SUS e críticas a Bolsonaro. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/saude/looks-na-hora-da-vacina-tem-jacare-ze-gotinha-e-bolsonaro/>. Acesso em: 28 set. 2023.

MORAIS, José Luis Bolzan de; PÁDUA, Thainá Penha. Direito e tecnologia “em” interregno: a regulação como problema. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 18, n. 1, p. e4690, set. 2022. ISSN 2238-0604. DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2022.v18i1.4690>. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/4690>. Acesso em: 28 set. 2023.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 2016

SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora da UNESP, 2017.

STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. 2 ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2018.

STAFFEN, Márcio Ricardo. Legislar por indicadores: a iniciativa legislativa brasileira anticorrupção conforme a influência de atores transnacionais. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 169-193, jan./mar. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p169. Acesso em: 28 set. 2023.

VIGLINO, Mickael R. Transporte aéreo e direito transnacional: da convergência à uniformidade. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 3, p. 160-174, 2016. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r17085.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

Artigo recebido em: 9/4/2024.

Aprovado em: 7/2/2025.