

Instituições do Conhecimento nas Democracias Constitucionais: Objetividade e Descentralização*

*Knowledge Institutions in Constitutional Democracies:
of Objectivity and Decentralization*

Vicki C. Jackson¹

"Instituições do conhecimento" são componentes fundamentais de democracias constitucionais bem sucedidas. Como sugerem estudos acadêmicos recentes (ver Ginsburg & Huq (2018); Graber *et al.* (2018)), ameaças contra a imprensa, contra instituições de ensino superior, e contra ONGs frequentemente acompanham ameaças a judiciários independentes, a escritórios de vigilância do governo e a eleições genuinamente livres, justas e abertas em países com crescentes autoritarismos. (Veja também Levitsky & Ziblatt (2018), sobre o papel dos partidos políticos.) No entanto, as instituições de conhecimento às vezes são estudadas em categorias que obscurecem em vez de iluminar seu papel conectado em contribuir para uma base epistêmica sólida para a democracia representativa. Trata-se de um apelo para que os estudiosos comecem a conceituar as instituições do conhecimento, trabalhando em conjunto, como parte de um ecossistema de conhecimento que exige proteção constitucional e automonitoramento efetivo.

As instituições de conhecimento incluem claramente faculdades e universidades, que compõem o sistema de ensino superior. Nos Estados Unidos, cortes e cortes no financiamento do governo para universidades e para as mensalidades estudantis representam uma espécie de desafio. A obstrução a estudantes e estudiosos estrangeiros representados por "proibições de viagem", aumento dos requisitos de segurança e lentidão e imprevisibilidade no processo de visto representam outro. Lawrence Bacow, presidente da Universidade de Harvard, expressou recentemente profunda preocupação com os secretários de Estado e segurança interna de que a política de imigração dos EUA, incluindo o aumento de problemas com vistos para estudantes e acadêmicos, é agora tão "imprevisível e incerta" que "representa riscos não apenas para os indivíduos envolvidos nela, mas também para toda a nossa atividade acadêmica" e às funções essenciais de pesquisa das universidades americanas.

Na Turquia, as universidades e seus professores têm sido alvo de demissões, constrangimentos, assédios e processos, em conjunto com a ascensão de uma liderança mais autoritária. Na Hungria, uma universidade influente com professores estrangeiros e financiamento foi forçada a sair do país, enquanto a independência da Academia de Ciências foi minada. E, na Polônia, ações civis e criminais de difamação foram movidas contra um importante estudioso constitucional crítico do atual governo, Wojciech Sadurski, pelo partido político dominante e pela emissora pública; outra ação foi instituída (embora apenas brevemente perseguida)

* Publicado em 29 de agosto de 2020 (<https://blog.harvardlawreview.org/knowledge-institutions-in-constitutional-democracies-of-objectivity-and-decentralization/>)

¹ Vicki C. Jackson é a Professora de Direito Constitucional na Faculdade de Direito de Harvard. Ela escreve e ensina sobre direito constitucional dos EUA, tribunais federais e direito constitucional comparativo, sobre uma série de temas que incluem representantes eleitos, federalismo, liberdade de expressão, igualdade de gênero, independência judicial, revisão judicial e o papel dos tribunais constitucionais, metodologia do direito constitucional comparativo, revisão da proporcionalidade, imunidade soberana e posição. É autora de *Engajamento Constitucional em uma Era Transnacional* (2010), e coautora, com Mark Tushnet, de *Comparative Constitutional Law* (3. ed. 2014), um dos principais livros nessa área. Atuou no passado no Comitê Executivo da Associação Internacional de Direito Constitucional, e atualmente está no Conselho Consultivo Científico do *International Journal of Constitutional Law* e no *International Advisory Board of the Federal Law Review*.

pelo Ministério da Justiça contra professores de Direito da Universidade Jagiellonian, associada ao Instituto Cracoviano de Direito penal, por seus comentários críticos à proposta de reforma do Código Penal.

A imprensa livre é outro tipo de instituição do conhecimento, de especial importância para a divulgação confiável e avaliação dos eventos atuais. No entanto, jornalistas de todo o mundo têm sido alvo nos últimos anos de ataques verbais e violência física – incluindo o ataque mortal ao repórter Jamal Kashoggi, do Washington Post, na embaixada saudita em Istambul, em 2018, os assassinatos de cinco funcionários da Capital Gazette, em Annapolis, Maryland, em 2018, os recentes assassinatos de pelo menos dois jornalistas na Índia (em 2017): Gauri Lankesh, morto em Bangalore, Índia; e em 2018, Chandan Tiwari, morto em Jharkhand, Índia, vários assassinatos relatados de jornalistas no México, bem como no Afeganistão, Síria e vários outros países.

Ataques a acadêmicos e jornalistas, e às liberdades acadêmicas e de imprensa em um país podem prejudicar não apenas os fundamentos democráticos daquele país, mas também a construção do conhecimento e as funções críticas das universidades e jornalistas em todo o mundo. Eles podem fazê-lo através de esforços diretos dos governos para influenciar e limitar atividades acadêmicas, incluindo aquelas em outros países ou envolvendo pesquisadores de outros países. Mas também podem fazê-lo inspirando – e normalizando – restrições à liberdade acadêmica de um país para outro (cf. Scheppele, 2019), limitando assim a disseminação de conhecimentos e informações por acadêmicos e jornalistas.

As instituições de conhecimento não se limitam às universidades e à imprensa, mas também incluem escritórios governamentais e não governamentais dedicados à coleta, avaliação ou disseminação de fatos objetivos. (Como discutido abaixo, a objetividade pode representar mais uma aspiração do que um objetivo alcançável, mas é possível lutar por mais, em vez de entendimentos menos precisos). Nos Estados Unidos, foram levantadas preocupações sobre possíveis ameaças à objetividade dos escritórios científicos no governo. Assim, por exemplo, em resposta a relatos de que uma força-tarefa sobre mudanças climáticas estava sendo estabelecida para ser liderada por um cético conhecido das mudanças climáticas que acredita que o aumento do dióxido de carbono é bom para o planeta, cerca de 58 líderes nas comunidades de segurança militar e nacional em administrações de diferentes partidos recentemente expressaram preocupação de que as pressões políticas "imponham um teste político sobre relatórios emitidos pelas agências de ciência, e forçar um ponto cego para as avaliações de segurança nacional que dependem deles, vai corroer nossa segurança nacional". Um analista do Departamento de Estado, foi relatado recentemente, renunciou porque foi impedido de apresentar testemunhos escritos referindo-se a estudos científicos que apoiavam suas afirmações sobre segurança nacional e mudanças climáticas.

As "instituições do conhecimento" não devem ser entendidas como um ramo do governo constitucional, mas sim como um órgão necessário da democracia constitucional, existente em divisões público-privadas. As instituições de conhecimento podem ser públicas – além dos escritórios governamentais citados acima, estes incluem algumas universidades e bibliotecas. Funções públicas de importância central podem ser desempenhadas por algumas instituições de conhecimento governamentais. As alocações de poder e recursos podem se voltar para a exatidão e objetividade de tais esforços, como é o caso dos Estados Unidos em relação ao Censo: a Constituição exige que a cada 10 anos, uma "enumeração", ou censo, de pessoas sejam conduzidas para fins de rateio de representantes entre os estados; muitos estatutos federais, por sua vez, usam os dados do Censo para distribuir recursos federais aos estados. Outras instituições de conhecimento são privadas – como em jornais privados e outras fontes de notícias, universidades, bibliotecas ou institutos de pesquisa. Tais instituições privadas têm desempenhado, ao longo da história, papéis importantes na preservação do conhecimento da destruição nas mãos de autoridades poderosas.

Algumas instituições de conhecimento recebem reconhecimento constitucional especial. A Constituição dos EUA protege uma "imprensa livre" – bem entendida como propriedade privada e operada, e a "liberdade acadêmica" foi reconhecida pelos tribunais como parte do que a Primeira Emenda protege. A Lei Básica Alemã, artigo 5º, protege tanto a imprensa livre quanto a liberdade de "pesquisa".

As instituições de conhecimento também podem ser afetadas por direitos constitucionais gerais – como direitos de liberdade de consciência, expressão ou associação e direitos ao devido processo – que não se limitam a instituições que produzem conhecimento. As instituições de conhecimento podem ser ajudadas, ou prejudicadas, por regimes legais promulgados por legislativos ou reguladores ou desenvolvidos por tribunais, em diversas áreas, incluindo direito antitruste, direito societário (incluindo organizações sem fins lucrativos), regulação da internet, leis fiscais, programas de gastos e licenciamento do governo, lei de propriedade intelectual, lei de difamação, entre outras. Juntos, esses regimes legais regulam, em alguns aspectos, e devem proteger o ecossistema do conhecimento.

Todos os governos – mesmo os mais autocráticos dos governos – exigirão algumas formas de conhecimento, para exercer e manter seu próprio poder. Universidades e bibliotecas antecedem noções modernas de constituições e democracia e existiram e continuam a existir em países não democráticos. Mas as instituições de conhecimento desempenham papéis especiais nas democracias representativas.

Por que as democracias constitucionais precisam especialmente de instituições de conhecimento, que podemos pensar como órgãos de objetividade epistêmica? Ao contrário de uma monarquia ou autocracia, onde um único ou pequeno número de governantes precisa estar bem informado sobre o mundo, em uma democracia o povo como um todo – ou pelo menos uma faixa suficiente do povo e de seus representantes eleitos – precisa de acesso à informação para participar da governança – para ser capaz de identificar padrões de fato social e econômico, bem como história nacional e mundial relevante que se baseiam em questões atuais. O conhecimento é necessário para ajudar a desenvolver e avaliar posições políticas e distinguir reivindicações bem fundamentadas daquelas que não são. O conhecimento (incluindo os hábitos da mente que uma boa educação deve produzir) é necessário para ser capaz de resistir a manipulações, seja por aqueles em alto cargo, ou que concorrem a cargos de alto escalão, ou potências estrangeiras, ou outros, e – importantemente – ser capaz de avaliar argumentos de boa-fé por candidatos opositores a cargos públicos. O conhecimento é necessário para poder se envolver em uma discussão fundamentada com outros eleitores. Eleições e referendos, então, exigem uma base de conhecimento entre os eleitores ou aqueles de quem os eleitores tomam suas sugestões. E o conhecimento é necessário para que o Estado de Direito esteja em vigor e que a lei sirva à justiça – para que as leis, e como elas são aplicadas, e quais são seus efeitos, possam ser conhecidas e avaliadas. Em suma, o conhecimento é necessário para que praticamente todos os aspectos de uma democracia constitucional floresçam.

Praticantes e teóricos da democracia representativa enfatizaram a centralidade dessa base epistêmica, de George Washington, que na década de 1790 defendeu uma universidade nacional para ajudar a educar os jovens (entre outros) sobre como avaliar seus representantes, até Alexander Meiklejohn, escrevendo logo após a Segunda Guerra Mundial sobre como a autogovernança requer eleitores sábios com verdadeiro conhecimento dos fatos, aos tribunais na era pós-Segunda Guerra Mundial, incluindo a Suprema Corte dos EUA, que escreveu que "a opinião pública informada é a mais potente de todas as restrições após o desgoverno".

Instituições de conhecimento, como universidades, imprensa ou bibliotecas, coletam informações das quais o conhecimento pode ser obtido; geram conhecimento; e disseminam informação e conhecimento de acordo com algum tipo de critério disciplinar. (Por essa razão, não está claro que as mídias sociais devem ser tratadas como "instituições de conhecimento" ou, em vez disso, como novas formas de tecnologia de "comunicação", ou algo no meio). As instituições de conhecimento, com certeza, diferem umas das outras – tanto em suas características institucionais quanto nos tipos de conhecimento que se espera produzir. Na vida acadêmica, a qualidade do conhecimento gerado é avaliada de acordo com as distintas normas acadêmicas de diferentes disciplinas. É o que faz com que o bom conhecimento jurídico, científico, literário ou histórico gerado pelos docentes universitários seja avaliado de acordo com normas diferentes do que faz uma boa reportagem jornalística sobre as atividades dos funcionários públicos.

No entanto, juntas, essas múltiplas instituições diferentes constituem um ecossistema de conhecimento dentro do qual eleitores, representantes e formuladores de políticas agem.

O que, se alguma coisa, os estudiosos constitucionais podem dizer sobre os princípios que podem informar uma visão holística e "ecossistema do conhecimento" dos fundamentos epistêmicos da democracia? Podemos começar, provisoriamente, com pelo menos os dois princípios a seguir: objetividade e descentralização.

Objetividade: Ataques recentes à possibilidade de verdade ou conhecimento objetivo podem surgir de muitas fontes: um compromisso saudável com a legitimidade de múltiplas perspectivas sobre as experiências de diferentes grupos ao longo do tempo na lei, história ou literatura, ou de um desprezo sarcástico pela verdade capturado pela frase de Steven Colbert, "veracidade", ou das afirmações orwellianas por funcionários da existência de "fatos alternativos". Apesar de graves questões epistemológicas sobre a possibilidade de objetividade, é possível pelo menos aspirar a melhores e mais precisas compreensões da realidade. As políticas governamentais devem basear-se na compreensão bem informada dos fatos prováveis ou de prováveis faixas de consequências de diferentes ações e inações, a fim de cumprir propósitos constitucionais básicos de avançar e proteger o bem-estar e os direitos dos membros da política. Para ter certeza, muitas vezes haverá discordância razoável; aspirar a resolver essas discordâncias sobre as melhores informações disponíveis – e com a humildade de revisitar decisões quando novos conhecimentos e novos fatos emergem – é tudo o que se pode razoavelmente esperar.

No entanto, enquanto alguns sistemas constitucionais parecem reconhecer o valor dos governos que aspiram a objetividade na determinação dos fatos, outros não. O Manual do Gabinete do Reino Unido (com 26 anos), por exemplo, lista a "objetividade" como um dos sete "princípios da vida pública". O artigo 73 da Constituição do Quênia descreve a "objetividade e a imparcialidade" como elementos de liderança constitucionalmente exigidos. Nenhum compromisso geral análogo à objetividade e à imparcialidade parece existir nos EUA no nível federal.

As democracias constitucionais devem articular um compromisso de princípio com a infraestrutura institucional para apoiar a coleta e disseminação de informações objetivas? E promover aspirações à objetividade por parte dos funcionários do governo na avaliação dos fatos? E os acadêmicos, muitos de nós mergulhados em respeito ao valor de reconhecer uma diversidade de perspectivas e pontos de vista, podem encontrar uma maneira ao mesmo tempo de abraçar e articular marcos legais para promover mais confiáveis, em vez de menos confiáveis, compreensões de fatos sociais e científicos importantes? Promover o respeito aos objetivos de exatidão e objetividade na identificação de fatos relevantes às decisões públicas pode muito bem implicar a articulação dos fundamentos para o respeito de normas disciplinares particulares – sejam acadêmicas, jornalísticas ou judiciais – de pesquisa adequada, reportagem ou averiguação, e compreender os propósitos para os quais os fatos afirmados nesses diferentes domínios justificam o respeito nos domínios de tomada de decisão pública.

Descentralização: Ao mesmo tempo, outro princípio para a infraestrutura epistêmica da democracia constitucional é o de manter uma diversidade de fontes de geração de conhecimento por parte dos tomadores de decisão descentralizados. O mercado econômico que opera por conta própria não pode se propor à manutenção de múltiplas fontes privadas confiáveis de informação; ação positiva dos governos pode ser necessária para evitar a conglomeração das notícias. E as disciplinas acadêmicas, também, podem se beneficiar de serem abaladas por novos participantes, para evitar muita confiança e pouca humildade sobre os limites do conhecimento e sabedoria de qualquer geração. O que pode ser visto como simplesmente uma forma de política anti-confiança ou concorrência estatutária, ou de governo ou tributação sem fins lucrativos, então, pode de fato estar intimamente relacionado com as tarefas positivas do governo constitucional em sustentar liberdades genuínas – da imprensa, da academia e da sociedade civil – necessárias para o tipo de trocas livres e abertas sobre as quais as boas democracias constitucionais prosperam. (Como exemplo de tal abordagem, veja Minow, 2018).

Perguntas difíceis: Esses princípios – de aspirar à objetividade e de sustentar fontes descentralizadas de conhecimento – podem, por vezes, estar em alguma tensão uns com os outros. Por exemplo, a coleta e os achados confiáveis são frequentemente promovidos por meio da padronização de procedimentos para coleta e

produção de conhecimentos dentro de disciplinas específicas; a homogeneização, nesses sentidos, pode ser benéfica. No entanto, essa homogeneização pode estar em tensão por ter uma diversidade de produtores de conhecimento na mesma área. Outros princípios relevantes, apenas brevemente mencionados aqui, também podem entrar em conflito: a transparência da pesquisa pode parecer um bem não ligado, necessário para promover a replicabilidade dos resultados; mas a transparência necessária para garantir testes e replicação de pesquisas pode ser inconsistente com a proteção de outros valores importantes, como a privacidade, e pode ser antitética para ser capaz de coletar quaisquer dados.

Que tais tensões e complicações existam apenas enfatiza a necessidade de um engajamento mais acadêmico com as instituições de conhecimento – com as tarefas de definir e analisar essas instituições e como elas produzem e disseminam conhecimento, de olhar para instituições de conhecimento discretas como partes de um todo maior e de avaliar os regimes jurídicos que existem ou devem existir para sua proteção e promoção. Para um bom ecossistema de conhecimento é necessário garantir a base epistêmica de uma democracia bem-trabalhada.

Bibliografia

TOM GINSBURG & AZIZ Z. HUQ, HOW TO SAVE A CONSTITUTIONAL DEMOCRACY (2018)

CONSTITUTIONAL DEMOCRACY IN CRISIS? (Mark A. Graber et al. eds., 2018)

STEVEN LEVITSKY & DANIEL ZIBLATT, HOW DEMOCRACIES DIE (2018)

Martha Minow, The Changing Ecosystem of News and Challenges for Freedom of the Press, 64 Loy. L. Rev. 499 (2018)

Kim Lane Scheppele, Autocracy Under Cover of the Transnational Legal Order, in Constitution-making and Transnational Legal Order 188 (Gregory Shaffer et al. eds., 2019).

Tradução de Leandro Gornicki Nunes