

A DEMOCRACIA DELIBERATIVA DIGITAL ENQUANTO ELEMENTO TRANSFORMADOR DA ESFERA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

DIGITAL DELIBERATIVE DEMOCRACY AS A TRANSFORMER ELEMENT OF PUBLIC SPHERE IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

Rogério Emiliano Guedes Alcoforado¹
Diego Damasceno de Melo²

Data de Submissão: 26/03/2022

Data de Aceite: 20/06/2022

Resumo: A pesquisa científica em evidência propõe sondar, sistematicamente, as repercussões democráticas em razão da adoção de instrumentos virtuais pelo Estado brasileiro num contexto de mudanças significativas nos modos de participação política e de implementação do e-Governo. Fez-se, então, análise comparada crítica a partir da consolidação dos direitos fundamentais como força à ação política moderna, até aos conceitos de burocracia e esfera pública elencados por Max Weber e Jürgen Habermas. Logo, a democracia deliberativa surge como modelo essencial à comunicação do debate público, bem como a democracia digital aparece como novo modelo às transformações causadas pelo avanço das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), o que modifica a tradicional dinâmica da esfera pública. Essa esfera, portanto, não mais limitada ao modelo de representatividade democrática, passa a influenciar diretamente as tomadas de decisões políticas e o engajamento social.

Palavras-Chave: Comunicação pública. E-Governo. Direitos fundamentais. Deliberação.

1 Professor de Direito na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN. Especialista, Mestre e Doutor (todos pela UFRN). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2252768204298375>. E-mail: rogerioalcoforado@uern.br.

2 Graduando em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN. O trabalho é fruto do projeto de fluxo contínuo intitulado “Democracia, ética e justiça sob a ótica dos valores do Estado democrático de direito”, sob a orientação do Prof. Dr. Rogério Emiliano Guedes Alcoforado. Estagiário jurídico no estádio Arena das Dunas, nas áreas de Direito Contratual e Empresarial. E-mail: diego.dmelo4@gmail.com.

Abstract: The scientific research in evidence proposes to probe, systematically, democratic repercussions of adopting virtual instruments by the Brazilian State in a context of significant changes on modes of political participation and e-Government implementation. So, a critical comparative analysis was made from consolidation of Fundamental Rights as a force to modern political action, until the concepts of bureaucracy and public sphere listed by Max Weber and Jurgen Habermas. Therefore, deliberative democracy appears like an essential model to communication in public debate, besides that, digital democracy comes up like a new model to changes caused by advancements of the new information and communication technologies (ICT), which changes traditional dynamics of the public sphere. This sphere, not more limited by the model of representative democracy, passes to directly influence Decision making and social engagement.

Keywords: Public communication. E-Government. Fundamental rights. deliberation.

1. INTRODUÇÃO

A manifestação política social encontra uma dimensão histórica-evolutiva em razão da sucessiva garantia de Direitos Fundamentais em seu caráter dimensional. Nesse prisma, a dinamicidade acima correspondeu à criação de meios alternativos à eficácia normativa, sobretudo em um contexto de revolução tecnocientífica informacional, o que fez o Brasil constitucionalizar a necessidade dos entes federativos em proporcionar acessibilidade tecnológica.

Logo, os princípios democráticos tradicionais migram para um contexto de democracia digital, à medida que nascem manuseios excepcionais de proximidade aos serviços públicos. Em meio a isso, entende-se que a burocracia é elemento estrutural para o processo de institucionalização da sociedade, tendo em vista a constatação weberiana quanto aos dilemas envolvendo burocracia, responsabilidade pública e política.

Sendo assim, a esfera pública apontada pelo consagrado filósofo Jürgen Habermas, enquanto usual espaço de interação social, passa por mudanças importantes em sua estrutura democrática. Cabe, então, buscar compreender quais elementos fundamentais foram alterados neste processo de reconfiguração e se a sociedade brasileira foi devidamente inserida à mudança em questão. E, para que o raciocínio elaborado tenha coerente grau de argumentação, a democracia tratada busca seguir um modelo prático pelo qual propicia-se participação política efetiva, enquanto que a esfera pública é o espaço onde tais ações são concretizadas.

Nota-se, com isso, que as relações entre cidadãos e Estado se tornam cada vez mais virtualizadas e rápidas, o que permite a proposição de um pertinente questionamento: a incorporação de novas Tecnologias da Informação e Comunicação à sociedade brasileira confere proximidade ou distância aos valores democráticos participativos? É em face a essa indagação anterior que a política deliberativa -em contexto virtual- aparece como crucial elemento da prática democrática de base para o estudo proposto.

Para tanto, foram consultados estudos importantes acerca desta nova realidade junto à prospecção de dados e relatórios; ambos disponibilizados pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CE-TIC.BR) e pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.BR), os quais serão explorados no decorrer desta apuração científica, juntamente a outras entidades institucionais relevantes na área.

Ademais, há de se ressaltar que as diretrizes científicas deste trabalho não seguirão tão somente uma espécie de reducionismo à lei, já que os elementos extra

normativos são fatores estruturantes e inerentes para a compreensão da realidade tal como ela é; embora se reconheça que a Constituição Federal de 1988 e o conjunto de normas gerais tratam a respeito do acesso às novas tecnologias. Tal complexidade foi, portanto, interpretada por um largo apoio teórico somado às conclusões nascidas do confronto entre ideias e fatos constatados.

Por fim, urge elucidar que a presente pesquisa se trata de uma compilação dos aspectos gerais que contextualizam e explicitam a temática central, junto à convergência de elementos concernentes ao direito, à democracia e à tecnologia. É, também, uma produção construída por composições teóricas cujos alicerces encontram fundamento das teorias clássicas às teorias contemporâneas.

2. A AÇÃO POLÍTICA PARTICIPATIVA COMO FRUTO DA EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Antes de tudo, é imprescindível compreender os aspectos geracionais dos Direitos Fundamentais, bem como as suas respectivas dimensões histórico-evolutivas. Nesse contexto, de início, o seu surgimento esbarra nas passadas concepções jusnaturalistas, sobre as quais repousavam as ideias de direitos naturais e inalienáveis que acompanham a essência da pessoa humana, mesmo que ainda não presentes na esfera do direito positivo à época.

Importa ressaltar que dentre os diferentes ideais jusnaturalistas apregoados, o jusnaturalismo racionalista foi causa preliminar à evolução dos direitos fundamentais, na medida em que aproximou a conquista de direitos à razão. Com isso, para que se protejam os direitos naturais no estado de natureza e se evite o estado de guerra é preciso que os indivíduos eliminem o poder absoluto que os assola (LOCKE, 2018, p. 72).

Nessa perspectiva, em razão de inúmeras revoluções sociais em favor de liberdades civis e em desfavor dos privilégios resguardados às classes sociais dominantes na Europa, houve a elaboração de importantes documentos de viés garantista, como a promulgação do *Bill of Rights* em 1689 e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, os quais pavimentaram um vasto caminho de ações institucionais na proteção de direitos.

À vista disso, a limitação do poder institucional e o largo reconhecimento dos direitos de igualdade e de liberdade expandiram a necessidade de positivação das conquistas adquiridas, o que provocou o alastramento da teoria do poder constituinte como forma de legitimidade do poder (BONAVIDES, 1980, p. 141).

Nesse contexto, a primeira dimensão foi marcada pela conquista da autonomia individual frente ao Estado, seja em aspectos políticos ou civis. Em sequência,

na busca por igualdade material, a segunda dimensão propiciou maior participação do Estado na impetração de políticas públicas de bem estar social. E, por fim, a terceira dimensão aparece como de alcance coletivo ao enxergar as necessidades de solidariedade dos indivíduos.

Nota-se, pois, que os direitos fundamentais seguem uma linha de adesão evolutiva, de maneira que cada dimensão alçada é considerada complemento à dimensão anterior, não havendo, portanto, descarte do que se passou. Além do mais, com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, uma nova concepção de universalidade surge, consagrando os direitos fundamentais em superior: “Juridicidade, concretude, positividade e eficácia” (BONAVIDES, 1980, p. 573).

Em especial, na conjuntura jurídica brasileira, cabe ressaltar que a manifestação do ser político social foi marca na construção de nossa República Federativa. Tal narrativa é esclarecida desde os movimentos pró-independência em meados do Século XVIII até à passeata dos Cem Mil contra a ditadura militar brasileira no ano de 1968. Ambos os levantes apontam para a dimensão de liberdade que consagram os direitos fundamentais, sem submissão desmedida a um poder ilimitado e concentrado.

O nascimento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) consagrou a proteção e garantia de direitos: “A amplitude do catálogo dos direitos fundamentais, aumentando, de forma sem precedentes, o elenco dos direitos protegidos, é outra característica preponderantemente positiva digna de referência” (SARLET, 2007, p. 79). Os direitos fundamentais nasceram no Brasil em condição das transformações sociais de reatividade às violações de direitos e, principalmente, na defesa da integridade da dignidade da pessoa humana.

Ocorre que o conjunto de reflexos sociais apontam para a formação dos valores morais que compõem um ordenamento jurídico. Não é, então, o fenômeno jurídico a mera criação legal manifestada pela vontade particular do legislador, mas sim o fruto do conjunto de elementos extra normativos, sejam eles de ordem política, cultural, sociológica ou econômica. Logo, a norma perpassa o texto legal, isto é, podem-se considerar normas de direitos fundamentais atribuídas (ALEXY, 2008, p. 69).

Por conseguinte, os direitos fundamentais são elevados a uma esfera interpretativa mais ampliativa do que taxativa, de maneira que a sua aplicação ultrapassa os limites linguísticos ao se fazer o uso do aspecto normativo como instrumento de eficácia. Nesse sentido, a abstração elencada é preenchida por valores atemporais,

sejam eles o direito à vida, por exemplo. A mudança se dá na estrutura de propagação, ou seja, nos seus devidos meios instrumentais.

Com efeito, o cumprimento normativo ganha novos escopos de aplicação, e é em face a esta compreensão dinâmica que nascem os meios alternativos de se efetivar a participação política, especialmente num contexto de alta volatilidade tecnológica. Conclui-se, assim, que os direitos fundamentais, após longos períodos de aprimoramentos, estacionam numa fase de busca por eficácia e concretização do que já lhe foi conquistado.

Cumpre, então, atentar-se à aplicação imediata dos direitos fundamentais:

O postulado da aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º da CF) pode ser compreendido como um mandato de otimização de sua eficácia, pelo menos ao sentido de impor aos poderes públicos a aplicação imediata dos direitos fundamentais, outorgando-lhes, nos termos desta aplicabilidade, a maior eficácia possível. (SARLET, 2007, p. 389).

Sendo assim, sem a devida eficácia normativa, a estrutura legal positivada é vista como impotente em causar os seus efeitos previamente intencionados, o que pode torná-la desnecessária. Para além disso, o aspecto de universalidade da norma é crucial, à medida que compreende a necessidade de viabilizar o seu alcance geral e, desse modo, evitar uma espécie de seletividade da cidadania (ALCOFORADO, 2017, p. 47). Não há que se aceitar, então, a organização dos direitos de uma Constituição sem que haja nela efeito otimizador e universal.

Logo, se encontradas novas vias de aplicação à norma, compatíveis aos princípios constitucionais e que preservem as suas respectivas eficácias, que sejam devidamente aplicadas. Essa execução responsiva dos direitos fundamentais corrobora para a formação de atores sociais ativos já que lhes serão garantidos direitos políticos de participação. Além disso, vale ressaltar que uma fácil acessibilidade aos meios instrumentais disponibilizados pelo Estado é determinante para este processo, em contraposição a excessos burocráticos.

3. A BUROCRACIA WEBERIANA COMO IMPEDITIVO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EFETIVA

A ação coletiva voltada para o bem público é dificultada pelos seus custos de participação, o que faz com que os assuntos de interesse privado, por muitas vezes, sobreponham o interesse em participar efetivamente de ações políticas (HIRSCHMAN, 1983, p. 84). Nesse sentido, o desinteresse social é posto como um forte fator de crescente individualização da política, visto que o tradicional

caminho percorrido -coletivamente- pelos cidadãos não lhes geram satisfação à medida de suas vontades.

Dentre os custos de participação social na esfera política, surge um elemento decisivo a fim de prejudicar ainda mais a ligação entre sociedade civil e Estado:

Hoje poderíamos acrescentar a última e talvez a mais formidável forma de tal dominação: a burocracia, ou o domínio de um sistema intrincado de departamentos nos quais, nenhum homem, nem um único, nem os melhores, nem a minoria, nem a maioria pode ser tomada como responsável e que deveria mais propriamente chamar-se domínio de ninguém. (ARENDETT, 2016, p. 54).

A dominação burocrática enquanto forma de poder controlador e ocultador de responsabilidades é responsável por minar a *accountability*³, uma vez que gera dificuldades de acesso à informação pública, como uma espécie de excessos processuais incorporados pelo Estado brasileiro. Todavia, em consonância a seção IX⁴, do capítulo I⁵, do título IV⁶ da CF/1988, convém lembrar que no Brasil existe regulamentação adequada para a atuação de órgãos fiscalizatórios de controle da administração pública, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs).

Também, há de se salientar que não se quer fazer aqui uma crítica contrária ao implemento de trâmites procedimentais, já que o seu devido uso confere legitimidade às ações institucionais:

Uma norma jurídica somente é validada se se sujeitar aos trâmites procedimentais. Aí, sim, encontra uma possibilidade relevante de ser legitimada pelos membros da associação política. Trata-se de uma legitimidade da forma, do procedimento de elaboração da norma jurídica e não de seu conteúdo. (BRANCO, 2016, p. 54).

3 Termo em inglês que não encontra exata tradução para a língua portuguesa, mas que se aproxima daquilo que muitos teóricos chamam de “Prestação de Contas”.

4 Dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

5 Dispõe sobre o poder legislativo.

6 Dispõe sobre a organização dos poderes.

Contudo, entende-se que a burocracia⁷ é uma forma de dominação⁸ que encontra respaldo na legalidade para permanecer em caráter de legitimidade. O sociólogo Max Weber (1963, p. 229), ao analisar a composição de estrutura organizacional, identifica a presença de uma área de jurisdição com hierarquia de cargos especializados, autoridade de mando delimitada junto aos meios coativos, atividades regulares e medidas metódicas. Tais são os elementos que constituem a autoridade burocrática formatada pela administração pública; porém, como esta roupagem pode configurar uma forma de dominação?

Ainda pela perspectiva de Max Weber (2004, p. 191), a dominação, para além de ser uma imposição de vontade a terceiro, trata-se da obediência de quem está sendo dominado, isto é, um certo tipo de consentimento implícito que a sociedade carrega consigo em meio a hábitos e costumes, o que desemboca na legitimação da autoridade. Logo, a sociedade civil é impelida -veladamente- a validar a tradicional estrutura administrativa que lhe é apresentada e, sobretudo, auto justificá-la. Em contrapartida, segundo Weber (2004, p. 193), a democracia é o limite que impõe embargos à dominação administrativa, a fim de que o poder de mando seja restrito.

Nesse panorama, havendo a dominação burocrática, a responsabilização política pessoal é passada ao maquinário burocrático impessoal e a informação pública -sobre ações políticas- torna-se intangível, o que dificulta a prevalência do princípio constitucional da publicidade. Consequentemente, os atores sociais têm as suas ações políticas limitadas, de maneira que as participações populares se tornam inócuas tanto nas tomadas de decisões políticas quanto nas fiscalizações públicas. Em suma: “a burocratização crescente provoca desumanização, despolitização e elitização” (BRANCO, 2016, p. 66).

7 No capítulo 8 de seu livro *Ensaio da Sociologia*, Max Weber esclarece que o funcionamento da burocracia é um sistema organizado gerado em razão do desenvolvimento econômico de determinada sociedade. Nesse sentido, foi imprescindível para os Estados modernos que eles se organizassem administrativamente, de maneira que o poder de mando pudesse ganhar validade social. A partir disso, uma série de vantagens técnicas consolidaram a forma de organização burocrática, assim como o seu excesso sufoca a participação política popular e centraliza o poder pela tecnocracia. Para maior aprofundamento, acesse: http://www.ldaceliaoliveira.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/18/1380/184/arquivos/File/materiais/2014/sociologia/Ensaio_de_Sociologia_-_Max_Weber.pdf

8 Na primeira seção do capítulo 9 de seu livro: *Economia e Sociedade Fundamentos da Sociologia Compreensiva Volume 2*, o filósofo Max Weber conceitua a dominação como a possibilidade de impor a vontade pessoal sobre o comportamento alheio. Para maior aprofundamento, acesse: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>

Em sentido contrário, a expansão gradual das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) aparecem como possível efeito de aceleração aos procedimentos burocráticos do maquinário público, bem como fomentam uma tentativa de acesso democrático à internet como nova forma de manifestação do ser político moderno. Em virtude disso, crescem as iniciativas de portais de transparência, de amplo acesso à informação pública, de emissão de documentos por via não presencial, entre outros. Entretanto, é preciso lembrar que o meio digital também é constituído de entraves à parcela da sociedade, não se tratando, por isso, de uma solução absoluta.

4. O E-GOVERNO COMO TENTATIVA DE FORTALECER A COMUNICAÇÃO DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

Inicialmente, antes de se abordar a temática central, é fundamental salientar quais são as principais características que constroem o conceito de democracia contemporânea para assim melhor compreender os elementos que serão analisados e/ou contestados mais à frente. Sendo assim, segundo o filósofo Robert Dahl (2001, p. 49) a democracia se manifesta numa associação mesmo que em diferentes modelos, dentre os quais devem, necessariamente, prevalecer a participação efetiva, a igualdade do voto, o entendimento esclarecido e o controle do programa de planejamento.

Nesse enfoque, a democracia é relevante não só por seu modelo ideal potencializador para a inclusão, mas também em razão dos efeitos imediatos e póstumos de sua aplicação, a exemplo da garantia de direitos fundamentais. Percebe-se, pois, que a correta adesão aos fundamentos expostos acima garante uma estrutura democrática abrangente, permanente, auto reguladora e que se distancia de preceitos autocratas (DAHL, 2001, p. 58).

No Brasil, em especial, de acordo com o caput do art. 14⁹ e o inc. II¹⁰, § 4º do art. 60 da CF/1988, a democracia representativa manifesta-se por meio do voto direto e universal em respeito ao princípio da isonomia. Acontece que, apesar de existirem outros mecanismos democráticos disponíveis, culturalmente, reduziu-se a ação democrática ao voto, em descrédito à plena capacidade de atuação cidadã. Há, pois, que se escutar esse desinteresse do eleitorado brasileiro, já que: “Desin-

9 Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

10 Art. 60, § 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

formação e apatia são a resposta racional num contexto em que o peso do eleitor é tão pequeno - já que cada um controla apenas um voto, em meio a milhares ou milhões.” (MIGUEL, 2005, p. 10).

Sendo assim, como expandir -instrumentalmente- o acesso à cidadania? Como credibilizar um sistema que está em aparente crise? É em meio a esse contexto que convém salientar o advento da revolução técnico-científica-informacional como elemento que reorganiza a dinâmica social e que instiga o Brasil a seguir um ritmo evolutivo em vista de ações que oportunizam vinculação entre acessibilidade e tecnologia, como apontam o inc. V¹¹ do art. 23º, o inc. IX¹² do art. 24º, o art. 218^{o13} e o art. 219^{o14} da CF/1988.

A partir disso, já em maior compreensão aos contornos da democracia, cabe ao Estado brasileiro e aos seus entes federativos viabilizar o encontro entre informação pública, participação política e sociedade da informação. Marco disso foi a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.BR) em 1995 com o intuito de estabelecer ações no uso da internet, bem como a posterior criação do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação (CETIC.BR) em 2005, o qual produz pesquisas regulares com a finalidade de aplicar conhecimento científico no desenvolvimento da sociedade da informação. Desde então, departamentos relevantes surgiram no intuito de se consagrar uma abordagem multisetorial.

Em meio a isso, o E-governo nasce como uma extensão da capacidade de atuação do poder público, que, por sua vez, busca favorecer as gestões administrativas e a acessibilidade social. Diante disso, de acordo com um vasto relatório¹⁵ dos NIC.BR e CETIC.BR (2020, p. 111), é oportuno apontar uma gradual evolução nos serviços disponibilizados em *Websites* por prefeituras ao redor do país, a exemplo do

11 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

12 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

13 Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

14 Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

15 Pesquisa publicada no ano de 2020 sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro no ano de 2019.

percentual de ouvidorias online disponibilizadas aos cidadãos que cresceu de 29% no ano de 2015 para 69% no ano de 2019, bem como o aumento no percentual de emissão de documentos como licenças e certidões que cresceram de 31% no ano de 2015 para 50% no ano de 2019.

No entanto, apesar do evidente crescimento adesivo aos mecanismos digitais, importa ressaltar que há uma disparidade de oferta tecnológica em razão do número de habitantes nos municípios brasileiros ao ano de 2019:

Quanto maior o porte populacional do município, mais prefeituras ofereceram os serviços eletrônicos investigados pela pesquisa. Enquanto nem metade das cidades com população até 5 mil habitantes (36%) e com mais de 5 mil a 10 mil habitantes (43%) permitiam a emissão on-line de pelo menos um documento como licenças, certidões e permissões, este mesmo serviço era disponibilizado por 79% dos municípios com mais de 100 mil até 500 mil habitantes e 89% daqueles com mais de 500 mil habitantes. (NIC.BR; CETIC.BR, 2020, p. 111).

A constatação acima implica em reconhecer a acessibilidade intensamente desigual entre os diferentes municípios do país, onde o espaço urbano aparece como concentrador das inovações em tecnologia pública. Caberia, pois, a busca por maior articulação entre os entes federativos e os seus respectivos municípios interioranos em vista de ações que aperfeiçoem as suas estruturas digitais da gestão pública, sobretudo quando se sabe que a competência em proporcionar meios de acesso à tecnologia é de caráter comum. Haveria, portanto, o cumprimento efetivo do decreto nº 10.332¹⁶ de 2020 e da Lei nº 14.129¹⁷ de 2021.

Ademais, não basta avaliar apenas a condição estrutural do e-governo; também é necessário que se observem os dados referentes à condição de acessibilidade dos brasileiros às TICs. Nesse panorama, de acordo com um outro relatório¹⁸ realizado pelos NIC.BR e CETIC.BR (2020, p. 62), em 2019 um a cada quatro brasileiros não usava a internet e apenas 14% das classes D e E tinham computadores

16 Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

17 Lei que propicia a ampliação dos serviços de internet no Brasil.

18 Pesquisa publicada no ano de 2020 sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros no ano de 2019.

em seus domicílios, embora a participação das referidas classes tenha aumentado¹⁹ gradualmente a cada ano.

Por outro lado, no que diz respeito aos elementos intermediários da informação, acrescenta-se que:

A análise sociotécnica das práticas comunicacionais nas sociedades democráticas permite afirmar que a crescente interatividade entre os indivíduos se dá a partir de intermediários tecnológicos baseados em arquiteturas de controle. [...] Assim, fundamentais para a análise do poder na sociedade informacional são as técnicas de decodificação do biopoder contido nos protocolos e nos demais intermediários da comunicação, tais como softwares e seus formatos de digitalização. (SILVEIRA, 2014, p. 18).

Nesse sentido, diante de um sistema capaz de gerar ações virtuais de influência sobre o comportamento político social, importa alertar que as TICs podem ser utilizadas como instrumentos de poder que aparentemente trazem elementos democráticos em sua forma. Por conseguinte, enquanto o entendimento esclarecido apontado por Dahl (2001, p. 51) estiver comprometido por interferências externas, a formação da opinião pública não encontra a sua dimensão de autonomia e de liberdade.

Consequentemente, o poder legislativo brasileiro reagiu por meio da elaboração de importantes regulamentações normativas acerca destas intempéries. A Exemplo do Marco Civil da Internet²⁰ em 2014 e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais²¹ (LGPD) que, desde 2020, passou a regulamentar a privacidade de dados pessoais, tendo em vista as suas crescentes virtualização e usufruto por certas empresas. Tais ações protetivas revelam, portanto, que o atual espaço público está sujeito a interferências lesivas à harmonia comunicativa coletiva.

5. A DELIBERAÇÃO COMO ELEMENTO DETERMINANTE PARA A DEMOCRACIA DIGITAL

Como visto anteriormente, o modelo democrático brasileiro está se redesenhando por novos contornos digitais, à medida que o e-governo passa a fazer parte da estrutura de serviços públicos disponíveis. Difere-se, nesse sentido, de uma mu-

19 De 30% no ano de 2015 para 50% no ano de 2019, houve um aumento na conexão com a internet.

20 Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.

21 Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre a proteção de dados pessoais.

dança na essência democrática, mas sim no seu formato de aplicação; sobretudo, no modo de transmissão da mensagem. É, então, uma nova linguagem política que pretende considerar a participação social mais direta e efetiva como elemento imprescindível. Dessarte, convém falar em deliberação digital.

A democracia deliberativa representa o ideal da prática política ao considerar a convergência entre as vozes sociais dissonantes como condição *sine qua non*²² ao debate público. Além disso, essa perspectiva permite que parte do aparato normativo legal tenha traços sociais em sua formação ao considerar que as decisões coletivas geram respingos normativos à lei. Logo: “O modelo deliberativo postula uma forma legítima de produção de decisões coletivas” (MIGUEL, 2005, p. 19).

Contudo, ao considerar que a sociedade se forma pela adesão de inúmeros grupos socioculturais distintos, a deliberação não encontra tanta aplicação prática na dimensão macro do mundo real, a não ser que se considere a sua aplicação em perspectiva de micro ações deliberativas, como ocorre em assembleias populares. Acontece que a internet enquanto rede de interconexões sociais mostra-se como um mecanismo independente de representatividade na manifestação do pensamento, haja vista a sua característica marcante de individualidade manual.

Por outro lado, não é válido formular uma lógica pura e ingênua das redes; é válido, pois, considerar que aqueles que estão devidamente inseridos em seu meio já são um recorte específico da sociedade em seus aspectos econômicos e culturais, o que foge do elemento de isonomia participativa presente no modelo de democracia deliberativa. E, mesmo que haja acolhimento geral ao meio digital:

As diferentes posições sociais dos interlocutores contaminam a situação de fala, que, portanto, é marcada por assimetrias. Status, dinheiro, poder ou o domínio do padrão culto condicionam, de formas muito sutis, o acolhimento que é dado à intervenção de cada um dos falantes e, na aparência, não agridem a exigência do “livre debate entre iguais”. (MIGUEL, 2005, p. 15).

Em meio a isso, convém destacar a iniciativa pública de Telecentros, que consiste na criação de espaços comunitários como forma de proporcionar acesso democrático às TICs. No entanto, segundo o relatório²³ publicado pela NIC.BR e CETIC.BR (2020, p. 52), apenas 55% do total de telecentros apoiados pelo Governo Federal estavam a funcionar no ano de 2019. Ainda de acordo com a pesquisa,

22 Expressão em latim que se traduzido para a língua portuguesa significa: “sem a/o qual não pode ser”.

23 Pesquisa publicada no ano de 2020 sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos centros públicos de acesso do ano de 2019.

o não funcionamento se deu principalmente pela ausência de computadores funcionando, pela falta de assistência técnica e pela falta de recursos financeiros para a manutenção do espaço.

Diante dessa perspectiva de atenção à inclusão digital, torna-se ilógico compreender o Brasil como um país de caráter democrático digital em sua integralidade, o que dificulta, sobremaneira, a consolidação de uma deliberação digital em escala macro. Entretanto, reforça-se aqui a necessidade de se atentar para a viabilidade de tais deliberações em escala micro, como interessante meio de ação democrática.

Nesse prisma, em conformidade ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCTDD) (2020, p. 21) pode haver deliberação no ambiente virtual pelos seguintes meios:

Fóruns deliberativos, consultas públicas baseadas em trocas argumentativas, elaboração de textos de projetos de lei, decretos e outros documentos mediante o emprego de tecnologia wiki, ambientes online para a formação de redes sociais voltadas para a deliberação pública.

Logo, percebe-se que a participação social por mecanismos em rede perpassa o entendimento de exclusividade do voto virtual como manifestação da democracia digital. Existem ferramentas diversas que possibilitam maior proximidade aos serviços públicos e à deliberação. Todavia, ainda de acordo com o INCTDD, em 2019 identificou-se que das 140 iniciativas dos poderes executivo e legislativo sobre democracia digital no país, nenhuma dizia respeito à categoria de deliberação. Trata-se, portanto, de um desinteresse generalizado em se aplicar ferramentas que valorizam o alcance da opinião pública.

Apesar dessa evidente carência de políticas públicas deliberativas, entende-se que a deliberação é elemento determinante para a democracia digital por exercer a função de amálgama entre os modelos de democracia representativa e democracia direta (CAVALLAZZI, 2020, p. 50). Na vida prática, a deliberação não se torna, então, uma ação exclusivista, pois nela se encontrarão elementos representativos (CAVALLAZZI, 2020, p. 53). Logo, essa forma de complementaridade confere à esfera pública digital a capacidade de interligar formas distintas de participação popular, sobretudo, ao considerar que a tomada de decisão política pode ter mais influência da opinião pública.

6. A RECONFIGURAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA PELA DELIBERAÇÃO DIGITAL

A esfera pública²⁴ é uma estrutura comunicacional pela qual se discutem assuntos concernentes à vida pública, por critérios de racionalidade (HABERMAS, 1997, p. 46). Para tanto, a publicidade se torna fator estruturante da referida esfera, já que na ausência de acessibilidade tem-se a esfera como de caráter privado. Por conseguinte, a proteção ao instituto da publicidade é fator crucial aos Estados democráticos, assim como reconhece o Brasil pelo § 1º²⁵ do art. 37 da CF/1988 e pela Lei de Acesso à Informação (LAI)²⁶ de 2011.

Por outro lado, é preciso ressaltar que a singularidade do termo “esfera pública” não corresponde à realidade prática das relações sociais, haja vista a ampla disposição de esferas públicas distintas (HABERMAS, 1990 p. 41) em face da complexidade organizacional social, cada qual se constitui em razão de questões culturais, regionais, socioeconômicas e políticas. Isto posto, diante de variadas coletividades que constituem o espaço público, também é coerente falar em variadas opiniões públicas.

Nesse panorama, segundo o filósofo Wilson Gomes (2006, p. 57), para se formar a opinião pública com consequências políticas na esfera pública, deve haver comunicação efetiva entre os atores sociais que formam a sociedade civil, numa espécie de conversação civil. Acontece que o Brasil é um país de modelo democrático representativo, o que implica em tomadas de decisões gerenciadas pelo poder legislativo. Entretanto, ao se considerar a importância da conversação civil, as tomadas de decisões sujeitam-se às deliberações populares, já que o ressoar da vontade social é consequencial.

Ocorre que a voz pública não é uníssona. É preciso que se identifique, então, o interesse causalista que diferencia a opinião pública da opinião da população:

24 Com base nas mudanças sociopolíticas ocasionadas pela revolução francesa a partir de 1789, o filósofo Jürgen Habermas identifica um novo modelo de esfera pública: a esfera pública burguesa. Nela, os meios de comunicação de massa são os reais regentes do debate público. Por outro lado, já em análise particular, para Habermas a esfera pública em si é uma rede adequada para a comunicação de conteúdos que formam a opinião pública. Para um maior aprofundamento, acesse: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/direito-e-democracia-entre-facticidade-e-validade-ii.pdf>

25 Art. 37, § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

26 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula sobre o acesso à informação.

A esfera pública não incorpora, efetivamente, o conjunto dos cidadãos, o que leva Neidhardt a distinguir a opinião pública da opinião da população: a opinião pública corresponde à opinião dominante entre aqueles que, de fato, têm voz ativa na esfera pública, enquanto a opinião da população compreende a opinião reinante entre o público. (COSTA, 2002, p. 18).

Nesse sentido, em meio a esses aspectos aparentemente dúbios da capacidade de comunicação do grande público, o filósofo Jürgen Habermas (1990, p. 61) reconhece que o público de massa pluralista está apto para proporcionar discussões políticas críticas na esfera pública. Para ele os meios de comunicação em massa aparecem como produtores de uma suposta opinião pública, mas que na verdade se utilizam de uma relação de poder para promover um discurso de caráter privado.

Frente a essa mudança estrutural regida pelo uso do poder nas vias de comunicação, denota-se que o discurso de massa fica sujeito àqueles que detêm a capacidade de gerenciar a fala pública, o que difere de uma perspectiva democrática da comunicação, cujos grupos sociais teriam de ter, necessariamente, vozes ativas nas deliberações.

Ademais, há de se dar destaque ao avanço das técnicas como elemento que compõem o novo formato de esfera pública. No caso da técnica informática, o seu evidente alargamento em rede promove uma espécie de interconexão às demais técnicas, o que gera unicidade técnica (SANTOS, 2008, p. 25). Logo, esse processo dissolve os limites geográficos impostos às esferas públicas, o que resulta em formatações cada vez mais globais, abstratas e interligadas.

A partir dessas recorrentes simultaneidades, afere-se que a evolução de tais disposições passou a causar repercussões em diferentes áreas da dinâmica social:

O uso alternativo das tecnologias e de redes informáticas (R. Kroes, S. Finkelievich, J. L. Molina) na reconstrução da esfera pública passa, sem dúvidas, por profundas mudanças nos mapas mentais, nas linguagens, e nos desenhos de políticas, exigidos, todos eles, pelas novas formas de complexidade que revestem as reconfigurações e hibridações do público e do privado. (BARBERO, 2006, p. 69)

Percebe-se, com isso, que a hodierna esfera pública precisa ser compreendida em ótica sistêmica, já que os elementos comunicacionais que a formam não são apenas espaciais, mas também políticos e sociológicos. É importante que se façam notados os atores que se comunicam neste meio, o grau de alcance da fala dos respectivos, bem como a linguagem utilizada para se efetuar a comunicação.

Ainda sob esse ponto de vista, também é necessário que se atente para a compreensibilidade geral da mensagem como forma de produzir uma opinião pública integrada e participativa:

Nos processos públicos de comunicação não se trata, em primeiro lugar, da difusão de conteúdos e tomadas de posição através dos meios de transmissão efetivos. A ampla circulação de mensagens compreensíveis, estimuladoras da atenção, assegura certamente uma inclusão suficiente aos participantes. (HABERMAS, 1997, P. 94).

Por fim, as alterações gerais, que o modelo de democracia digital deliberativa propicia à esfera pública, devem ser analisadas em níveis específicos de impacto relativos ao limite de influência que o modelo democrático brasileiro permite (GOMES, 2018, p. 66). Nessa lógica, os mecanismos digitais podem tanto fortalecer o vínculo entre participação política e cidadania, quanto evidenciar um modelo desigual no qual a sociedade da informação tem graus desnivelados de acessibilidade e de conhecimento técnico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da consolidação dos direitos fundamentais na república federativa do Brasil, os meios instrumentais de participação popular na esfera pública ganham dimensão normativa. Diante disso, com o advento das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), concebeu-se um novo espaço de interação social que traz consigo um árduo desafio de regulamentação ao ordenamento jurídico brasileiro, haja vista a sua robustez tecnicista.

Assim sendo, o Estado, enquanto agente responsável por prestar serviços públicos, tem buscado uma melhor comunicação com a sociedade civil por meio da implementação do e-Governo a fim de enfraquecer os despropósitos burocráticos. Ocorre que as iniciativas, apesar de existirem, mostram-se insuficientes em seus aspectos de alcance às classes sociais marginalizadas, sobretudo ao desconsiderar a importância de se promover uma intensa capacitação social. Não há, portanto, que se falar em democracia digital se não há participação geral e grau similar de importância da fala.

Com isso, a formulação de uma sociedade deliberativa nas vias institucionais de comunicação é extremamente significativa, pois permite a possibilidade de se equilibrar a força comunicativa do poder dominante. Para tanto, é oportuno que se estimule a inserção de mecanismos deliberativos em resposta ao hábito cultural de centralizar a cidadania ao voto. Ademais, há de se reconhecer que, em respeito ao

princípio da publicidade, os serviços eletrônicos têm aproximado a sociedade civil da informação pública como forma de prestação de contas.

É preciso, ademais, que se considere a necessidade de individualização do acesso ao e-Governo como ferramenta de participação popular democrática, pois assim como ocorre na esfera pública tradicional, a deliberação manifesta-se primeiramente em demandas individualizadas para posteriormente conjugar-se às demandas comuns de coletividade. Contesta-se, além do mais, a presença de um tecnicismo de meio que pode, inclusive, equiparar-se aos elementos que formam o domínio da autoridade burocrática.

Por fim, não se trata de considerar a deliberação digital como um incentivo à obliteração da democracia representativa, mas como forma de aperfeiçoá-la, já que possibilitar-se-á maior influência da opinião pública sobre a tomada de decisão política; isto é, uma convergência entre a esfera pública e a esfera política. Diante de toda essa compreensão sistêmica, a esfera pública digital representa uma tentativa de dirimir os custos de participação política, e tem na deliberação a sua forma mais impactante de mudança.

REFERÊNCIAS

- ALCOFORADO, R. E. G. **Uma breve história dos direitos fundamentais: do esboço teórico ao mundo real.** EDUERN: Mossoró, 2017.
- ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. Disponível em: <<http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/3657/alexey-robert-teoria-dos-direitos-fundamentais.pdf>> Acesso em: 27 dez. de 2020.
- ARENDT, H. **Sobre a violência.** 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.
- BARBERO, J. M. Tecnicidades, identidades, alteridades: mudanças e opacidades da comunicação no novo século. In: MORAES, D. (org.). **Sociedade midiaticizada.** Rio de Janeiro: Mauad, 2006. p. 51-76.
- BRANCO, P. H. V. B. **Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber.** Lua Nova. São Paulo, n. 99, p. 47-77, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n99/1807-0175-ln-99-00047.pdf>> Acesso em: 05 jan. de 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11 dez. de 2020.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 27 jan. de 2021.
- BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm> Acesso em: 20 de jan. de 2021
- BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm> Acesso em: 20 de jan. de 2021.
- BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>> Acesso em: 01 de Mar. de 2021.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional.** 26. ed. São Paulo: Malheiros editores, 1980.

CAVALLAZZI, V. W. **E-democracia deliberativa**: a criação de espaços de deliberação social em rede para a implementação de direitos sociais. Salvador: Juspodivm, 2020.

COSTA, S. **As Cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2002

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001. Disponível em: <<https://oidmercosul.files.wordpress.com/2012/11/63830651-dahl-robert-sobre-a-democracia.pdf>> Acesso em: 28 jan. de 2021.

INCT.DD. **Democracia digital no Brasil**: prospecção sobre o legislativo e o poder executivo federal 2019. Salvador: INCTDD, 2020. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/steless-inctdd-website/2020/08/b6d7148c-democracia-digital-no-brasil-2019-final.pdf>> Acesso em: 10 jan. de 2021.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Lebooks Editora, 2018, E-book.

GOMES, W. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública. *In*: MAIA, R; CASTRO, M. C. P. S. (org.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

GOMES, W. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. *In*: SILVEIRA, S. M. (org.). SESC, 2018, E-book.

MIGUEL, L. F. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**. São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.

NIC.BR; CETIC.BR. **TIC Centros públicos de acesso**: Pesquisa sobre centros públicos de acesso à internet no Brasil. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic_centros_publicos_de_acesso_2019_livro_eletronico.pdf> Acesso em: 21 jan. de 2021.

NIC.BR; CETIC.BR. **TIC Domicílios**: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: <https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20201123121817/tic_dom_2019_livro_eletronico.pdf> Acesso em: 21 jan. de 2021.

NIC.BR; CETIC.BR. **TIC Governo eletrônico**: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: <https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf> Acesso em: 21 jan. de 2021.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVEIRA, S. A. Para analisar o poder tecnológico como poder político (2011). *In*: SILVEIRA, S. A; BRAGA, S; PENTEADO, C. (org.). **Cultura, política e ativismo nas redes**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2014.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume II.. Rio de Janeiro, Tempo brasileiro, 1997. Disponível em: <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2012/11/63830651-dahl-robert-sobre-a-democracia.pdf>>

com/2011/08/direito-e-democracia-entre-facticidade-e-validade-ii.pdf> Acesso em 15 de jan. de 2021.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo, UNESP, 1990. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4498665/mod_resource/content/0/Habermas_Mudan%C3%A7a%20estrutural%20da%20esfera%20p%C3%ABblica_Pref%C3%A1cio%201990.pdf> Acesso em 15 de jan. de 2021

HIRSCHMAN, A. O. **Do consumidor ao cidadão**: atividades privadas e participação na vida pública. São Paulo, Brasiliense, 1983.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1963. Disponível em: <http://www.ldaceliaoliveira.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/18/1380/184/arquivos/File/materiais/2014/sociologia/Ensaio_de_Sociologia_-_Max_Weber.pdf> Acesso em: 14 jan. de 2021.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da economia compreensiva. Vol. 2. São Paulo: UNB, 2004. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>> Acesso em: 14 jan. de 2021.