

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CCJP-UNIRIO)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)**

NADJA LÍRIO DO VALLE MARQUES DA SILVA HIME MASSET

**NOVAS TECNOLOGIAS COMO UM INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DA
DIMENSÃO PARTICIPATIVA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO**

Rio de Janeiro

2019

NADJA LÍRIO DO VALLE MARQUES DA SILVA HIME MASSET

**NOVAS TECNOLOGIAS COMO UM INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DA
DIMENSÃO PARTICIPATIVA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Rio de Janeiro

2019

Aos meus pais, Davi e Vanice, e ao meu marido Rafael.
Tio Silvio, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, prof. Claudia Gurgel e aos membros da banca prof. Paulo Mendonça e prof. Carlos Affonso Souza pelas preciosas observações ao longo da elaboração desta pesquisa.

Ao Rafael, *yer shekh ma shieraki anni*, obrigada por acreditar em mim, por estar ao meu lado e nunca me deixar me sentir sozinha. Eu te amo até a lua de Endor e de volta, meu *scruffy-looking nerf-herder*.

Ao meu pai, Davi, fonte constante de serenidade em meio ao meu caos, e à minha mãe, Vanice, meu GPS da vida, fonte de luz quando estou perdida, vocês são minha eterna inspiração na jornada acadêmica e na vida. Nas ilustres palavras do prof. José Ribas Vieira, queridos pai e mãe, obrigada por tudo.

Ao meu querido primo Tiago “Chewie” Marques, e à maravilhosa Klara Freire, companheiros de sofrência: conseguimos!

À Natalia Ávila e ao Guilherme Brito, obrigada por me manter sã e me lembrar que escrever é uma ferramenta poderosa de transformação do mundo.

DECLARAÇÃO DA UNIRIO (FIM DO MESTRADO)

“When the people with authority don’t have to answer to citizens of the galaxy, the result is tyranny.”
— Claudia Gray

*“... Legacy, what is a legacy?
It's planting seeds in a garden you never get to see
I wrote some notes at the beginning of a song someone
will sing for me”*

– Lin-Manuel Miranda

RESUMO

A incorporação de novas tecnologias na política e nas políticas públicas introduziu mudanças fundamentais às sociedades democráticas e novos formatos às relações entre cidadãos e seus representantes eleitos, permitindo uma reaproximação entre eles. Estas inovações tecnológicas vêm também provocando uma transição do governo para o ambiente digital, viabilizando maior participação da sociedade e coleta de dados para melhor informar os processos decisórios. No mesmo compasso, a evolução do próprio conteúdo de democracia vem transformando o papel dos cidadãos na administração, com uma demanda cada vez maior por participação e envolvimento nas questões públicas, impondo deveres positivos de engajamento da sociedade nos debates públicos e na formulação das escolhas públicas, que podem ser imensamente beneficiadas pelas potencialidades inerentes às novas tecnologias. Não obstante, a formulação de um modelo profundamente baseado em novas tecnologias traz riscos que podem prejudicar o próprio regime democrático. Com isto em mente, o estudo do potencial das novas tecnologias para aprimorar os mecanismos de engajamento e participação dos cidadãos na administração, bem como sua influência nas escolhas públicas e os riscos associados à sua integração no processo decisório administrativo é essencial para que se possam enfrentar os desafios impostos por este novo formato.

Palavras-chave: Democracia – novas tecnologias – administração pública – políticas públicas – escolhas públicas – participação – controle social – engajamento social

ABSTRACT

The incorporation of new technologies into politics and policy introduced fundamental changes to democratic societies and new formats in the relationship between citizens and elected officials, allowing a rekindling of their interactions. These technological innovations enable faster and easier communication and governments have been moving towards a digital framework, enabling citizen engagement and data gathering so as to better inform public policy decisions. At the same pace, democracy's evolution itself has been transforming citizen's roles in administration, with an intense demand for participation and engagement, imposing specific duties on government to involve society in public debate and the policy-making process, which can profit immensely from the benefits provided by new technologies. Nonetheless, adopting a system integrated with technology brings risks which may result in hindering democracy. With this in mind, studying the potential of new technologies to enhance citizen engagement and participation in public administration, its influence in governance and the risks associated with their integration in the administrative decision-making process is essential in order to face the challenges posed by this new format.

KEYWORDS: Democracy - new technologies – public administrative – public policy – public choices – participation – social control – citizen engagement

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	14
1.1. Democracia, origens e crise	17
1.1.1. <i>Democracia direta</i>	17
1.1.2. <i>Democracia representativa</i>	20
1.1.3. <i>Democracia delegativa</i>	27
1.1.4. <i>Democracia participativa</i>	29
1.2. Democracia e legitimidade das deliberações políticas	34
1.2.1 <i>Participação como elemento legitimador de escolhas públicas</i>	35
1.2.2. <i>O modelo brasileiro</i>	38
1.2.3. <i>Desafios à democracia participativa</i>	40
2. NOVAS TECNOLOGIAS: VISÃO GERAL, ACORDO SEMÂNTICO E APLICAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	43
2.1. Tecnologias da Informação e Comunicação e Novas Tecnologias	46
2.2. Benefícios potenciais do uso de novas tecnologias	50
2.2.1. <i>Alcance imediato de milhares de pessoas</i>	50
2.2.2. <i>Ampliação do acervo informacional</i>	52
2.2.3. <i>Ampliação do debate público</i>	54
2.2.4. <i>Mapeamento do dissenso</i>	56
2.2.5. <i>Aceleração e automação do processo decisório</i>	59
2.2.6. <i>Análise e tratamento de dados para a produção de conhecimento</i>	63
2.3. Aplicações de novas tecnologias e seus usos possíveis no campo da participação nas relações com a Administração Pública	65
2.3.1 <i>Administração Pública digital e participação</i>	66
2.3.2 <i>Relacionando tecnologias disponíveis e os potenciais benefícios na perspectiva da Administração Pública</i>	69
2.3.3 <i>Ilustrações de iniciativas de implantação de novas tecnologias no âmbito da atuação estatal</i>	71
3. DEVERES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA VOLTADA À PARTICIPAÇÃO	80
3.1 A deliberação pública na CF88	82
3.2 A evolução na compreensão dos deveres de agir previstos na CF88	86
3.3 Deveres de agir do Estado voltados à participação	91
3.3.1. <i>Deveres de agir de condicionamento objetivo</i>	95

3.3.2. Deveres de agir de condicionamento subjetivo	101
4. O OUTRO LADO DA MOEDA: RISCOS E DIFICULDADES DA PROPOSTA	115
4.1. Dos riscos inerentes às aplicações de novas tecnologias na Administração Pública	115
4.1.1. Inclusão digital e captura	116
4.1.2. Bots e hacks: prevenção contra a perversão do modelo	119
4.1.3. Desvios de programação	123
4.1.4. Idealização ou demonização da Administração Tecnológica	125
4.2. Dificuldades	128
CONCLUSÃO	132

INTRODUÇÃO

A edição da Constituição Federal de 1988 veio consolidar o processo de abertura democrática que teve seu início ainda na década de 1970, após longo período de regime de exceção. A nova Carta Fundamental, batizada “Constituição Cidadã”, introduziu uma nova acepção do conceito de cidadania, trazendo também novos mecanismos para o seu exercício, os quais têm por elemento central assegurar a participação e controle social sobre a Administração Pública. Trata-se da reintrodução do modelo de Estado Democrático de Direito ao ordenamento jurídico nacional que inspira esta transformação, atendendo à lição de Norberto Bobbio no sentido de que a democracia moderna é o “governo do público em público”.

A modelagem democrática delimitada pela Constituição Federal propugna pela participação social nas escolhas e decisões administrativas, com a inserção no texto constitucional de mecanismos para a concretização daquele formato. Ocorre, no entanto, que a despeito dos instrumentos inseridos no ordenamento jurídico nacional, o engajamento social no controle das atividades administrativas não tem apresentado, em alguns exemplos, o resultado desejado.

Diante deste cenário, o papel do Estado no campo da participação, seja de abertura e adoção de procedimentos que permitam o envolvimento da sociedade, seja mesmo no campo do incentivo ou fomento ao engajamento é tema sensível, cuja análise merece aprofundamento.

Neste mesmo sentido, a evolução e incorporação de tecnologias de informação e comunicação – e particularmente, da categoria denominada “novas tecnologias” – na política introduziram mudanças fundamentais em sistemas políticos democráticos, e pavimentou o caminho para novos formatos na relação entre cidadãos e seus representantes, permitindo um reencontro entre a política e a sociedade em linha com a lógica do governo em público. Isto porque as referidas inovações contribuem para a melhoria dos canais de informação, comunicação, deliberação e participação aos cidadãos nas escolhas públicas, de maneira mais imediata, simples e efetiva.

Tanto é assim que o próprio ordenamento jurídico nacional vem, gradualmente, aumentando as hipóteses em que a disponibilização de informações deverá se dar, obrigatoriamente, em sítios eletrônicos, bem como estabelecendo um dever de utilizar-se de veículos para a comunicação com – e lateralmente, à própria participação nas decisões de – órgãos e entidades públicas, por meio semelhante.

A par das conhecidas vantagens do uso de tecnologias de informação e comunicação – velocidade e facilidade de compartilhamento de informações, redução dos custos operacionais para a participação, dentre outros –, a opção por um modelo que se apoie integralmente nestes mecanismos traz também riscos, em razão de fatores como a exclusão digital e a captura das escolhas administrativas por uma bolha informacional, sem que todos os segmentos da sociedade tenham a oportunidade para se manifestar. Ante este quadro, faz-se necessário um estudo do potencial novas tecnologias no contexto da democracia participativa, seus potenciais benefícios e aplicações no âmbito da administração pública, sobretudo num cenário de transição para um modelo de governo digital.

A presente pesquisa se ocupa do estudo do papel do Estado no fomento da participação da sociedade nas questões públicas, em linha com o modelo democrático desenhado pelo constituinte, o qual combina elementos dos modelos representativo e direto, naquilo que a doutrina entendeu denominar “democracia participativa”. Mais além, se ocupa da análise do referido potencial das inovações tecnológicas para a efetivação da dimensão participativa do princípio democrático, enquanto ferramentas para a disseminação de informações, troca de conteúdo e para superação dos conhecidos obstáculos ao engajamento.

A investigação proposta adequa-se à área de concentração “Estado, Constituição e Políticas Públicas”, na medida em que tem por objetivo investigar o papel de um dos poderes do Estado – o Executivo – nas decisões sobre políticas públicas, à luz dos mandamentos constitucionais em torno da dimensão participativa do princípio democrático, de modo a viabilizar o engajamento social não só na formulação de políticas públicas, mas também em seu controle.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o potencial das novas tecnologias enquanto instrumento para a superação dos obstáculos enfrentados pela Administração Pública para a satisfação dos deveres positivos de agir

decorrentes do princípio democrático, com especial enfoque na participação, tendo por objetivos específicos: i) investigar os atributos da ação pública no âmbito da democracia aberta à participação, em especial no que tange ao fomento ao engajamento social na formulação das escolhas administrativas; e ii) analisar o potencial das tecnologias de informação e comunicação como instrumento para a concretização da dimensão participativa do princípio democrático e a superação dos obstáculos à sua materialização.

O trabalho se desenvolveu utilizando-se do método crítico-dialético para o enfrentamento das questões levantadas, fazendo o uso de casos concretos a título ilustrativo, não se pretendendo, no entanto, empreender análise de casos.

Para este fim, primeiro se enfrentará o tema da participação em ambientes democráticos, bem como as condições e requisitos para sua efetivação, em particular no campo das escolhas públicas. Em seguida, se procederá à definição do que se pretende chamar “novas tecnologias”, identificando instrumentos disponibilizados no âmbito das Tecnologias da Informação e Comunicação que possam contribuir para a abertura à participação e suas características, trazendo, sempre que possível, iniciativas já implementadas que envolvam o uso destas tecnologias.

Prosseguindo, a pesquisa analisará a moldura dos deveres decorrentes da dimensão participativa do princípio democrático impostos à Administração Pública, e como as novas tecnologias podem ser o veículo para a sua satisfação, com olhos voltados às políticas públicas.

Por fim, será realizado um levantamento prospectivo dos riscos inerentes à adoção de um modelo de democracia participativa *online*.

1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

O estudo da participação enquanto fenômeno político está intimamente conectado à noção de democracia, na qualidade de governo de todos, sendo característica essencial deste regime desde a sua primeira conceituação. Não se pretende, no entanto, empreender uma viagem histórica às noites quentes sob o céu estrelado da Grécia Antiga, mas uma breve análise do conteúdo do conceito de democracia com enfoque principalmente a partir do final do século XIX, seus desdobramentos no que tange à relação entre cidadão e Estado, e à legitimação do agir estatal.

A evolução da estrutura do Estado contemporâneo, com grande concentração institucional de poder, terminou por distanciar-se da sociedade, a quem deveria servir, ganhando autonomia e funcionando como uma entidade à parte, desenvolvendo seus próprios interesses e justificativas – não raro afastados e por vezes até antagônicos em relação aos da sociedade. Na lição de Moreira Neto¹, “o distanciamento entre a sociedade e o Estado tornou-se um inevitável subproduto da evolução contemporânea, caracterizada pela concentração acelerada e indiscriminada do poder”.

Esse agigantamento do Estado, e a concentração do poder levaram então a uma crise de legitimidade, com a representação política não mais bastando para justificar o poder, em especial à luz de sua transformação em critério meramente formal, desnaturando-se o próprio regime democrático em mero cumprimento de ritos eleitorais, sem mais se justificar e fundamentar como governo do povo, para o povo. Em paralelo, há a evolução do conteúdo do que se entenda por legitimidade, superando-se ideia de uma supremacia majoritária, reconhecendo-se não só eventual prevalência dos desejos de uma minoria, mas a inexistência de um conjunto de demandas representativas de um único grupo majoritário.

Não se pode mais cogitar de uma maioria, “pois existem muitas maneiras de dissentir da maioria, e, por outro lado, a própria maioria deixou de ser monolítica e estável, para ser uma situação a ser obtida e mantida quase que

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 5.

caso a caso, de momento a momento”². Hoje fala-se em conciliação e composição de posições plurais, do pluralismo como elemento essencial à organização política e social.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o tema da legitimidade do poder vira tema central de discussão, compreendendo-se que não se justifica exclusivamente a partir de sua organização, inserindo-se os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana como elementos inafastáveis da arquitetura do estado democrático. Na lição de Canotilho³, a simples declaração de uma principiologia não é suficiente o Estado de direito carece de instituições, de procedimentos, de uma soberania popular, de representação política e separação de poderes, fins e tarefas segundo as quais se orientar. É neste contexto que se retomam as discussões sobre a participação enquanto elemento essencial à legitimidade – e por consequência, à democracia –, sinalizando para o fim de um regime de presunção da vontade política⁴ pelos representantes eleitos.

No Brasil, a discussão em torno da legitimidade do poder foi postergada para o final do século XX, com o processo de reabertura democrática iniciado ainda no final da década de 1970 e consolidado em 1988 com a edição da Constituição da República Federativa do Brasil, também conhecida como a Constituição Cidadã. Neste período, grande parte das forças políticas e sociais que capitanearam o movimento pela redemocratização tinham por objetivo mais do que o restabelecimento dos institutos representativos de um regime democrático, buscando uma transformação gradual das estruturas de poder, alargando os espaços de participação nas decisões políticas.

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 5.

³ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Estado de Direito*. p. 7. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33341061/jigcoedd.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DESTADO_DE_DIREITO.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191122%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191122T174317Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=135ea29de15688bb0c0e00034c10d8d7f2860a4f3e2905098cfee19e023bf46b>.

Acesso em outubro de 2019.

⁴ DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

A Constituição Federal de 1988 foi então editada com este projeto em mente, institucionalizando canais de participação e diálogo com a sociedade, tais como as consultas e audiências públicas, referendos, plebiscitos, e os conselhos. Apesar desta pretensão transformadora do conceito de democracia, com ênfase na dimensão participativa, o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello e a emenda constitucional que permitiu a reeleição por um mandato dos chefes do poder executivo fizeram alongar-se o período de consolidação dos instrumentos de efetivação da dimensão representativa do princípio democrático.

No início dos anos 2000 novas demandas entram em pauta, com uma preocupação cada vez maior com o atendimento e ampliação do rol dos direitos sociais, veiculada principalmente por meio de uma intensificação dos litígios visando a tutela desses mesmos direitos, com a saúde, a moradia e a educação como carros-chefes, buscando no Poder Judiciário a satisfação de demandas negligenciadas pelos representantes eleitos. Em análise sobre a judicialização de políticas públicas, Valle⁵ aponta que é na interseção entre estas e ações civis públicas que a jurisdição é chamada a encontrar o ponto médio entre a efetividade constitucional e o devido balanceamento entre poderes.

Em paralelo – e profundamente influenciada pela popularização do acesso às tecnologias de informação e comunicação – amplia-se o debate popular sobre o estado de coisas e o sentimento de insatisfação com a classe política, especialmente à luz das chamadas “Jornadas de Junho” em 2013, a Operação Lava-Jato e seus desdobramentos, levando multidões às ruas para manifestar sua insatisfação.

Vale destacar que as Jornadas de Junho e outros movimentos sociais que ocorreram no mesmo período em outros países têm nas novas tecnologias um forte aliado, funcionando como principal instrumento de comunicação e mobilização, com as redes sociais figurando como ponto de convergência para o engajamento e de convite às manifestações e passeatas, em linha com o movimento *Occupy Wall Street* nos EUA ou os Indignados na Espanha⁶.

⁵ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas públicas e ações civis públicas: judicialização da política? *Direito em movimento*. v. 1, pp. 183-202. Rio de Janeiro: EMERJ, 2003, p. 183.

⁶ Sobre o papel das redes sociais na organização dos protestos, confira-se: CONOVER, Michael D. et al. *The Digital Evolution of Occupy Wall Street*. PLoS ONE 8(5): e64679. Disponível em <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0064679>>. Último acesso em

Não obstante o desenho institucional da CRFB seja favorável à participação, o cenário que se tem implementado é de pouca utilização de mecanismos de engajamento, bem como de pouca responsividade aos resultados deles, sinalizando uma possível inadequação do modelo de democracia participativa delineado no texto constitucional. Diante deste quadro, este capítulo pretende investigar o conteúdo da dimensão participativa do princípio democrático, seus elementos e as condições e requisitos para a sua efetivação.

1.1. Democracia, origens e crise

Antes de adentrarmos ao ponto nuclear do presente capítulo, se faz necessária uma breve recapitulação do conteúdo do que se entende por democracia, bem como a uma análise de sua evolução no último século, com atenção para três modelos que servirão de ponto de partida para a construção de um conceito de participação e sua influência em um regime democrático. Para tal, este item empreende uma análise comparativa dos modelos de democracia direta, representativa e participativa, de maneira a instruir a identificação do modelo democrático desenhado pela Constituição Federal de 1988.

1.1.1. Democracia direta

Nos regimes autocráticos, as decisões de governo e as leis são fundadas nas convicções do governante – que pode ser um único indivíduo ou um corpo colegiado –, cujo poder é absoluto e ilimitado. São variações deste regime o despotismo, o absolutismo, a tirania, e o autoritarismo. Sua vertente mais moderna, a ditadura tem por características elementares a concentração e o caráter ilimitado do poder; as condições políticas para seu surgimento, com a

novembro de 2019. THEOCHARIS, Yannis, et. al. Using Twitter to mobilize protest action: online mobilization patterns and action repertoires in the Occupy Wall Street, Indignados and Aganaktismenoi movements. *Information, Communication & Society*, vol. 18, issue 2, 2015. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369118X.2014.948035>> último acesso em novembro de 2019.

entrada de largos estratos da população na política e o princípio da soberania popular; e a precariedade das regras de sucessão no poder⁷.

Em sentido diametralmente oposto, a democracia direta se caracteriza como o regime político de “governo do povo”, ou melhor, de todos os cidadãos, exercido diretamente por estes, participando das tomadas de decisões sem intermediários. É o regime da ágora ateniense – embora àquela época só fossem cidadãos os homens, filhos e netos de atenienses, negando-se esta condição às mulheres, escravos e mestiços –, em que a população não delega seu poder de decisão, determinando o que seja de interesse público e realizando a autogestão da *polis*.

A bem da verdade, é possível que esta exclusão sistemática de parcela relevante da população, associada à pequena extensão territorial dos Estados-nação gregos, e à simplicidade dos costumes da época expliquem o sucesso relativo do modelo. O cidadão-livre da *polis* grega, desobrigado de ocupar-se com as tarefas de trabalho – transferidas a seus escravos – podia se dedicar integralmente à vida pública, frequentar comícios, ocupar tribunas e deliberar de forma direta e participativa sobre todas as questões da públicas.

Como bem denota Dahl⁸, a despeito da evidente superioridade do modelo ateniense em relação a outros regimes não democráticos existentes ao longo da História, poucas são as evidências que permitam conhecer a realidade fática deste período, de maneira a viabilizar a comparação entre o ideal expresso pelos filósofos e teóricos e a sua efetivação. Embora a participação dos cidadãos fosse excepcionalmente alta segundo qualquer padrão, é impossível determinar o nível geral de interesse político e envolvimento entre os cidadãos, ou definir em que grau a participação variava entre os diferentes estratos, havendo razões para crer que apenas uma pequena parcela dos cidadãos comparecia às reuniões da Assembleia – o que põe em dúvida quão representativo era do *demos*.

Os períodos históricos que sucederam à Antiguidade Clássica, notadamente a Idade Média e Moderna, viram surgir novos modelos de governo

⁷ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política* – Vol. I. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 371- 373.

⁸ DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 30-31.

– os regimes feudal e absolutista – com características autocráticas, retornarem a população a uma posição de sujeição ao governante e suas vontades. Não obstante esta fosse a realidade em grande parte do mundo ocidental, a democracia direta não desapareceu por completo, a exemplo dos “concílios” (reuniões para debate de problemas coletivos) do século XII, e da *Landsgemeinde*⁹ do século XIII, ambos implementados na Suíça¹⁰.

Embora corresponda ao conteúdo do termo democracia em sua origem, o modelo de democracia direta encontra-se hoje superado, sobretudo em razão da impossibilidade de sua aplicação à luz do crescimento populacional, tornando a deliberação coletiva inviável. Da constatação desta impossibilidade, surge a proposta de um modelo de democracia representativa, como propõe por Mill¹¹:

A partir destas considerações, é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do Estado social é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de muito poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo.

Hamilton, principal autor dos *Federalist Papers*, uma coletânea de ensaios publicados nos principais jornais de Nova York entre 1787 e 1788, argumentando em favor da ratificação do novo instrumento jurídico-institucional

⁹ A *Landsgemeinde* marcava oportunidade para que os cidadãos votassem leis ordinárias, emendas à Constituição, tratados internacionais, emitissem autorizações para a cobrança de impostos e realização de despesas públicas de certo montante, a naturalização cantonal e mesmo a seleção de novos juizes. A deliberação é pública, não havendo voto secreto. Embora tenha sido abolida em boa parte do território suíço, a *Landsgemeinde* ainda detém a posição de mais alta autoridade política nos cantões de Appenzell Innerrhoden e Glarus. (FAVRE-BULLE, Thomas. *The Urban Diffusion of Local Direct Democracy between Switzerland and the United States*. Disponível em: https://infoscience.epfl.ch/record/211137/files/013_Farran_Chapter%208%20e.3.pdf. Acesso em julho de 2019.

¹⁰ REZENDE, Luciano Chacha de. Democracia direta, representativa e participativa: um breve exame sobre esses modelos. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte, ano 10, n. 39, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=83820>. Acesso em julho de 2019.

¹¹ MILL, John Stuart. O governo representativo, p. 65 *apud* REZENDE, Luciano Chacha de. Democracia direta, representativa e participativa: um breve exame sobre esses modelos. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=83820>. Acesso em: julho de 2019.

proposto para organizar a nação que surgiria da união das treze ex-colônias britânicas, recém independentes, em mesmo sentido, sustenta que quando comparado aos regimes democráticos da Antiguidade, o sistema de governo republicano proposto pela Convenção da Filadélfia é inegavelmente superior. Isto porque ao transferir o exercício do poder político a um órgão composto por representantes eleitos, permite-se um debate mais organizado e civilizado. Para o autor, corpos deliberativos numerosos constituem uma ameaça à tranquilidade, à ordem social e à deliberação arrazoada, sendo certo que assembleias muito numerosas ou, constituídas diretamente pelo povo, seriam terreno fértil para a intriga, a manipulação e a demagogia, que por sua vez abririam caminho para a tirania e o fim das liberdades públicas¹².

No tema da inviabilidade do regime da democracia direta, vale mencionar o posicionamento de Madison¹³. O referido autor, no Artigo 10, defende que o estabelecimento de um regime representativo permite depurar e aumentar o espírito público, na medida em que o faz passar por um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse público. Sob um regime representativo, defende Madison, a deliberação política será mais propensa a corresponder ao bem público do que se pronunciada pelo conjunto de cidadãos, reunidos para este propósito.

1.1.2. Democracia representativa

O modelo de democracia representativa pode ter sua origem remontada à experiência histórica inglesa, a partir da edição da *Bill of Rights* (1689), transformando-se o Parlamento no local de representação de todo o reino, não mais só dos cavaleiros, lordes e burgueses, e fixando-se a necessidade de eleições livres. Este modelo serviu ainda de inspiração quando das Revoluções Norte-Americana e Francesa, embora cada um tenha desenhado seu próprio

¹² HAMILTON, Alexander. Nº 9 – The utility of the Union as a Safeguard against Domestic Faction and Insurrection. in HAMILTON, Alexander, JAY, John e MADISON, James. *The Federalist: a collection*. Edited with an introduction, reader's guide, constitutional cross reference & glossary by George W. Carey, James McClellan. Indiana: Liberty Fund, Inc. p. 46-47.

¹³ MADISON, James. Nº 10 – The same subject continued. in HAMILTON, Alexander, JAY, John e MADISON, James. *The Federalist: a collection*. Edited with an introduction, reader's guide, constitutional cross reference & glossary by George W. Carey, James McClellan. Indiana: Liberty Fund, Inc. p. 46-47.

sistema – no primeiro caso, o Poder Legislativo seria formado por duas casas (o Senado e a Câmara dos Deputados); já no modelo francês, seria delegado a uma Assembleia Nacional formada por representantes eleitos pelo povo, cujo mandato seria inalterável pelo Rei¹⁴.

A representação, elemento essencial deste modelo democrático, na conceituação de Bobbio, seria um “mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes”¹⁵. Embora um conceito específico do significado de representação seja difícil de atingir – em especial em razão da natureza dúplice da expressão, que pode significar substituição, atuação no lugar de alguém ou reproduzir as características de determinado objeto ou indivíduo –, a representação que nos interessa aqui é a representação política, inerente ao regime democrático, cujo conteúdo pode ser aferido a partir do contraste com os regimes autocráticos e aqueles de democracia direta.

No tema da representação, em especial no que diz respeito diretamente com o tema central desta pesquisa, há três questões que essenciais para o percurso desta pesquisa: o mandato conferido aos representantes eleitos é livre ou vinculado? Ele serve à representação de interesse geral do cidadão ou particular?

Em resposta às duas perguntas, verifica-se que o representante pode atuar como delegado, modelo em que o mandatário é concebido como mero executor das instituições atribuídas pelos representados, privado de autonomia ou iniciativa, verdadeiro porta-voz de seus representados; alternativamente, a atuação pode ser como fiduciário, regime em que o representante detém uma posição de autonomia, orientado, entretanto, para que sua atuação se dê em favor dos interesses dos representados. Por fim, o último modelo concebe o organismo representativo – e não só o representante – “como um microcosmos que fielmente reproduz as características do corpo político”¹⁶.

¹⁴ REZENDE, Luciano Chacha de. Democracia direta, representativa e participativa: um breve exame sobre esses modelos. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=83820>. Acesso em: 23 jul. 2019.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política – vol. II*. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 1102.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política – vol. II*. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 1102.

O modelo representativo, em que o mandatário é dotado de autonomia na atuação em nome e por conta do representado foi difundido pelos Estados Constitucionais, reconhecendo-se que os interesses a ser tutelados pelo corpo político não se limitam a assuntos de ordem privada vinculados a uma pessoa ou grupo, mas abrange todo o povo, titular do poder que em seu favor é exercido.

As eleições periódicas e frequentes são necessárias neste modelo, porque, como destaca Madison ao tratar da *House of Representatives* – o equivalente norte-americano à Câmara dos Deputados no Congresso Brasileiro –, assim como é essencial à garantia da liberdade que o governo em geral tenha um interesse em comum com o povo, é particularmente essencial que o braço legislativo tenha uma dependência imediata e simpatia íntima com seus representados. A sistemática de eleições periódicas e frequentes é, na visão do autor, a única política por meio da qual esta relação de dependência se efetive¹⁷.

O modelo de democracia representativa se difundiu pelo mundo, fixando a representação, por meio da eleição de terceiros, como elemento essencial da teoria democrática contemporânea, ampliando-se paulatinamente o direito ao voto até culminar, já no século XX, no sufrágio universal.

Na teoria política contemporânea, em especial nos países ocidentais, o termo democracia tende a ser definido como um conjunto de “regras do jogo” ou de procedimentos, mais ou menos amplos a depender da teoria a que se filie. Algumas das principais são: i) que o órgão político máximo, a quem se assinala a função legislativa, será composto por membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo; ii) além deste órgão, devem haver outras instituições com dirigentes eleitos, como o Chefe do Executivo ou órgãos da administração local; iii) que todos os cidadãos maiores de idade, sem distinção, devem ser autorizados a ser eleitores; iv) que todos os eleitores devem ser livres para votar segundo a sua própria opinião; v) que todos os votos tenham peso igual; vi) que a liberdade de escolha também atinja aos candidatos possíveis – excluindo da lista qualquer regime que imponha lista fechada; vii) que a eleição se dê por maioria numérica – embora seja possível a definição de outras formas de maioria; viii) que

¹⁷ MADISON, James. Nº 52 – The same subject continued. in HAMILTON, Alexander, JAY, John e MADISON, James. *The Federalist: a collection*. Edited with an introduction, reader's guide, constitutional cross reference & glossary by George W. Carey, James McClellan. Indiana: Liberty Fund, Inc. p. 273.

nenhuma decisão tomada pela maioria seja autorizada a limitar os direitos de uma minoria¹⁸.

Bobbio destaca que a base filosófica para a democracia é o individualismo (uma cabeça, um voto), garantindo que todos sejam livres para tomar decisões sobre o que lhes diga respeito, colocando-se o indivíduo em posição de primazia em relação ao próprio Estado¹⁹, impondo-se a este que sirva a seus cidadãos, não mais súditos a partir do reconhecimento de direitos e liberdades fundamentais²⁰.

Aprofundando-se no estudo do modelo representativo, Patmore²¹ sinaliza a existência de três modelos teóricos de democracia representativa, a começar por um modelo protetivo de democracia, em que o regime serve como ferramenta para proteção de interesses individuais. No segundo, participativo, o envolvimento no processo decisório funciona como meio para aprimorar o desenvolvimento de cada indivíduo. Por fim, o autor sinaliza a existência de um modelo teórico em que o regime democrático tem por objetivo produzir uma elite selecionada a quem se delega o poder para tomar todas as decisões políticas.

Teóricos afiliados à primeira concepção argumentam, segundo Patmore, que o regime democrático propõe uma intensa relação de *accountability*²² entre governantes e governados, que só pode ser atingida por meio de eleições regulares, com voto secreto e universal, em um regime de separação de poderes e com liberdade de imprensa, de expressão e de associação. O papel das eleições é crucial neste modelo teórico, na medida em que é o mecanismo por meio do qual o eleitorado poderá controlar seus eleitos por meio de sua (re)eleição ou não. Neste cenário, assume-se que o eleitor esteja informado sobre qual projeto político ou candidato melhor represente seus interesses, de

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política – vol. I*. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p.326.

¹⁹ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, p. 60-61.

²⁰ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. A Era dos Direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, p. 4.

²¹ PATMORE, Glenn. *Making sense of representative democracy and the implied freedom of political communication in the high court of Australia: Three possible models*. Griffith Law Review (1998) vol. 7, nº 1. P. 97.

²² O termo aqui fora empregado pelo autor em seu sentido vulgar no inglês, não se referindo necessariamente à doutrina da *accountability* no setor público, mas a um sentido de responsabilidade e ônus de prestação de contas, aplicável tanto em âmbito público quanto privado (Nota da autora).

maneira que a preocupação central neste caso será com a escolha de bons representantes, e não tanto com a formação da opinião eleitoral.

Para os proponentes desse modelo de democracia representativa, a participação dos cidadãos tem a função restrita de garantir um bom governo, entendido como aquele que represente o interesse público como definido pela massa de cidadãos eleitores, o que é atingido pela sanção ou perda da eleição. Neste sentido, a participação teria a função protetiva de garantir a tutela da vontade coletiva, promovendo um governo responsivo às suas demandas como forma de conquistar votos. Assim, teóricos do modelo protetivo promovem a participação no sentido de envolvimento no e discussão sobre o processo eleitoral para todos, focando primordialmente nos arranjos institucionais do sistema político.

Em sentido divergente, os teóricos do modelo de democracia representativa participativa defendem o máximo envolvimento de todos os cidadãos na atividade decisória, como meio para o desenvolvimento individual. Para estes, há dois critérios de avaliação de um bom governo. O primeiro verifica se interesses individuais relacionados à proteção, bem estar, necessidades materiais e, genericamente, a felicidade dos cidadãos sejam atendidos e até mesmo aprimorados estando diretamente ligado à natureza e qualidade das decisões governamentais. O segundo elemento de análise diz respeito à promoção do desenvolvimento pessoal de cada indivíduo, particularmente no que concerne à sua educação, de maneira que a virtude de determinado governo será medida a partir de seus efeitos educativos. É importante destacar aqui que o termo educação, neste caso, não se restringe à educação formal, acadêmica, mas sim no aprendizado a partir da prática democrática, em linha com o que defendia John Stuart Mill, no sentido de que, ao se envolver em matérias e atividades públicas, o cidadão é chamado a cogitar de interesses outros que não os seus; a deliberar com base em um conjunto de princípios e máximas que têm por objetivo o bem comum. Diante deste quadro, o indivíduo toma conhecimento de seu papel enquanto parte de um grupo, e que aquilo que pretenda o beneficiar o coletivo também o beneficiará²³.

²³ MILL, John Stuart. O governo representativo, p. 65 *apud* REZENDE, Luciano Chacha de. Democracia direta, representativa e participativa: um breve exame sobre esses modelos. Revista

Segundo a compreensão de John Stuart Mill, um modelo ideal de governo permitiria a participação de todos da forma mais ampla possível. No entanto, diante da impossibilidade prática da participação pessoal em todas as questões públicas, a representação surge como segunda melhor opção. O problema crucial neste sistema, no entanto, está em manter os representantes responsáveis e responsivos perante seus eleitores, o que pode ser superado a partir da maximização das oportunidades de participação nas decisões políticas, de maneira a que o cidadão desenvolva as qualidades e capacidades necessárias para analisar as atividades de seus escolhidos, fiscalizando e exigindo deles a prestação de contas ou explicações.

Neste sentido, a *accountability* ou o dever de prestar contas e explicações se mostra elemento essencial do modelo de democracia representativa participativa, em favor do qual teóricos apontam três argumentos centrais. O primeiro deles, no sentido de que a votação e discussão de matérias de interesse público tem relevante papel educativo para todos os cidadãos. Através da discussão política, o indivíduo transcende sua rotina e mesmo sua bolha informacional²⁴, passando a ter uma visão sistêmica de suas próprias circunstâncias e desafios e como se relacionam com os de seus concidadãos, se tornando membro efetivo da comunidade. Modelos e processos que fomentem o engajamento incitam os cidadãos a participarem da decisão pública, mas também têm o potencial de provocar uma mudança cultural no sentido de construção de um tecido social, na medida em que criam espaços de sociabilidade e convivência, reoxigenando e renovando as percepções acerca dos diferentes temas submetidos a deliberação²⁵.

Um segundo argumento frequentemente apresentado pelos teóricos da democracia representativa participativa é no sentido de que, em razão das limitações naturais dos dois mecanismos mencionados anteriormente (voto e discussão política), deve haver outras formas de participação, como por exemplo

Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=83820>. Acesso em: 23 jul. 2019.

²⁴ No tema, confira-se: SUNSTEIN Cass R. *Republic.com 2.0*. Princeton University Press, 2007, p. 1-18. BOZDAG, Engin; HOVEN, Jeroen van den. Breaking the filter bubble: democracy and design. *Ethics Inf Technol* (2015) 17:249–265. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10676-015-9380-y.pdf>

²⁵ NEZ, Héloïse. Democracia participativa e inclusão sócio-política: as experiências de Bobigny *França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). *Revista Organizações & Sociedade*. Vol. 16, n. 49, p. 325-350. Abr/jun, 2009, p. 327-340.

o envolvimento do cidadão em demandas de justiça social e organizações. Evidentemente, as oportunidades de engajamento, nesta última, dependerão de seu tamanho, uma vez que quanto maior, mais difícil será de garantir o tipo de participação que auxilie na função educativa e de desenvolvimento pessoal da democracia²⁶.

Por fim, Patmore traz um terceiro modelo teórico de democracia representativa, a que chama de elitista. Neste modelo, o regime democrático é mais restrito do que o tratado anteriormente, sendo visto como, na melhor das hipóteses, um meio para escolher agentes decisores e controlar seus excessos. Embora similar ao modelo protetivo, seus proponentes sustentam não se tratar de um modelo ideal, mas sim fundado na empiria – e por isso, mais realista do que os demais. Sua intenção principal é explanatória, revelando de que forma processos democráticos funcionam.

Neste sentido, teóricos deste modelo argumentam que a função crucial da democracia não é investir os cidadãos com o poder de decidir questões políticas, mas sim viabilizar a seleção de representantes, de maneira que o papel do povo neste caso será o de produzir um governo. Democracia, portanto, corresponde a um método político, um arranjo institucional para empreender escolhas políticas em que determinados indivíduos vão adquirir o poder de decidir por meio de uma disputa competitiva pelos votos do eleitorado. Assim, o processo eleitoral é o traço distintivo da democracia, afastando-se do conceito de governo do povo, para o povo e abraçando o conceito de governo por políticos²⁷.

Destaque-se, porque relevante, que este modelo não pretende afastar qualquer senso de responsabilidade ou ideais que direcionem a atuação dos representantes eleitos, mas reconhece a natureza limitada do controle democrático, sustentando que uma vez feita a seleção do grupo que governará pelo próximo ciclo, a atividade política cabe exclusivamente. Isto significa que o povo, no regime democrático elitista, não deve pretender pautar a atuação de

²⁶ PATMORE, Glenn. Employee voice and democracy: a critique of national and transnational laws. In DUNDON, Tony et al. *Handbook of Research of Employee Voice*. (Edward Elgar, 2nd edition, forthcoming). (Draft cedido pelo autor).

²⁷ Neste sentido, confira-se Schumpeter: "democracy does not mean that the people actually rule in any obvious sense of the terms 'people' and 'rule'. Democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the men who are to rule them". (SCHUMPETER, 1943 apud PATMORE, Glenn)

seus governantes – por exemplo, por meio da ação usualmente aceita de “bombardeá-los” com ligações ou cartas veiculando demandas. Neste quadro, a participação se restringe ao voto e à discussão, e esta satisfaria o fluxo necessário de informações entre representantes eleitores e eleitos para garantir que os primeiros não sejam removidos de seus cargos sem qualquer tipo de aviso anterior.

1.1.3. Democracia delegativa

Este último modelo forma um paralelo interessante com o modelo descrito por O'Donnell²⁸ denomina democracia delegativa, cuja premissa básica é de que o agente político que ganhe uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que permitirem as relações de poder existentes, até o final do mandato. O presidente é tido como principal fiador do interesse nacional, o qual lhe cabe definir. Sua atuação não precisa guardar qualquer semelhança com o que disse ou prometeu durante a campanha eleitoral, porque foi autorizado a governar segundo sua conveniência. Tipicamente, os candidatos vitoriosos se apresentam como estando acima de todas as partes, isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados, alimentando a narrativa de que represente o conjunto da nação.

Neste modelo, outras instituições – a exemplo do Congresso e o Judiciário – não vistas como incômodos que acompanham as vantagens internas e internacionais de ser um presidente democraticamente eleito, e a ideia de um dever de prestar contas a essas instituições ou a outras organizações privadas ou semiprivadas representa um impedimento desnecessário à plena autoridade cujo exercício fora delegado ao presidente²⁹.

Segundo o autor, nas democracias delegativas os partidos e o Congresso manifestam suas críticas a respeito das políticas públicas levadas a cabo, e os tribunais, baseados em razões formalistas ou legalistas impedem medidas flagrantemente inconstitucionais. O partido – ou os partidos, quando

²⁸ O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos nº31—outubro de 1991. p. 30

²⁹ O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos, nº31—outubro de 1991. pp. 25-40. Disponível em: <http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. P. 31.

necessária a atuação concertada, como no presidencialismo de coalização – que elegeu o presidente tipicamente se distanciará deste à medida em que perder apoio popular, começando a recusar apoio parlamentar às suas propostas, o que aumenta ainda mais seu isolamento político e as dificuldades em formar uma coalização estável no Congresso, que por sua vez retroalimentam sua propensão a evitar, ignorar ou mesmo corromper esta e outras instituições.

Evidente que um modelo representativo envolverá algum grau de delegação, afinal o sistema se estrutura em torno da escolha, por uma dada coletividade, de um agente a quem ela autoriza que fale por ela, e se compromete a acatar o que for por ele decidido, na sua condição de representante. O principal fator de diferenciação entre a democracia delegativa e a representativa (em sua versão mais amplamente aceita) está na ideia de *accountability*: o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles que lhe delegaram o mandato.

Nos regimes democráticos consolidados, a *accountability* opera não só entre eleitores e eleitos (ou verticalmente), mas também em relação a uma rede de instituições e contrapoderes relativamente autônomos (responsabilidade horizontal) que têm a capacidade de questionar e até mesmo punir eventuais impropriedades. Representação e *accountability*, acarretam aquilo que Guillermo O'Donnell³⁰ conceitua como dimensão republicana da democracia, com a cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses público e privado dos ocupantes de cargos eletivos.

No modelo delegativo, pelo contrário, há um grau baixo de institucionalização, prejudicando a capacidade de avaliação da prestação de contas pelo presidente, o que termina por resultar em facilitar a rápida elaboração de políticas públicas às custas de sua qualidade, implementação e há alta concentração da responsabilidade pelos resultados no presidente. Disto resulta uma vertiginosa variação na popularidade dos representantes, vistos em

³⁰REIS Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo, orgs., A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas, São Paulo, Editora Vértice, 1988. e O'DONNELL, Guillermo. Transição democrática e políticas sociais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, out./dez., 1987. Perspectivas, São Paulo, Editora Vértice, 1988. *Apud* O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos CEBRAP, nº31—outubro de 1991. pp. 25-40. Disponível em: <http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. P. 32.

um momento como salvadores messiânicos, e no momento seguinte “amaldiçoados como deuses caídos”.

1.1.4. Democracia participativa

Diante dessa retomada da essencialidade da participação, o modelo hegemônico de regime democrático foi desafiado a reintroduzir o povo no governo que deveria ser, na versão precisa de Abraham Lincoln³¹, do povo, pelo povo e para o povo.

A evolução do Estado contemporâneo levou ainda a uma reestruturação da própria tripartição de poderes, uma vez que a complexidade e dinamismo da vida moderna passam a exigir respostas estatais mais rápidas, provocando um processo de delegificação, com a transferência de competências normativas para a Administração Pública, que por sua vez não pode mais ser enxergada como unidade de poder, na medida em que o século XX viu surgirem agências e entes dotados por sua vez de competência normativa própria e determinada autonomia em relação ao poder central. Diante deste quadro, a legitimidade administrativa não mais pode ser extraída da própria Lei – designada nas Revoluções Burguesas como expressão da vontade geral, que ao mesmo tempo vinculava e legitimava a atuação estatal³² - ou da legitimidade do chefe do Poder Executivo, eis que grande parcela da atividade administrativa se dá sem qualquer interferência deste ou de seus delegatários mais próximos.

Neste cenário de crise do sistema representativo e de profunda transformação da atividade administrativa, se faz necessário identificar nova fonte de legitimidade para a ação estatal, e é assim que a participação surge como fundamento legitimante.

O regime de democracia participativa vem resgatar o trinômio do processo político (democracia, participação e povo como sujeito ativo e passivo do processo político), de sorte que uma análise referente ao quão democrático

³¹ A frase “government of the people, by the people, for the people”, proferida por Abraham Lincoln em discurso proferido quando da consagração do Cemitério de Gettysburg, referido historicamente como Gettysburg Address.

³² BATISTA, Patrícia. Transformações do direito administrativo. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 92.

determinado país é passará, necessariamente, pela verificação da existência e qualidade dos canais de acesso à livre e direta participação. O enfoque central deste modelo é estabelecer mecanismos de intermediação e, simultaneamente, acrescentar os instrumentos de participação do povo, necessários para a intervenção do governado nas políticas públicas e mecanismos de controle dos governantes.

Neste sentido, se farão presentes o consenso e a ampla consulta popular, sendo imprescindível a procura de conceituações de coletivo, a descentralização das iniciativas e da gestão, aproximando os governados e permitindo que tomem parte da vontade governativa³³.

O modelo de democracia participativa traz quatro diferenças básicas em relação ao modelo representativo puro, como destaca Murilo Gaspardo³⁴: i) a inclusão de atores historicamente excluídos do processo deliberativo; ii) o caráter deliberativo da participação; iii) seu papel pedagógico; e iv) a pluralidade de desenhos institucionais.

1.1.4.1. Democracia participativa e inclusão

A já mencionada evolução do Estado contemporâneo, trouxe como principal diferença na transformação da cidade-Estado em Estado-nação está na ampliação do alcance da ideia de democracia, até então centrada em questões locais, deslocando-se para a esfera da nação, país, ou Estado Nacional. O alargamento da diversidade de interesses, ideologias e elementos identitários é uma consequência deste ganho em escala – ainda que não haja uma relação direta entre escala e diversidade -, atingindo o próprio conceito de democracia ou governo popular.

A democracia participativa tem como elemento impulsionador a reivindicação de espaços participativos ampliados para atores política, social e economicamente mais frágeis, frequentemente excluídos dos processos

³³ ANDRADE, Mariana Drumond. A Crise de Representatividade e a Democracia Participativa . Revista Brasileira de Direito Municipal - *RBDM Belo Horizonte*, n. 14, ano 5 Outubro / Dezembro 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12303>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

³⁴ GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Estudos Avançados*. 32 (92), 2018.

decisórios, buscando formas alternativas de se fazer ouvir. Neste sentido, os movimentos sociais têm papel fundamental tanto na institucionalização da diversidade, quanto na ampliação dos espaços pela transformação de práticas pelo aumento da cidadania. Neste cenário, merecem destaque os movimentos negro, feminista e LGBTQ, que impulsionaram ao longo do século XX uma maior abertura às demandas e interesses destes segmentos.

No cenário nacional, vale o destaque para o papel dos movimentos sociais na constituinte de 1988, desdobramento natural de seu profundo envolvimento no processo de demanda pela redemocratização. Como é de conhecimento geral, o processo constituinte de 1987/1988 foi inovador no panorama constitucional brasileiro em razão de sua abertura à ampla participação popular, provocando um debate longo e tecnicamente desafiador em torno do que viria a se consolidar como o texto da Constituição Federal.

A participação da sociedade e dos movimentos sociais na Constituinte se deu, não somente por meio dos canais institucionalizados em seu Regimento Interno – como as sugestões, audiências públicas e emendas populares –, mas também por meio de fóruns de debate e acompanhamento das atividades da Assembléia Nacional Constituinte por todo o Brasil. A complexidade do processo e a pluralidade dos temas trazidos a debate foi alvo de duras críticas, no sentido de que a discussão poderia ter se concentrado em temas mais relevantes e resultado em um texto mais conciso e coerente. Entretanto, o grande mérito do processo constitucional de 1987 foi justamente essa abertura, propiciando intenso exercício de cidadania mediante a participação de cidadãos não integrantes da ANC nos discursos que resultaram no texto final.

1.1.4.2. Democracia participativa de deliberação e seu caráter pedagógico

A despeito da importância da inclusão de grupos historicamente segregados, ela por si só não é suficiente à satisfação da dimensão participativa do princípio democrático. É necessário ainda que o processo deliberativo seja permeável não só ao final, mas ao longo da formação da escolha pública, permitindo a apresentação de contrapontos e troca de informações entre a Administração e administrados. O debate público é ferramenta de aprendizagem de que todos os envolvidos e atingidos por uma política podem se valer. Neste

sentido, o modelo de *débat public* adotado na França por meio da *Loi Barnier* em 1995 – reformada em 2002 e 2010 – merece destaque, em razão de sua estruturação.

A referida *Loi Barnier* instituiu a criação da *Commission Nationale du Débat Public* (CNDP), um órgão público independente, formado por um corpo de vinte e cinco membros, selecionados dentre servidores do governo central e local, e representantes de organizações não governamentais, sindicatos e empresas. A Comissão se reúne mensalmente para deliberar, sendo certo que todos os projetos maiores que um determinado limite devem ser submetidos à sua análise antes mesmo da elaboração de projetos detalhados, de maneira que a Comissão possa discutir a orientação genérica e mesmo a localização do projeto.

O processo de debate público sob a CNDP pode durar até no máximo 04 (quatro) meses, no(s) local(is) atingidos pelo projeto, e é precedido de extenso trabalho preparatório pela Comissão, com o objetivo de levar o interesse público e o engajamento ao maior grau possível, inclusive auxiliando na produção de material informativo. O procedimento em si combina audiências públicas, sítios eletrônicos e outros instrumentos para garantir sua publicidade.

Ao final do período, a CNDP produz um relatório isento das informações apresentadas ao longo do processo, a que o responsável pelo processo deverá responder em até três meses, indicando como pretende proceder. Este documento então servirá para o controle pela CNDP dos compromissos ali fixados³⁵.

Este modelo – embora particularmente voltado a projetos de infraestrutura – permite compreender o que se pretende defender no que tange ao caráter deliberativo do regime democrático de participação, uma vez que cria um espaço de debate prévio à escolha pública, permitindo que a população afetada seja adequadamente informada e traga, por sua vez, suas motivações, com a Comissão tendo ainda um importante papel de incentivo ao envolvimento, inclusive prestando auxílio à produção e disseminação de informações por todas as partes.

³⁵ MARSHALL, Tim. Learning from France: using public deliberation to tackle infrastructure planning issues. *International Planning Studies*. Fls. 5-6. Disponível em: <https://www.ice.org.uk/ICEDevelopmentWebPortal/media/Documents/Media/Policy/nna-submissions/Learning-from-France-using-public-deliberation-to-tackle-infrastructure-planning-issues.pdf?ext=.pdf>

O terceiro elemento distintivo da democracia participativa definido por Murilo Gasparido, é intimamente relacionado com a deliberação, porque diz respeito a seu caráter pedagógico. A ideia por trás deste elemento é de que a oportunidade da participação deliberativa qualifica e estimula o cidadão a se engajar, fazendo com que conheça as questões de interesse público e oferecendo elementos que permitam análise crítica das questões expostas. Esta ideia se coaduna com a concepção de democracia de Robert Dahl³⁶, para quem a característica chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos.

1.1.4.3. Pluralidade de desenhos institucionais

Por fim, a democracia participativa se diferencia da representativa na medida em que exige e estimula a criação de uma pluralidade de desenhos institucionais, para viabilizar a participação nas decisões políticas, não mais limitada à escolha dos representantes. O pluralismo a que se faz menção aqui diz respeito não só a meios oficiais, governamentais, mas também aos grupos e organizações sociais relativamente autônomos entre si e em relação ao próprio governo³⁷.

Neste campo, a democracia participativa poderá ser de alta ou baixa intensidade, a depender do momento em que o engajamento é possível. Na lição de Gasparido³⁸, será de baixa intensidade quando se limitar ao momento da decisão, e de alta intensidade quando antes da decisão abranger a formulação da agenda e, posteriormente, seu monitoramento. Diferentemente da democracia representativa, este modelo não apresenta um arcabouço jurídico institucional básico já testado e aprovado para a concretização de seus princípios, mas sim um conjunto de experiências de inovação institucional, que de modo geral não resultam exclusivamente de formulações acadêmicas ou

³⁶ Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971. A primeira edição brasileira foi publicada em 1997 pela Editora da Universidade de São Paulo. DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997. Vale aqui a ressalva de que Robert Dahl trabalha com o termo “democracia” para um modelo ideal de governo, utilizando-se do conceito de “poliarquia” para definir o sistema democrático moderno. (DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos*. P. 352).

³⁷ DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos*. P. 347.

³⁸ GASPARIDO, Murilo. *Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios*. *Estudos Avançados* 32 (92), 2018.

burocratas, mas que são frequentemente forjadas pela própria sociedade civil, por meio da luta política.

A mais recente onda de inovações institucionais neste campo envolve o uso de tecnologias de informação e comunicação, em particular a internet como instrumento para ampliação da participação, como se verá mais à frente. No entanto, vale a ressalva de que não se trata de um novo modelo democrático, mas sim de nova ferramenta, trazendo diferentes resultados conforme os desenhos institucionais ou atores políticos que a manejem.

Um governo formulado segundo um modelo de democracia participativa de baixa intensidade, implementará ferramentas de engajamento distintas daquelas utilizadas por um orientado para a alta intensidade, e o uso de novas tecnologias não impacta em sua classificação enquanto regime democrático participativo. O que será efetivamente diferente – ou, pelo menos, o que será potencialmente transformado – é o resultado dessa participação, na medida em que as inovações tecnológicas permitam uma ampliação do elenco de envolvidos o que, por natural, impactará no resultado final do processo decisório ou deliberativo.

Como se verá em capítulo apropriado, as novas tecnologias carregam em si benefícios potenciais relevantes para a atividade estatal, a exemplo do alcance a milhares de pessoas, a ampliação do acervo informacional da Administração, a criação de espaços deliberativos, a aceleração de processos decisórios, dentre outros, que atingirão diversos aspectos da atuação administrativa, mas que são particularmente relevantes no campo da legitimidade, sobretudo quando manejadas para a efetivação da dimensão participativa do princípio democrático.

1.2. Democracia e legitimidade das deliberações políticas

Como já visto, a consolidação do modelo de Estado democrático de Direito pela promulgação da Constituição Federal de 1988, tem na afirmação da centralidade dos direitos fundamentais e da democracia elementos centrais estruturantes e de fundamento de legitimidade. No campo do direito administrativo, a sua constitucionalização tem por resultado a impregnação de

sua dogmática pelos vetores principiológicos da Lei Maior, determinando uma releitura de seus institutos.

Na lição de Binjenbojm³⁹, o giro democrático-constitucional da Administração Pública brasileira tem propulsão mudanças voltadas a: i) incrementar o grau de responsividade dos administradores aos anseios e demandas da sociedade, mediante procedimentos mais transparentes e participativos, ii) respeitar, proteger e promover os direitos fundamentais por meio de procedimentos que assegurem o devido processo legal – inclusive no campo da formulação de políticas públicas; e iii) submeter a atuação dos administradores a controle efetivo, que tenha em conta não só parâmetros jurídicos mas também os resultados práticos.

As três dimensões elencadas pelo autor como atingidas pelo giro democrático-constitucional do direito administrativo dialogam intensamente com a questão da legitimidade das escolhas públicas, quer na medida em que devam atender aos anseios dos administrados, no que diga respeito ao devido processo legal, sobretudo no campo da formulação de políticas públicas (em verdade, em todo o seu ciclo, conforme a já mencionada posição de Gasparido), ou no campo do seu controle, reclamando ainda a participação como elemento para a sua legitimação.

1.2.1 Participação como elemento legitimador de escolhas públicas

O modelo de democracia representativa foi disseminado a partir das Revoluções Liberais como alternativa ao modelo autocrático dos regimes monárquicos vigentes até então, tendo a eleição de representantes como meio de legitimação e controle das escolhas políticas, uma vez que estes traduziriam fielmente os interesses de seus representados. Neste campo, Tourraine⁴⁰ destaca que são condições para a representação uma forte agregação das demandas provenientes de indivíduos e setores distintos da vida social; e a

³⁹ BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 38.

⁴⁰ TOURRAINE, Alain. *O que é a democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 76-82.

capacidade de organização destas diferentes categorias sociais de forma autônoma. Em outras palavras, é necessário que haja uma pluralidade de interesses e objetivos, que devem ser organizados entre seus afins, autonomamente.

Neste mesmo sentido, Robert Dahl aponta que os primeiros esforços bem-sucedidos de democratização do Estado nacional ocorreram tipicamente em países que já dispunham de corpos legislativos destinados a representar interesses sociais distintos e bem demarcados: aristocratas x comuns; proprietários de terras x interesses comerciais, e similares. Nestes casos, a construção de um modelo representativo não precisou ser “tecido a partir das fibras diáfanas das ideias democráticas abstratas”⁴¹, se limitando a aprimorar ou democratizar os órgãos e sistemas representativos já existentes, principalmente por meio de eleições.

Este cenário de adaptação de sistemas e instituições já existentes explica por quê, na tradição ocidental, os sindicatos terminaram por exercer um papel primordial na organização da vida política, tendo dado origem a partidos trabalhistas ou socialistas que representavam seu braço político, com as organizações patronais passando pelo mesmo processo, sendo ainda hoje fortemente presentes no cenário eleitoral. Entretanto, as bases sociais da vida política foram enfraquecendo-se e deslocando à medida que diferentes interesses, costumes e preocupações foram tomando o espaço público, não se identificando com os partidos então existentes, primeira das fragilidades do sistema representativo⁴².

Em paralelo, há um afastamento entre atores políticos e sociais, com aqueles concentrando-se em aumentar seu próprio poder, e não no atendimento das demandas de seus representados, sistemática denominada *partitocrazia*, causada pelo acúmulo, pelos partidos políticos, de recursos que lhes permitem escolher seus candidatos e garantir em certa medida seu sucesso, corroendo o sistema representativo em sua essência, e levando à percepção de que uma concepção puramente institucional ou formal de democracia, em que se viabiliza

⁴¹ DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 340

⁴² TOURRAINE, Alain. *O que é a democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 76-82.

a eleição de representantes não é suficiente a garantir o conteúdo material de um regime democrático; é necessário que atores sociais e políticos estejam ligados uns aos outros, isto é, que os governantes detenham representatividade social, e neste campo a participação se faz particularmente relevante, quer no campo propositivo, veiculando demandas, quer no campo do controle, como se verá mais adiante.

Consolidado o modelo de democracia representativa, a ascensão dos regimes nazifascistas ainda na primeira metade do Século XX e as duas Grandes Guerras provocaram novo refletir em torno de dois dos conceitos elementares dos Estados Democráticos de Direito: Direito e Democracia. Reconhece-se, neste cenário, que o princípio democrático comporta duas dimensões igualmente relevantes: a representativa, aqui já consolidada, e a participativa. Assim é que retoma-se a ideia da participação como elemento essencial à legitimidade do poder e demonstração da soberania popular, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem asseverando que toda pessoa tem direito de tomar parte na direção dos negócios públicos de seu país⁴³.

Transforma-se o conteúdo do que se compreendia por democracia, distanciando-a de seus instrumentos. Democracia não mais corresponde exclusivamente ao sistema de eleição de representantes por meio de eleições periódicas, mas sim à possibilidade de o povo indicar a direção que deve tomar o Estado. Nenhuma quantidade de votos legitimará que o governante aja contra o interesse do povo ou da nação. A eleição de um determinado agente nada mais representa, do que uma espécie de procuração para que aquela pessoa – ou grupo político de que faz parte – utilize o mandato para cumprir permanentemente a vontade popular⁴⁴.

⁴³ Art. 21º: 1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país. 3. A vontade do povo é fundamento de autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto. (NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> >

⁴⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Poder Municipal: Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 31. *Apud* ANDRADE, Mariana Drumond. A Crise de Representatividade e a Democracia Participativa. Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM Belo Horizonte, n. 14, ano 5 Outubro / Dezembro 2004 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12303>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

1.2.2. O modelo brasileiro

O art. 1º da Carta Constitucional estabelece que o Brasil se organiza sob a forma de República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, elencando a cidadania e o pluralismo político como dois de seus fundamentos, e destacando no parágrafo único que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Sinaliza, desta forma, a adoção do modelo de democracia participativa. No entanto, só a leitura deste artigo não é suficiente a caracterizar definitivamente o regime adotado.

No contexto constitucional, a elevação da cidadania a fundamento da República aponta para um papel de destaque do cidadão, e o extenso rol de direitos fundamentais – não restritos aos direitos de liberdade, mas abrangendo ainda os direitos sociais e coletivos, - associado à inclusão de mecanismos de expressão da vontade popular reforçam a ideia de superação da simples função de eleitor, transmutado em indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal⁴⁵.

José Afonso da Silva, ao tratar do cenário nacional, afirma que o modelo de democracia delineado pela Constituição Federal de 1988 tem um caráter fortemente representativo, com temperos de institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental⁴⁶, traçando novo paradigma no cenário democrático e constitucional nacional, inclusive no que diz respeito à gestão das políticas públicas e a incorporação da sociedade civil na persecução do interesse público.

Neste sentido, o texto constitucional prevê uma série de instrumentos e mecanismos para a participação, os quais podem ser atinentes organizados entre: i) atinentes à representação (basicamente relacionados à garantia do sufrágio universal); ii) de democracia direta (prebiscito, referendo e iniciativa popular); iii) específicos da democracia participativa, utilizando do engajamento como meio de legitimação da ação pública e exercício da soberania popular.

⁴⁵ MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008, pp. 181-193. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf > p. 187.

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

Esta última categoria abrange algumas das principais inovações no campo da participação, e sua análise auxiliará a identificação dos já mencionados deveres derivados da dimensão participativa do princípio democrático, a exemplo da obrigação imposta aos poderes públicos de prestarem informações de interesse particular, coletivo ou geral (art. 5, XXXIII da CRFB), o direito de petição (art. 5º, XXXIV da CRFB), a legitimidade de qualquer cidadão para propositura de ação popular (art. 5º, LXXVIII), colaboração de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII CRFB), participação do usuário na administração direta e indireta no que tange à prestação de serviços à comunidade (art. 37, §3º CRFB), garantindo-se a oitiva dos cidadãos e acesso a informação (incisos I e II do art. 37, §3º), participação de cidadãos no CNJ e CNMP (art. 103-b, XIII e art. 130-A, VI da CRFB).

Nesse mesmo sentido, a Constituição Federal prevê a participação social na fiscalização quanto às atividades das empresas estatais e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção (art. 173, §1º, I), na gestão administrativa das ações de seguridade social (art. 194, p. Único, VI – deu origem aos Conselhos de Assistência Social), nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III – deu origem aos Conselhos de Saúde), na promoção, incentivo e gestão democrática da educação (art. 205 e art. 206, VI), na proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 225), dentre outras, sinalizando, portanto, para um compromisso com o envolvimento dos cidadãos nas questões públicas, definindo já no texto fundamental alguns dos instrumentos para a efetivação deste pacto.

É importante destacar, no entanto, que diversos instrumentos da democracia participativa não estão direta ou expressamente previstos na Constituição, mas sim na legislação infraconstitucional, a exemplo dos Conselhos gestores de políticas públicas, as Ouvidorias, as Comissões de legislação participativa, não exaurindo os mecanismos possíveis de institucionalização da participação.

Diante deste quadro, verifica-se que o sistema de princípios estabelecido pelo texto constitucional provoca a criação de tantos mecanismos quanto forem necessários para a efetiva participação popular, transformando a lógica democrática de maneira que ela não seja vinculada exclusivamente aos

institutos de democracia direta ou indireta, mas reconheça o dinamismo do jogo democrático, estimulando uma participação consciente no controle das atividades estatais.

1.2.3. Desafios à democracia participativa

Empreendido este breve voo histórico, extrai-se o seguinte conceito de democracia: regime político em que se reconhece aos cidadãos, de forma igualitária, um núcleo de direitos fundamentais, dentre os quais o de ser capacitado a participar das decisões políticas, formuladas de acordo com um procedimento e segundo um conjunto de princípios orientadores. Assim é que um governo efetivamente democrático não deve se preocupar somente com a existência de espaços para participação, mas também com os procedimentos para garantir a participação, mas sobretudo, com a capacitação dos cidadãos a exercer o direito de participar.

Não se pretende, no entanto, deixar de lado a representação, eis que essencial à luz da inviabilidade da participação direta do cidadão em todas as tomadas de decisão nas modernas sociedades de massa. Representação e participação são, em igual medida, essenciais à manutenção de um regime democrático, eis que todo poder emana do povo, devendo em seu nome e com ele ser exercido⁴⁷, traduzindo a sistemática do regime a que se denomina democracia participativa, combinando elementos da democracia representativa e direta. Os desafios à concretização do modelo de democracia participativa como descrito acima podem ser descritos a partir de duas perspectivas centrais à análise de qualquer forma de governo: a legitimidade e a efetividade.

Não basta que o processo de tomada de decisão seja inclusivo, deliberativo, pedagógico e plural. É necessário que o seu resultado tenha capacidade de gerar adesão e de produzir os efeitos pretendidos. Neste campo, podemos identificar três grandes categorias de desafios ao modelo participativo: i) *accountability*; ii) desigualdade de poder; e iii) assimetria informacional.

⁴⁷ Síntese preciosa do conceito de democracia participativa enunciada por Moreira Neto (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. XVII).

Em um modelo democrático participativo, a *accountability* diz respeito não só à prestação de contas, responsabilidade e responsividade dos representantes eleitos, já tratada em momento anterior, mas também à “responsabilização dos participantes em relação aos grupos que representam e ao conjunto da sociedade”⁴⁸. A legitimidade das decisões e mesmo dos sujeitos envolvidos em determinado procedimento participatório, que não são objeto da autorização formal conferida pelas eleições, deve ser buscada em outros fundamentos, tais como o compromisso genuíno dos líderes com suas comunidades, e na própria afinidade em termos da partilha de interesses⁴⁹. Neste contexto, iniciativas de inclusão, transparência e expansão do debate democrático surgem como ferramentas importantes para ampliação da legitimidade destas instituições e processos.

O segundo desafio à implementação de um regime democrático fundado na participação está no equilíbrio das dinâmicas de poder, particularmente no campo político, como forma de garantir que todas as demandas, anseios e interesses sejam não só igualmente representados, mas também sejam igualmente considerados, ponderados para fins de convencimento e produção de resultado, exigindo uma postura ativa de fortalecimento de grupos menos favorecidos e redução de desigualdades.

Por fim, há o conjunto de elementos relacionados à assimetria de informações entre a estrutura administrativa ou governamental, os representantes eleitos e os cidadãos. Uma democracia efetivamente participativa deve disponibilizar de meios para garantir o acesso a toda informação disponível para a compreensão de determinada questão, bem como sobre o funcionamento dos mecanismos de participação, de maneira a permitir que todos os interessados possam participar de maneira qualificada.

Estas três categorias de desafios propõem, como já se antecipou, elementos, instrumentos e estratégias essenciais à sua superação, sugerindo a existência de um conjunto de deveres da Administração Pública derivados da

⁴⁸ GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Estudos Avançados* 32 (92), 2018. P. 76.

⁴⁹ Neste sentido, andou bem a Lei nº 7.347/1985 ao reconhecer as associações como legitimados para a propositura de ação civil pública.

dimensão participativa do princípio democrático, a merecer análise específica em capítulo próprio.

Verificado o compromisso do regime constitucional democrático brasileiro com a participação, e identificadas diferentes vertentes de desafios à sua concreção, as novas tecnologias surgem como ferramenta sedutora à sua superação. Faz-se necessário, portanto, um estudo de suas características, benefícios e aplicações potenciais no campo da atuação estatal.

2. NOVAS TECNOLOGIAS: VISÃO GERAL, ACORDO SEMÂNTICO E APLICAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estabelecida a premissa de que o modelo constitucional brasileiro consagra uma modelagem de democracia participativa, e identificados os principais desafios à sua efetivação, o presente capítulo pretende analisar de que maneira as inovações tecnológicas podem contribuir para a superação daqueles obstáculos, a partir da análise de seus atributos e de que forma estes podem contribuir para um agir administrativo democrático.

O mundo atravessa, desde a segunda metade do século XX, um intenso processo inovação que repercute sobre vários ambientes – social, corporativo e institucional – e que vem ensejando a quebra de paradigmas e vasta transformação estrutural, que atinge as formas de relacionamento, interatividade e vivência social, marcado pelo surgimento e acelerada evolução das chamadas tecnologias da informação e comunicação em especial no que concerne o relacionamento com o poder⁵⁰. Neste sentido, resta identificar de que maneiras este movimento pode provocar a reestruturação política e administrativa, sobretudo no que diz respeito ao redesenho dos governos e instituições. É importante, no cenário de fixação de um acordo semântico no campo proposto ao presente capítulo, sinalizar que embora o termo “tecnologia” não se restrinja obrigatoriamente à informática, às telecomunicações ou à eletrônica, essas são as ferramenta mais comumente associadas à palavra. No entanto, em sua concepção mais básica, tecnologia é conceito que abrange tudo o que seja criado e aplicado para expandir os limites do ser humano, bem como para facilitar a execução de determinada atividade⁵¹. A partir deste enunciado mais amplo, diferentes acepções e categorizações se desenvolvem, inclusive no que tange à finalidade de sua aplicação, a exemplo das tecnologias de saúde, tecnologias de produção, de transporte e, particularmente relevantes para o presente estudo, as tecnologias de comunicação e informação⁵².

⁵⁰ CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. *A sociedade em rede – do conhecimento à ação política*. Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2005, p. 17. (17-31)

⁵¹ JESUS, Rafael Santos de. *As novas tecnologias no controle da Administração Pública*. Ribeirão Preto, 2018. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito) Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018. P. 75.

⁵² MARRARA, Thiago. Direito Administrativo e novas tecnologias. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Rio de Janeiro, v. 256, jan/abr, 2011.

O termo tecnologias da informação e comunicação abrange sistemas de telecomunicações, computação (*hardware* e *software*), microeletrônica e outras técnicas e sistemas utilizados na produção, processamento, compartilhamento, distribuição e armazenamento da informação, e com diferentes aplicações se desenvolvendo para diferentes áreas do conhecimento, desde o urbanismo – com aplicativos voltados a soluções de mobilidade como o Waze ou o Uber –, Medicina, Direito e Ciências Sociais.

Seu surgimento marca verdadeira transformação, comparável às revoluções industriais⁵³, cujo fator característico é a “aplicação de conhecimentos e informações específicas para a geração de dispositivos que atuem dentro de um ciclo de alimentação entre a inovação e seu uso”⁵⁴. O presente estudo se volta à sua análise em razão do seu papel na transmissão, difusão e propagação de informações, bem como pela sua capacidade de armazenamento e processamento de dados.

Na lição de Marrara⁵⁵, a fluidez na circulação das informações é essencial ao funcionamento da sociedade em rede, permitindo que cada qual de seus nódulos tenham a base informacional necessária para funcionarem, a despeito das distâncias territoriais. A ideia de uma sociedade reticular decorre da obra de Castells⁵⁶, que a define como “uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microelectrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informações”. É um sistema formado por nós interligados, que são os pontos onde a curva se intersecta a si própria, podendo ser acrescidos ou

⁵³ Refere-se aqui à alteração social classificada por Emanuel Castells como a sociedade “informacional”, ligada à expansão e reestruturação do capitalismo a partir da década de 1980, aproveitando a rapidez, eficiência e flexibilidade proporcionadas pelas inovações tecnológicas para transformar os processos de produção e econômicos. Tem na informação sua matéria-prima, sendo profundamente penetrável pelos efeitos das novas tecnologias, cada vez mais convergentes. (WERTHEIN, Jorge. *A sociedade da informação e seus desafios*. Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago. 2000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf>>).

⁵⁴ GARROSSINI, Daniela Favaro. *As tecnologias da informação como vetores catalisadores de participação cidadão na construção de políticas públicas: o caso dos conselhos de saúde brasileiros*. Tese apresentada ao PPG/FAC para obtenção do grau de Doutor em Comunicação. Universidade de Brasília. Faculdade de Comunicação. Programa de Pós-Graduação. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/7872?mode=full>>.

⁵⁵ MARRARA, Thiago. Direito Administrativo e novas tecnologias. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Rio de Janeiro, v. 256, jan/abr, 2011.

⁵⁶ CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. *A sociedade em rede – do conhecimento à acção política*. Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2005, p.20. (17-31)

removidos de acordo com as mudanças necessárias para atingir determinados objetivos. Traduz, portanto, uma forte tendência de conexão instrumental de pessoas e objetos situados em diferentes pontos do globo, intensamente valorizada em razão de seu papel na viabilização da consecução de objetivos de produção de mercadorias, oferta de serviços, integração social e até mesmo da prática de atos ilegais ou imorais.

A sociedade reticular como definida por Castells tem na evolução tecnológica condição necessária para a sua conformação, sobretudo na difusão das redes de comunicação digital. Isto porque, embora esta forma de organização social seja flexível e adaptável, muitas vezes não se mostrou capaz de maximizar e coordenar os recursos necessários. Neste sentido, as tecnologias da informação e comunicação permitem a descentralização da performance ao longo de uma rede de componentes autônomos, coordenando-se toda a atividade descentralizada e viabilizando a partilha da tomada de decisões.

Momentos históricos relevantes dos últimos cem anos tiveram nas tecnologias de comunicação grandes protagonistas, como, por exemplo, os filmes propagandistas do regime nazista de Adolf Hitler, os pronunciamentos de Winston Churchill nas rádios britânicas durante a Segunda Guerra Mundial, o assassinato do Presidente John F. Kennedy em 1963, a queda do Muro de Berlim em 1988, e a queda das Torres Gêmeas em 2001 estes últimos transmitidos ao vivo pela televisão. A nível nacional, as jornadas de junho e o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff são exemplos recentes do impacto das tecnologias de comunicação.

No caso específico das jornadas de junho, o papel desempenhado pela categoria específica a que se denomina aqui novas tecnologias foi particularmente sensível, na medida em que se viu a instrumentalização das redes sociais e outros modos de conexão e informação utilizados para organizar protestos que, no dia 20 de julho de 2013, alcançaram a marca de 1,25 milhão de pessoas, em mais de 100 cidades brasileiras⁵⁷. O Movimento Vem pra Rua, surgido à época dos escândalos de corrupção em torno do *impeachment* da

⁵⁷ NOGUEIRA, Nair Maria Gaston. Panorama Evolutivo da Administração Pública. In OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord). *O Controle da Administração Pública na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 68. (pp. 51-73).

Presidente Dilma Rousseff seguiu um modelo muito parecido para a organização de seus membros e manifestações.

Em verdade, nos últimos anos as novas tecnologias têm ocupado um papel de transformação significativa da realidade, sobretudo no que diz respeito às relações humanas intersubjetivas, coletivas e difusas; e é por isso que o presente estudo se volta à sua análise enquanto instrumentos para o atingimento dos objetivos públicos, sobretudo no campo da participação.

Diante deste cenário de evolução dos mecanismos de difusão da informação, este capítulo pretende analisar as tecnologias da informação e comunicação com atenção ao desenvolvimento de uma cultura democrática de participação, isto é, à sua mobilização no apoio a uma sistemática aberta aos *inputs* da sociedade, em especial na temática das políticas públicas. Não significa, no entanto, uma filiação à corrente do “determinismo tecnológico”⁵⁸, segundo a qual a tecnologia, acima de qualquer outro fator, seria capaz de remodelar a cultura. Pelo contrário, ela é aqui vista como um dos instrumentos possíveis à construção ou desenvolvimento de um modelo democrático.

Busca-se, em verdade, identificar de que maneira as tecnologias da informação e comunicação podem auxiliar na organização e produção do conhecimento, construindo redes de compartilhamento de informações que permitam, ao final, capacitar o cidadão à participação informada nas decisões públicas, bem como de que forma podem contribuir para a superação dos obstáculos ao desenvolvimento de um agir estatal democrático, aberto e incentivador do engajamento social.

2.1. Tecnologias da Informação e Comunicação e Novas Tecnologias

Como já mencionado anteriormente, o termo tecnologias da informação e comunicação abrange um conjunto de elementos relacionados, estruturados em torno da produção, distribuição e armazenamento de informações. Embora o surgimento dos primeiros sistemas de computação possa ser localizado

⁵⁸ GARROSSINI, Daniela Favaro. *As tecnologias da informação como vetores catalisadores de participação cidadão na construção de políticas públicas: o caso dos conselhos de saúde brasileiros*. Tese apresentada ao PPG/FAC para obtenção do grau de Doutor em Comunicação. Universidade de Brasília. Faculdade de Comunicação. Programa de Pós-Graduação. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/7872?mode=full>>

historicamente com o desenvolvimento do ábaco⁵⁹, e as primeiras noções em torno de unidades de processamento e memória tenham sido registradas em 1834⁶⁰; o presente estudo não pretende uma análise tão ampla desse percurso, mas se volta a um conjunto mais restrito, surgido ou difundido nas últimas três décadas, a que denominaremos, para melhor compreensão, “novas tecnologias”, cujo fator diferencial será a sua autorreferenciação e desenvolvimento que se retroalimenta a partir de sua utilização.

Antes, no entanto, de adentrarmos ao estudo das chamadas novas tecnologias, faz-se necessário aprofundar o conceito de tecnologias da informação e comunicação anteriormente mencionado. O termo abrange “todo e qualquer dispositivo que tenha capacidade para tratar dados e ou informações, tanto de forma sistêmica como esporádica, quer esteja aplicada no produto, quer esteja aplicada no processo”⁶¹, servindo para designar o conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração e uso da informação, fundamentado nos seguintes componentes básicos: *hardware* e seus dispositivos e periféricos; *software* e seus recursos; sistemas de telecomunicações, e de gestão de dados e informações⁶².

Faz-se ainda necessária a diferenciação entre dados e informações, sendo certo que o primeiro termo diz respeito ao elemento identificado em sua forma bruta, que por si só, não permite a uma compreensão de determinado fato ou situação. Representam elementos ou circunstâncias antes que tenham sido organizados ou arranjados de maneira que as pessoas possam entender e usar. Dados constituem a matéria prima da informação, representando um ou mais

⁵⁹ O ábaco, cuja invenção se deu na Mesopotâmia, é formado por uma moldura com bastões paralelos correspondentes a uma posição digital (unidade, centena, dezena, etc), em que os elementos de contagem (contas, fichas, bolas), cujo posicionamento indica um numeral. Este dispositivo é tradicionalmente apontado como o primeiro instrumento de computação, por permitir a seu usuário calcular (computar) operações matemáticas mais rapidamente.

⁶⁰ ROCIO, Vitor. Tecnologias da informação e comunicação. Disponível em: <<https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/1586/1/Rocio%2C%20Vitor.pdf>>. Último acesso em 05 de janeiro de 2019.

⁶¹ CRUZ, Tadeu. *Sistemas de informações gerenciais: tecnologias da informação e a empresa do século XXI*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 24. *Apud* JESUS, Rafael Santos de. *As novas tecnologias no controle da Administração Pública*. Ribeirão Preto, 2018. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito) Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018. P. 75.

⁶² BEAL, Adriana. Introdução à Gestão de Tecnologia da Informação. In Beal Educação e Tecnologia. [S.L]:2007. Disponível em <http://2wtx.com/2beal/t/manuais/GTI_INTRO.pdf> acesso em: 17 out. 2019.

significados que, isoladamente, não transmitem uma mensagem e não representam algum conhecimento.

Por sua vez, a informação é o dado configurado de forma adequada ao entendimento e à utilização, isto é, é composta de dados, apresentados de forma que permita a sua análise, traduzindo algum sentido. O resultado final do processamento dos dados em determinado contexto, permitindo a tomada de decisões ou mesmo a afirmação de fatos a partir das informações.

Neste sentido, a opinião de um conjunto de pessoas acerca de determinado tema – por exemplo, a descriminalização do uso de entorpecentes – aferida a partir de uma pesquisa, será traduzida em dados (o percentual de entrevistados favoráveis à descriminalização; a percepção de determinadas drogas como porta de entrada para outras; a expectativa de impacto em matéria de segurança e saúde pública, etc). Estes dados, organizados de maneira a permitir a sua análise, resultarão na produção de informações, que por sua vez deverão ser utilizadas para subsidiar as políticas públicas em torno daquela matéria.

Na lição de Castells⁶³, a difusão das tecnologias da informação e comunicação, cada vez mais presentes no cotidiano e com acesso cada vez mais facilitado, bem como o uso de serviços delas derivados constituem verdadeiro *turning point* na história da humanidade, atingindo diversos aspectos da vida, inclusive a relação cidadão-Estado e mesmo a gestão do interesse público pelos representantes eleitos.

Neste contexto, as tecnologias da informação e comunicação podem ser um poderoso instrumento de apoio à administração pública, contribuindo para o aprimoramento de suas atividades, sobretudo no que diz respeito ao armazenamento e processamento de dados, à ampliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados, à difusão de informações e à transformação da relação entre o cidadão e o Estado, garantindo uma interação mais rápida, prática e dinâmica entre o governo e a sociedade.

Empreendida esta breve exploração das tecnologias da informação e comunicação, faz-se necessária a diferenciação entre estas e a categoria que

⁶³ CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. *A sociedade em rede – do conhecimento à ação política*. Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2005, p.23-26. (17-31)

se propõe, denominada novas tecnologias. Marrara⁶⁴ enfrenta o tema, definindo-as a partir de duas vertentes: i) conjunto de novas técnicas de transformação da realidade (aproximando-se do conceito clássico de tecnologia, compreendida como lógica ou ciência da técnica); ou ii) conjunto de ciências de desenvolvimento de novas técnicas. Partindo-se desta esquematização, o presente trabalho debruça-se sobre elementos que se enquadram, sobretudo, na primeira definição.

O marco temporal para o que se pretende chamar de “novas tecnologias” é a disseminação do acesso à internet, notadamente ao longo da década de 1990, conectando em tempo real usuários e informações. A partir daí, diferentes aplicações foram surgindo para essa inovação, como o e-mail, sítios de busca – facilitando que os usuários localizassem outros *websites* que tenham por objeto aquilo que lhes interessa –, redes sociais e serviços de *streaming*. Por outro lado, foram criadas novas formas de acesso à internet, como por redes sem fio e internet móvel, que por sua vez justificaram o surgimento dos aplicativos para telefones, com características, desafios e vantagens próprios.

Percebe-se, desta forma, um movimento de autorreferenciação e retroalimentação, na medida em que o desenvolvimento de determinado aspecto das novas tecnologias impulsiona a criação de novo uso ou aplicação para a tecnologia existente, por sua vez proporcionando ambiente para o surgimento de outra nova inovação tecnológica em um movimento constante de evolução.

O conceito de novas tecnologias, para fins deste trabalho, abrangerá sistemas de computação e telecomunicações, bem como outras tecnologias utilizadas na produção, processamento, compartilhamento, distribuição e armazenamento da informação que tenham a internet por elemento essencial para seu funcionamento. Diante desta descrição, incluem-se neste grupo as redes sociais, aplicações de internet das coisas⁶⁵, serviços de *streaming*, *blockchain*, dentre outras.

⁶⁴ MARRARA, Thiago. Direito administrativo e novas tecnologias. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Rio de Janeiro, v. 256, jan/abr, 2011.

⁶⁵ Internet of Things (IoT) ou Internet das Coisas é um termo conceito e paradigma que considera a presença no ambiente de uma variedade de objetos que, por meio de conexões com ou sem fio interagem uns com os outros e cooperam com outros objetos para criar novas aplicações ou serviços e atingir objetivos determinados. IoT é comumente utilizado para designar coisas, especialmente objetos cotidianos, que são identificáveis, legíveis, localizáveis ou acessíveis por meio de mecanismos sensíveis à informação e/ou controláveis pela internet, independentemente do meio para essa comunicação (RFID, rede sem fio, etc). (PATEL, Keyur K; PATEL, Sunil M.

2.2. Benefícios potenciais do uso de novas tecnologias

Definido o conceito de novas tecnologias, verifica-se que abrangem um conjunto variado de aplicações, que permitem a execução de diferentes tarefas com múltiplas finalidades e resultados potenciais. Assim, o próximo passo é o mapeamento dos benefícios potenciais de seu uso, para então enfrentar-se de que maneira podem contribuir para uma administração aberta à participação.

Faz-se desde já o registro de que este esforço não se propõe exaustivo, de maneira que foge ao escopo do presente trabalho explorar todas as aplicações de novas tecnologias e suas funcionalidades no campo da participação, de maneira que algumas não enfrentaremos diretamente temas como *big data*, *blockchain*, *WikiGovernment* e outros – embora possam surgir lateralmente no decorrer da pesquisa. O que se pretende demonstrar aqui é que há uma pletera de alternativas viáveis para enfrentar-se o tema da efetivação da dimensão participativa do princípio democrático em cada um de seus desdobramentos, desde a participação direta unilateral até a construção colaborativa de soluções.

2.2.1. Alcance imediato de milhares de pessoas

Talvez o primeiro aspecto de que se cogite, quando se trata das aplicações de novas tecnologias, entendidas como aquelas que tenham na internet elemento essencial para o seu funcionamento, seja o potencial para o alcance ou atingimento de milhares de pessoas simultaneamente.

Em pesquisa divulgada em dezembro de 2018, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontou que o percentual de domicílios que usam a internet no Brasil chegou, em 2017, a 74,9%. Nesta mesma pesquisa, dos 181,1 milhões de pessoas acima de 10 anos de idade, 69,8% acessaram à *web* pelo

Internet of Things-IOT: definition, characteristics, architecture, enabling Technologies, application and future challenges. IJESC, vol. 6, issue No. 5. Disponível em : <<http://ijesc.org/upload/8e9af2eca2e1119b895544fd60c3b857.Internet%20of%20Things-IOT%20Definition,%20Characteristics,%20Architecture,%20Enabling%20Technologies,%20Application%20&%20Future%20Challenges.pdf>>)

menos uma vez nos três meses anteriores à pesquisa, isto é, aproximadamente 126 milhões de pessoas⁶⁶.

De acordo com a pesquisa, nos 17,7 milhões domicílios em que não houve utilização da Internet no período de referência, os motivos indicados pelos entrevistados foram: falta de interesse (34,9%), preço do serviço (28,7%), não saber usar (22,0%), indisponibilidade do serviço (7,5%) e preço do equipamento para acesso à internet (3,7%).

Diante deste cenário, o uso da internet, por exemplo, como meio de divulgação de informações, tem o potencial de atingir em torno de 70% da população brasileira. Vale registrar, para consideração, que a tiragem média diária dos principais jornais no ano de 2017 alcançava o patamar de 736.346 (setecentos e trinta e seis mil, trezentos e quarenta e seis) exemplares, ao passo que as assinaturas digitais chegavam a 580.468 (quinhentos e oitenta mil, quatrocentos e sessenta e oito)⁶⁷.

Neste mesmo ano, a União optou por deixar de fazer circular seu Diário Oficial – fonte oficial de publicação de seus atos normativos, administrativos e judiciais – na forma impressa, substituindo-o integralmente pela versão *online*, uma vez que a sua tiragem diária, que chegara a 90 mil exemplares no passado, havia sido reduzida para 6 mil cópias impressas em todas as unidades da federação.

Pesquisa de opinião pública realizada pelo instituto Paraná Pesquisas com o objetivo de identificar os principais meios utilizados para se informar sobre as eleições de 2018 aponta para uma preferência pela consulta à internet e mídias sociais (42,5%), e televisão (36,7%), com jornais impressos figurando na terceira posição (6,3%)⁶⁸, sinalizando a importância das novas tecnologias no tema específico das eleições.

⁶⁶ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD Contínua TIC 2017: Internet chega a três em cada quatro domicílios do país. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>>

⁶⁷ PODER 360 – Diretor Fernando Rodrigues. *Tiragem impressa dos maiores jornais perde 520 mil exemplares em 3 anos*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/midia/tiragem-imprensa-dos-maiores-jornais-perde-520-mil-exemplares-em-3-anos/>>

⁶⁸ INSTITUTO PARANÁ PESQUISAS. *Pesquisa de Opinião Pública Nacional*. Julho de 2018. Disponível em: <<http://www.paranapesquisas.com.br/wp-content/uploads/2018/08/Meios-de-Comunica%C3%A7%C3%A3o.pdf>>

No que tange ao comportamento dos usuários em relação ao consumo de informações em sentido mais amplo, o Reuters Institute⁶⁹ aponta, no cenário brasileiro, o crescimento das redes sociais como fonte, partindo de 47% em 2013, e atingido 64% em 2019, ao passo que a consulta à internet declinou em 3% no mesmo período (embora ainda seja o mecanismo preferido, com 87% dos entrevistados apontando para o seu uso).

As mídias tradicionais registraram declínio, com a televisão ainda figurando como relevante no cenário com 73% dos entrevistados consumindo notícias a partir de sua programação, ao passo que os jornais impressos tiveram o maior impacto, partindo de 50%, em 2019 apenas um quarto da população (27%) os consomem. Diante deste cenário, há uma tendência de substituição das mídias tradicionais como instrumentos de obtenção de informação, com a internet e novas tecnologias figurando cada vez mais como fonte primária ou preferencial, inclusive em relação às publicações oficiais, como denota a extinção da versão impressa do Diário Oficial da União.

Não obstante o alcance teórico de 7 em cada 10 brasileiros quando se cogita do uso de novas tecnologias como mecanismo para comunicação e informação, potencial só será maximizado se associado, sobretudo no caso de publicações oficiais, a um processo de conscientização da população, uma postura ativa de divulgação em outras mídias e mesmo à criação de uma cultura de leitura e acesso aos canais dedicados. No entanto, trata-se de dado relevante que deve ser considerado, principalmente à luz dos efeitos que já vem produzindo em relação a mídias tradicionais, como demonstrado.

2.2.2. Ampliação do acervo informacional

O segundo elemento mais imediatamente evidente, quando se cogitam de aplicações de novas tecnologias, é a ampliação do acervo informacional, seja em favor da Administração Pública, seja em favor da cidadania. Embora a sua difusão e popularização seja localizada temporalmente no final do século XX, o surgimento da internet data da década de 1960, e tinha por função interligar

⁶⁹ NEWMA, Nic, *et al.* Reuters Institute digital news report 2019. Disponível em: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/inline-files/DNR_2019_FINAL.pdf>

laboratórios de pesquisa. Seu uso se expandiu primeiramente em âmbito acadêmico e científico, para só ao final de 1980 ser liberado para finalidades comerciais.

Sua popularização teve por efeito a disponibilização de um conteúdo enorme de informações, tornadas acessíveis, bem como a multiplicação de sua produção. Em verdade, toda inovação tecnológica no campo da difusão de informações teve por resultado a ampliação do acervo informacional, a começar pelo desenvolvimento da escrita – permitindo o registro perene de informações, não mais dependendo exclusivamente da tradição oral para a sua transmissão –, a criação da imprensa e da máquina de escrever, o desenvolvimento dos equipamentos de rádio-transmissão, dos televisores, e mais recentemente dos computadores, *tablets* e *smartphones*.

Na década de 1940, já se falava em uma “explosão de dados”, e a década de 1990 viu surgir o conceito de *big data*, para designar ferramentas e práticas voltadas à gestão e análise de grandes volumes de dados não estruturados, de diferentes fontes, em velocidade considerável, com o fim de gerar, a partir deles, informações úteis ao processo decisório de organizações⁷⁰.

Esta ampliação do conjunto informacional não significa, no entanto, o seu uso de forma produtiva. Isto porque, como visto anteriormente, dados isoladamente não permitem uma adequada compreensão do cenário que se põe. É necessário que estes sejam processados e tratados, transformados em informação, para então ser considerados conhecimento útil. Para tanto, faz-se necessário o investimento em plataformas digitais que permitam esta análise de dados, como se verá mais adiante.

Ainda no campo da ampliação do acervo informacional, é importante destacar a extensa produção de dados e informações derivada de uma série de atividades cotidianas, como transações em sítios eletrônicos de compras, interações em redes sociais, da própria atividade comercial – hipóteses em que o *input* não é consciente ou voluntário, mas sim extraído da navegação e operações do usuário em determinado ambiente eletrônico –, e mesmo da atividade administrativa e que, via de regra, não é livremente disponibilizada.

⁷⁰ NOGUEIRA, Nair Maria Gaston. Panorama Evolutivo da Administração Pública. In OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord). *O Controle da Administração Pública na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 64. (pp. 51-73).

A respeito desta última, vale destacar que a administração pública detém, por sua própria natureza, uma vasta gama de informações – ou, de maneira mais técnica, dados –, produzidas a partir da realização de suas atividades mais corriqueiras. A identificação dos cidadãos, o mapeamento de áreas ocupadas, a quantidade de crianças matriculadas nas escolas de cada bairro e tantos outros, são dados quantificáveis relevantes, sobretudo para a formulação de políticas públicas, para a prestação de serviços públicos, determinantes na gestão dos recursos disponíveis.

O acervo informacional produzido pela atividade administrativa – em todas as esferas e frentes de atuação – é precioso, na medida em que permite mapeamentos e a identificação de cenários que talvez nunca fossem possíveis se não através da intervenção estatal, e deve ser tratado como recurso público que é, isto é, compartilhado, na medida do possível e do legalmente viável, sobretudo entre entes da Administração (como se verá mais adiante), como ferramenta para a formulação e orientação de políticas públicas, dentre outras finalidades públicas⁷¹.

Em um cenário democrático, as escolhas públicas devem ser motivadas, apresentando, entre outros elementos, os dados e informações em que se fundem, de maneira a permitir o adequado controle. Assim é que, não se vislumbra qualquer impeditivo à divulgação do acervo informacional produzido pela Administração por meio de aplicações de novas tecnologias. Em verdade, uma análise sistêmica das determinações decorrentes do princípio da publicidade, da Lei de Acesso à Informação e da recente alteração à LINDB promovida pela Lei nº 13.655/2018 recomendam a sua disponibilização a despeito de solicitação, sobretudo quando se tratar de informação que fundamente a escolha administrativa.

2.2.3. Ampliação do debate público

⁷¹ Apesar da opção metodológica por não abordar neste trabalho a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), não se ignora que a proposta possa encontrar obstáculos na referida legislação. No entanto, é o entendimento da autora que o acervo informacional produzido pela Administração deva ser um instrumento na persecução dos fins públicos, o que pode justificar o seu compartilhamento com particulares – observados os limites legais, sobretudo no campo da privacidade.

Desde seu surgimento, a internet é laureada como um meio com potencial revolucionário para a comunicação democrática, sobretudo à luz de sua característica de veículo “meta”, que pode ser utilizado como plataforma para sediar uma série de mecanismos tradicionais de debate e participação, bem como para fazer surgir novos instrumentos híbridos⁷², com avanços no campo das novas tecnologias tendo sido simultaneamente motivados e viabilizados por sua emergência como meio para o engajamento social e político.

Em acertada explanação sobre a evolução da internet como meio de comunicação, Farina⁷³ aponta que inicialmente, a *web* se popularizou como um ambiente em que organizações poderiam disponibilizar informações com acesso facilitado a um grande número de usuários geograficamente dispersos, concentrando-se em uma comunicação unilateral, com o conteúdo sendo provido e controlado pelo operador do sítio eletrônico. No entanto, rapidamente os usuários perceberam seu potencial para a comunicação instantânea, *online*, permitindo a troca de informações em tempo real entre participantes que podem estar a milhares de quilômetros uns dos outros, viabilizando o engajamento entre agentes que, muitas vezes, nunca teriam contato uns com os outros.

Assim surgiram os primeiros fóruns de discussão que permitiam respostas “em linha” (*threaded discussions*), em que diferentes participantes podiam dialogar uns com os outros por meio de postagens escritas, organizadas em torno de um tema comum. Estes ambientes rapidamente se transformaram em verdadeiras comunidades, nas quais pessoas com os mesmos interesses poderiam trocar informações e ideias.

Ainda que a comunicação instantânea não se concretizasse – por exemplo, se um dos envolvidos na troca não estivesse *online*, isto é, conectado no momento da postagem da resposta –, os ambientes desenvolvidos neste cenário permitem a fácil recuperação da memória de tudo o que fora dito anteriormente, viabilizando o engajamento no debate em favor daqueles que não

⁷² SCHULER, Douglas. Online deliberation and civic intelligence. In LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. *Open Government*. Sebastopol: O’Reilly Media Inc, 2010, p. 95. (p. 91-103).

⁷³ FARINA, Cynthia, et all. Rulemaking in 140 characters or less: social networking and public participation in rulemaking. *University of Miami Law Review*, vol. 65, no. 2, p. 1001, 2011. Cornell Legal Studies Research Paper No. 010-010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1702491>

tenham participado desde o princípio, ou que dele tenham tido que se afastar temporariamente.

O próximo passo neste percurso foi a superação de um modelo que dependia de terceiros para a disponibilização de informações ou a criação de espaços para o debate de tópicos de interesse comum, com os usuários tomando a frente da produção de sites e de conteúdo. A sistemática de conversação dos primeiros fóruns deu lugar a um sistema que permitia que cada usuário tivesse seus próprios ambientes de propagação de ideias e diálogo, com o surgimento dos *blogs* marcando a primeira onda desta transformação.

Na concepção de Farina, este câmbio trouxe aquilo que seria a característica distintiva da chamada Web 2.0: tecnologias que permitiam a plena expressão autodeterminada dos indivíduos, com o mundo como sua platéia. O desejo dos usuários de autonomia para publicação e interatividade com a comunidade levou à criação dos primeiros serviços de redes sociais, como o MySpace e o Facebook, bem como *sites* de compartilhamento de mídia com o Flickr e o YouTube, e mesmo aplicações de colaboração como MediaWiki (o *software* do Wikipedia) e Google Docs. Estes desenvolvimentos, por sua vez, se autorreferenciaram, aprimorando os serviços providos, oferecendo novas funções – por vezes desenvolvidas inicialmente por outros provedores – e retroalimentaram os usos e aplicações que lhes são dados.

Neste ambiente de produção de conteúdo e de viabilidade do engajamento de pessoas nos mais distantes pontos geográficos, a ampliação do debate, mais do que um desenvolvimento natural, veio acompanhando e mesmo provocando o desenvolvimento das novas tecnologias, que passaram a ser alvo e ferramenta de engajamento político sobretudo ao final da década de 2000, com o movimento “Yes, we can” para a eleição de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos da América. A década de 2010 viu a intensificação deste processo, com as redes sociais figurando como elementos centrais em movimentos sociais e no processo eleitoral em todo o mundo.

2.2.4. Mapeamento do *dissenso*

O potencial para alcance de milhares de pessoas, a ampliação do acervo informacional e do debate público, por si mesmos, geram um quarto benefício

em se tratando da aplicação de novas tecnologias, que é a facilitação do mapeamento do dissenso, seja aquele da sociedade para com a Administração, seja o havido entre distintos segmentos da sociedade que serão alcançados pela ação administrativa. Esta atividade permite aos envolvidos no debate a identificação de potenciais aliados à sua posição original, bem como dos argumentos e motivos verbalizados pelos opositores, de maneira a melhor organizar eventuais contra-argumentos e mesmo dialogar para reduzir as distâncias ou chegar a pontos comuns.

Sunstein⁷⁴, ao analisar o tema do dissenso, sinaliza para a sua relevância enquanto mecanismo para oxigenação da opinião pública e o rompimento da conformidade. O excesso desta, segundo o autor, pode levar a sociedade a cometer equívocos graves, por exemplo, porque habitualmente acredita-se na capacidade de terceiros para prover a melhor informação sobre uma determinada questão, e a conformidade em larga escala resultará na privação do público de informações relevantes. Em um regime democrático equilibrado, sustenta o autor, as instituições reduzem os riscos que acompanham a conformidade, em parte porque a confrontam com o dissenso, e portanto aumentam a probabilidade de que mais informações – e fontes – sejam trazida à tona, para o benefício de todos.

O dissenso, por definição própria, exige um ambiente sem censura, em que diferentes posições e opiniões possam ser veiculadas. A liberdade de expressão, portanto, é elemento essencial para a sua existência, e na lição de Lamb⁷⁵, o ecossistema mais adequado ao seu exercício envolverá a livre circulação de informações, fóruns abertos, e a qualidade da educação. Quando se cogita das novas tecnologias, estas são particularmente importantes no que tange aos dois primeiros aspectos – embora tenham papel relevante também no campo da educação, sua exploração escapa ao escopo desta exploração.

O autor destaca o papel das novas tecnologias como fonte alternativa de ideias e perspectivas, sobretudo à luz da homogeneização dos veículos de mídia

⁷⁴ SUNSTEIN, Cass R. *Conformity and dissent*. Public law and legal theory working paper no. 34. The Law School, The University of Chicago. Preliminary draft 10/30/02. Disponível em: <https://www.academia.edu/5341029/Why_Societies_Need_Dissent>. Acesso em novembro de 2019.

⁷⁵ LAMB, Jason M. *The digital divide: free expression, technology and a fair democracy*. Pennsylvania: Temple University, 2013, p. 34-36. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2245072>.

a partir das fusões e incorporações empresariais. A internet e outras aplicações expandem o acesso a fontes de informações sem qualquer vinculação às grandes corporações, inclusive as do tipo *grass roots*, isto é, as organizadas por cidadãos preocupados; sua habilidade de fornecer uma plataforma que permita a difusão e transmissão de produtores independentes de conteúdo garantem à sociedade uma maior percepção quanto a questões locais, nacionais e internacionais.

No que diz respeito aos fóruns abertos, já tratados no item 2.2.3. acima, o debate público em torno de questões – seja por meio de diálogos interativos ou do uso do discurso – é, talvez, o segundo maior mecanismo de dissenso, preterido somente pelo voto. As tavernas, praças públicas e reuniões comunitárias do passado são hoje substituídas por outros ambientes de deliberação.

Redes sociais como o Facebook e o Twitter permitem que seus usuários compartilhem com seus seguidores aquilo “em que estão pensando”⁷⁶, *links* para sítios eletrônicos, fotografias e postagens de outros usuários que lhes chamem a atenção, de forma positiva ou negativa. Mais ainda, o uso de *hashtags* permite a conexão de diversos *posts* sobre uma mesma temática, facilitando-se a busca por conteúdo sobre aquele tema.

Decerto, as redes sociais não são a única aplicação de novas tecnologias que permitem o mapeamento do dissenso, porém as características acima elencadas facilitam o levantamento das diferentes posições. No entanto, outras aplicações também permitem a identificação do conjunto de opiniões em um determinado tema, a exemplo de sítios de produção e distribuição de conteúdo, como o YouTube – que permite o compartilhamento de vídeos em formato longo – ou o fenômeno mais recente dos *podcasts* – arquivos digitais de áudio, transmitidos através da internet, usualmente publicados em regime seriado.

Conforme o relatório emitido pela PRIMA – Partners for Human Rights: Information, Methodology & Analysis., de autoria de Guberek e Silva⁷⁷,

⁷⁶ O *prompt* de postagem sempre presente na página inicial do Facebook é “em que está pensando, Usuário?”, substituindo-se o termo pelo nome de quem esteja conectado.

⁷⁷ GUBEREK, Tamy; SILVA, Romesh. *Human Rights and Technology: Mapping the Landscape to Support Grantmaking*. Disponível em: <<https://www.fordfoundation.org/media/2541/prima-hr-tech-report.pdf>>.

aplicações de novas tecnologias vem sendo manejadas por defensores de direitos humanos para diferentes finalidades estratégicas e objetivos direcionados, tais como defesa e promoção de uma causa, chamados para mobilização, e construção de movimentos. Isto porque a evolução destes instrumentos ampliou de forma significativa as possibilidades para comunicação efetiva, se tornando um importante mecanismo de disseminação de informações e de discussões a nível global, e viabilizando os tipos de dissenso e discurso que são essenciais às sociedades abertas orientadas por princípios fundamentais de direitos humanos. A partir da mineração dos dados gerados pelo engajamento dos usuários, é possível identificar pontos de conflito nas mais diversas questões, sobretudo em se tratando de redes sociais.

Movimentos como os que levaram à primavera árabe, *occupy wall street* e as jornadas de junho usaram novas tecnologias não só para fins de organização e mapeamento do dissenso, mas também como ferramentas de *accountability* contra a truculência estatal, compartilhando fotografias e vídeos dos protestos, bem como da atuação policial no controle e contenção dos movimentos⁷⁸. Não se ignora, no entanto, a importância dos ambientes de discurso, deliberação e engajamento *online* providos pelo próprio Poder Público, a exemplo do *US Message Board* estadunidense, ou das iniciativas de consulta pública eletrônica em âmbito nacional – muito embora estes ainda tenham amplo espaço para aprimoramento no que diz respeito à viabilização debate ou quando menos da comunicação bilateral, inclusive como instrumento para aprimorar seu resultado.

2.2.5. Aceleração e automação do processo decisório

A transição para um ambiente eletrônico ou digital, com aplicações de novas tecnologias figurando como elementos centrais à organização social traz em si o potencial para a aceleração e automação do processo decisório – de novo, nas relações internas do agente, e naquelas dele com terceiros. Isto porque a disponibilização de informações em mídia digital permite, por exemplo,

⁷⁸ SRINIVASAN, Ramesh. *Digital dissent and people's power*. TEDxSanJoaquin, San Joaquin, 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=NQXbMLtiB-0&t=962s>>.

o manejo de sistemas de busca que permitirão a localização dos elementos relevantes para uma determinada tomada de decisão a partir de um banco de dados. Outra facilidade proporcionada pela aplicação de novas tecnologias está na própria sistematização *online* das diversas etapas da escolha ou deliberação, permitindo uma tramitação e disseminação dos resultados parciais de cada passo do procedimento. Sistemas internos de *workflow* direcionando o processo decisório às suas várias e necessárias etapas não ainda manifestações do potencial deste novo ferramental. Por fim, não se pode ignorar as vantagens trazidas por inovações no campo da inteligência artificial, permitindo a efetiva automação da decisão.

Como já mencionado no item 2.2.1. anterior, as aplicações de novas tecnologias permitem uma ampliação do acervo informacional, não só em razão da transposição de dados para um ambiente eletrônico, como também pelo acesso a informações produzidas por terceiros. A sistematização destas informações e o desenvolvimento de aplicações que permitam buscas direcionadas podem trazer um ganho de eficiência, na medida em que não seja necessária a destinação de recursos próprios para o levantamento de informações já existentes. Este aspecto será mais aprofundado em item específico, em razão de sua correlação com outros fenômenos, igualmente relevantes.

Em segundo lugar, processos decisórios – estejam eles inseridos no contexto do poder público ou de organizações privadas – requerem o envolvimento de diferentes participantes, que precisarão analisar documentos relevantes, apresentar propostas, deliberar acerca de cada uma delas, produzir novos documentos e enfrentar uma série de etapas até que se alcance uma decisão final.

Neste cenário, aplicações de novas tecnologias permitem a superação de obstáculos como acesso simultâneo às informações e documentos pertinentes, promoção de deliberação *online* em tempo real, permitindo-se a participação de agentes em diferentes pontos geográficos sem que se incorram nos custos de deslocamento, atualização *online* de propostas e documentos, alcançando-se um ganho de eficiência.

Por fim, há que se tratar do potencial para automação do processo decisório, agora com a exclusão de um ou mais agentes humanos. Os avanços

no campo da inteligência artificial e da programação vêm facilitando processos decisórios que variam desde a escolha de que série ou filme assistir em determinado aplicativo de *streaming*, até a análise de documentos jurídicos complexos.

Neste ponto, é importante destacar a diferença entre duas categorias de tecnologias de decisão⁷⁹: aquelas que oferecem suporte à escolha, e aquelas que vão um passo além e efetivamente definem a opção. A implantação de uma ou outra dependerá do tipo e complexidade da tarefa delegada, bem como do grau de interdependência e sobreposição entre as ferramentas aplicadas.

Neste sentido, são ferramentas de suporte à decisão: relatórios que trazem dados predefinidos e estruturados; alertas que moniterem e informem aos usuários ou outros aplicativos quanto à incidência de determinada condição; modelos de visualização que facilitem a análise e interpretação de dados; simulação de cenários; mecanismos de gestão de conhecimento, que permitam a sua criação, disseminação e uso; e aplicações colaborativas que permitam a comunicação e a troca de conhecimento.

A sugestão de um determinado conteúdo por um sítio eletrônico ou aplicativo de consumo de conteúdo determinado conteúdo em mídia eletrônica, a exemplo do que oferecem o YouTube, Spotify, Netflix, BuzzFeed ou *sites* de notícias é um exemplo de ferramenta de suporte à decisão, aplicada para indicar outros materiais ofertados a partir de dados do comportamento daquele usuário específico, mas também de outros usuários em seu banco de dados que compartilhem os mesmos gostos e interesses⁸⁰. No entanto, ainda caberá ao usuário definir que programa, música ou notícia acessar.

Por sua vez, a automação da escolha em si demandará variados graus de intervenção humana – se é que esta será ainda necessária. De modo geral, a sua aplicação se dará em torno principalmente de decisões que precisem ser tomadas com frequência e que sejam passíveis de parametrização, requerendo a utilização de informações disponíveis em formato eletrônico. Estes sistemas

⁷⁹ HARRIS, Jeanne G.; DAVENPORT, Thomas H. *Automated decision making comes of age*. Accenture Institute for High Performance Business, 2005, p. 3. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Thomas_Davenport2/publication/228735331_Automated_Decision_Making_Comes_of_Age/links/53db939f0cf216e4210bf842/Automated-Decision-Making-Comes-of-Age.pdf>

⁸⁰ BLATTMAN, Josefina. *Netflix: Binging on the Algorithm*. Disponível em: <<https://uxplanet.org/netflix-binging-on-the-algorithm-a3a74a6c1f59>>.

são estruturados em torno de comandos decisórios conhecidos, traduzidos em código que, aplicado aos dados disponíveis, resultarão na escolha formulada.

Escolhas pouco frequentes também podem ser objeto de automação, quando uma resposta rápida for crucial, a exemplo do que ocorre com os sistemas de segurança de redes elétricas.

De modo geral, a automação da decisão se aplica a sete tipos de problemas: soluções configuradas, otimização do resultado, decisões de segmentação e direcionamento, conformidade com regulação ou política, detecção de fraude, previsão de dinâmicas e controle operacional⁸¹.

Aplicações de soluções configuradas permitem o sopesamento dos riscos e atributos em uma determinada situação para apontar uma solução possível dentro das categorias previstas em sua programação. De forma similar, a otimização de resultado tem por objetivo a leitura dos dados disponíveis, buscando a solução mais eficiente, permitindo uma combinação de fatores que extrapolem o caso concreto – por exemplo, uma companhia de logística pode fazer uso de um sistema de otimização para buscar a maneira mais eficiente de operacionalizar seus recursos, classificando entregas à medida que sejam registradas em seu banco de dados, mas alterando a sua situação conforme a disponibilidade ou demanda.

As decisões de segmentação e direcionamento, por sua vez, aplicam “filtros” para o encaminhamento das questões que lhes sejam apresentadas, definindo casos prioritários e direcionando-os conforme suas características e particularidades. O processo de triagem na sala de emergência de um hospital, por exemplo, é um tipo clássico de decisão de segmentação e direcionamento, na medida em que, informadas as condições de determinado paciente, define-se o grau de prioridade a ser conferido a seu caso, bem como que profissionais precisarão se envolver, ao menos em uma primeira aproximação. À medida que mais informações sejam obtidas, sua classificação e outros elementos de seu tratamento podem ser redefinidos.

⁸¹ HARRIS, Jeanne G.; DAVENPORT, Thomas H. *Automated decision making comes of age*. Accenture Institute for High Performance Business, 2005, p. 4-6. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Thomas_Davenport2/publication/228735331_Automated_Decision_Making_Comes_of_Age/links/53db939f0cf216e4210bf842/Automated-Decision-Making-Comes-of-Age.pdf>

As aplicações no campo da conformidade têm por objetivo central a identificação das condições de elegibilidade para um determinado benefício ou do atendimento a determinações regulatórias. Similarmente, as aplicações de detecção de fraude empreendem análise similar, mas com o fito de verificar falhas e corrigi-las. Embora se aproximem do modelo de soluções configuradas, seu resultado será mais restrito do que naquelas, que por vezes apresentarão mais de uma solução possível, ao passo que nas aplicações de que se cogita aqui, a resposta será binária – sim ou não; conforme ou não conforme; fraudulento ou íntegro.

As aplicações de previsão de dinâmica monitoram tendências comportamentais, orientando a tomada de decisão de maneira a atendê-las, por exemplo, no que tange à manutenção de estoque por um determinado fornecedor. No campo da atuação pública, seria particularmente relevante no campo das licitações e contratos, permitindo-se sinalizar com antecedência a necessidade de novo procedimento licitatório para compra de bens ou contratação de serviços.

Por fim, a automação da decisão no campo do controle operacional empreende a análise de aspectos do ambiente em que se inserem, respondendo rapidamente segundo regras ou algoritmos, sobretudo como mecanismo para evitar falhas graves – como no exemplo já citado das redes elétricas ou, para citar um caso particularmente sensível à população fluminense, os alarmes e alertas relacionados a risco de deslizamento implementados pela Secretaria de Defesa Civil.

Decerto, nem todos os sistemas de automação de decisão se enquadrarão na definição de novas tecnologias aqui apresentada, no entanto, por se tratar de elemento nelas recorrente e de desenvolvimento mais intenso relativamente coincidente com o período histórico a elas associado, e diante de sua utilidade para fins da tutela da dimensão participativa do princípio democrático, não se poderia deixar de comentar sobre esta inovação.

2.2.6. Análise e tratamento de dados para a produção de conhecimento

O último benefício potencial da aplicação de novas tecnologias dialoga, a um só tempo, com o item 2.2.1. e 2.2.5, na medida em que diz respeito a seu

uso para fins de análise de dados – relevante para a gestão do acervo informacional ampliado, bem como para a aceleração e potencial automação dos procedimentos decisórios –, razão pela qual se reservou um item exclusivo para o seu tratamento.

Como já estabelecido, o advento das novas tecnologias tem por resultado potencial a ampliação do acervo informacional, a partir do acesso a bancos de dados até então privados ou, ao menos, de consulta presencial ou sob demanda. Como resultado deste fenômeno, surge um segundo, denominado *big data*, que se refere a um conjunto de dados tão vasto, de produção tão rápida, ou tão complexos, que é difícil – quiçá, impossível – de processar a partir de métodos tradicionais. Este conceito ganhou relevância no início da década de 2000, a partir da definição articulada por Doug Laney⁸², estruturada em torno de três “V”s: volume, velocidade e variedade⁸³.

Organizações coletam dados de uma variedade de fontes, a exemplo de transações comerciais, aparelhos *smart*, equipamentos industriais, vídeos, redes sociais, e mais. Além disso, avanços tecnológicos, sobretudo no campo da internet das coisas, os dados são gerados e submetidos às organizações em uma velocidade sem precedentes. Por fim, dados podem ser gerados em diferentes formatos, desde os estruturados, em bancos tradicionais, até documentos textuais, e-mails, vídeos, áudios e uma série de outros modelos. No passado, seu armazenamento e análise seriam um desafio, porém os avanços tecnológicos permitem a superação desta barreira.

Desta ampliação do acervo informacional resulta a necessidade de estruturar-se um sistema para a análise e gestão destes dados, de maneira a viabilizar a sua aplicação eficiente, sobretudo, para conferir-lhes sentido, estrutura, ordem.

Neste campo, mecanismos de automação – seja ela voltada ao suporte do processo decisório, seja direcionada à própria tomada de decisões – são ferramentas potentes, na medida em que permitem, desde que devidamente

⁸² LANEY, Doug. *3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity, and Variety*, Gartner, file No. 949. 6 February 2001. Disponível em: < <https://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf>>.

⁸³ Há quem cogite de outros dois: variabilidade, sinalizando para o fato de que o fluxo de dados é variável e imprevisível; e veracidade, que diz respeito à qualidade do dado, verificada a partir de sua correlação e compatibilidade com outros dados.

estruturados os processos de escolha e os dados disponíveis, analisar um conjunto de dados significativamente mais vasto do que recursos humanos permitiriam.

Em junho de 2017, o JP Morgan Chase & Co., um dos maiores bancos dos Estados Unidos, implementou o programa COIN (Contract Intelligence), fundado em um sistema de *machine learning* alimentado pelo banco de dados daquela companhia. A referida inovação resultou na drástica redução do tempo de revisão de documentos, atingindo ainda a incidência de erros nesta tarefa. Em manchete com viés relativamente sensacionalista, anunciou-se que o COIN teria completado o equivalente a 360.000 horas de leitura e análise de documentos financeiros em segundos⁸⁴.

Decerto, este benefício potencial depende do desenvolvimento de um banco de dados adequado, bem como da adequada programação do mecanismo de automação para ser atingido, o que demandará investimento pela organização interessada. No entanto, não se pode ignorar a sua relevância, sobretudo no que diz respeito ao possível ganho de eficiência.

Empreendido este voo sobre alguns dos benefícios potenciais do uso de novas tecnologias, resta verificar de que maneira estas possam contribuir no que tange à efetivação da dimensão participativa do princípio democrático.

2.3. Aplicações de novas tecnologias e seus usos possíveis no campo da participação nas relações com a Administração Pública

Como já sinalizado em capítulo anterior, o sistema de tutela de direitos fundamentais trazido pela Constituição Federal, associado ao próprio desenvolvimento social tem gerado um volume cada vez maior de demandas a ser atendidas pela Administração Pública. Disto decorre que a atividade administrativa do Estado envolve, sobretudo, a gestão do conjunto de recursos públicos, compreendidos em sentido amplo como abrangendo recursos financeiros, humanos, tecnológicos e informacionais.

⁸⁴ GALEON, Dom. *An AI completed 3690.000 hours of finance work in just seconds*. Março, 2017. Disponível em: <<https://futurism.com/an-ai-completed-360000-hours-of-finance-work-in-just-seconds>>

Ocorre, no entanto, que a Administração Pública permanece atrelada a antiquados processos decisórios, a determinar uma atuação nem sempre eficiente. A popularização do acesso à internet e o surgimento das novas tecnologias sinalizam para o desenvolvimento de um novo quadro de referência para a atividade administrativa.

2.3.1 Administração Pública digital e participação

Na lição de Nogueira⁸⁵, o crescimento do uso da rede mundial de computadores (*web*), do e-mail e das tecnologias típicas da Era Digital modificou, tanto os processos levados a cabo na retaguarda administrativa – “atrás do balcão”, no coração da burocracia – quanto as formas de relacionamento entre o governo e a sociedade.

Tratando desta transformação do papel da Administração Pública na Era Digital, Cavalcante⁸⁶ propõe uma “nova” Administração Pública Digital, entendida como o meio pelo qual o Estado deve se estruturar para adimplir com suas obrigações e ter capacidade de mais eficientemente atender aos “novos” anseios de seus administrados. Na visão do autor, “se os direitos fundamentais, como a saúde, segurança e educação (além dos direitos supraindividuais como sustentabilidade e equilíbrio fiscal) acompanham as novéis possibilidades tecnológicas, o estado” deve se estruturar de maneira a ter capacidade de atendê-los.

Conforme estabelecido no capítulo anterior, o princípio democrático introduz a participação do cidadão e da sociedade como um todo na gestão dos interesses públicos como elemento essencial da atividade estatal. Neste cenário, a relação do Estado com a informação – sua produção, gestão, divulgação e análise – ganha particular relevância, e as novas tecnologias surgem como importante instrumento para o adequado tratamento deste valioso recurso.

Assim é que a aplicação das novas tecnologias se torna essencial, uma vez que permitem, não só a melhor alocação de recursos públicos e o

⁸⁵ NOGUEIRA, Nair Maria Gaston. Panorama Evolutivo da Administração Pública. In OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord). *O Controle da Administração Pública na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 62. (pp. 51-73).

⁸⁶ CAVALCANTE, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. In OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord). *O Controle da Administração Pública na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 78. (pp. 75-99).

aprimoramento da atividade administrativa, mas também o redesenho de processos de governo, de modo a atender às necessidades determinadas pelo interesse público, bem como ampliar os meios de acesso aos serviços públicos e à própria Administração – aspecto particularmente relevante para o presente trabalho. Na manifestação de precisão cirúrgica do Ministro Augusto Sherman, “a tecnologia da informação é o coração da administração pública, podendo fazê-la parar ou avançar”⁸⁷.

Neste sentido, verifica-se um movimento intenso de adoção de sistemas de tecnologia da informação e comunicação por parte de órgãos governamentais, fortemente apoiada na estruturação dos programas de governo eletrônico, com o objetivo de fomentar a modernização da administração pública⁸⁸. Este movimento se justifica em razão da percepção cada vez mais difundida entre os gestores públicos de que esta transição pode gerar impactos positivos nas dimensões econômica, social e política, favorecendo o melhor desempenho da máquina governamental e a interação desta com a sociedade.

A Administração Pública – e em verdade, todas as vertentes de atuação estatal – vem atravessando um processo de deslocamento da burocracia para o espaço digital, com a criação de programas genericamente denominados de governo eletrônico, destinados a facilitar o intercâmbio de informações entre Estado, setor privado e cidadãos por meio da internet. No Brasil, o marco inicial desta transformação é a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, em outubro de 2000, com o objetivo de “formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação de Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão”⁸⁹.

⁸⁷ SHERMAN, Augusto. 30 anos de TI no TCU, *apud* CAVALCANTE, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. In OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord). *O Controle da Administração Pública na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 78. (pp. 75-99).

⁸⁸ Trecho extraído de levantamento realizado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (TIC Governo Eletrônico – 2017): “Nesta terceira edição, a pesquisa indica que houve avanços importantes no que se refere à ampliação de infraestrutura de conexão à Internet de melhor qualidade entre as prefeituras, além da confirmação de um cenário de universalização do uso de computador e Internet entre os órgãos públicos federais e estaduais e as prefeituras, já apontado pelas edições anteriores do estudo.” COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro* [livro eletrônico] : TIC governo eletrônico 2017, p. 122. Disponível em: <https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf>

⁸⁹ BRASIL. Presidência da República. Decreto s/nº de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho do Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 19 Out. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/DNN9067.htm>.

No entanto, a própria evolução, disseminação e adoção intensiva de novas tecnologias e o surgimento de novos modelos de negócios fundados nesses mecanismos resultou em mudanças nas expectativas de indivíduos sobre seu relacionamento com os governos, provocando a transformação do governo eletrônico em digital⁹⁰.

Governo Digital, conforme definido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, se refere ao uso de tecnologias digitais como parte integrante das estratégias de modernização dos governos, para criar valor público. Se baseia em um “ecossistema composto por atores governamentais, organizações não governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos, que apoia a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos através de interações com o governo”⁹¹.

Merece destaque aqui, que embora se tenha optado, no âmbito deste trabalho, por tratar do governo ou administração digital como fenômeno distinto – e em alguma medida, quase decorrente – do governo ou administração eletrônica, o fato é que desde os anos 2000⁹² a Administração Pública Federal vem caminhando em direção à adoção de mecanismos de novas tecnologias para o aumento da eficiência e ampliação das relações com a sociedade, a começar pela instituição do Programa de Governo Eletrônico do Estado brasileiro.

Assim é que, aderindo-se à terminologia aqui adotada, ou não, resta evidenciada uma preocupação com iniciativas em linha com o proposto, de manejo das novas tecnologias como ferramenta para a simplificação de processos, padronização e integração de bancos de dados e abertura à participação.

⁹⁰ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo digital, controle digital e participação social. In OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord). *O Controle da Administração Pública na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 299. (pp. 285-306).

⁹¹ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. 2014. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> Acesso em outubro de 2019.

⁹² O sítio eletrônico da Secretaria de Governo Digital traz um interessante histórico das iniciativas no campo, curiosamente sob a terminologia “governo eletrônico”, porém com evidentes traços de governo digital – o que, supõe-se, tenha provocado a adoção deste último como elemento de designação do referido órgão, Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>>. Acesso em novembro de 2019.

2.3.2 Relacionando tecnologias disponíveis e os potenciais benefícios na perspectiva da Administração Pública

Diante do cenário de evolução das novas tecnologias e do papel da Administração Pública na era digital, se verifica a necessidade de adequar-se o modelo de atuação e gestão de processos estatais a este novo regime, com a aplicação das inovações tecnológicas para fins de ampliação da eficiência e da participação social nas escolhas públicas.

Como já visto, este é um fenômeno que vem ocorrendo, ao menos em nível federal, desde 2000, com a criação do Programa de Governo Eletrônico (*née*, Digital). A Lei de Acesso à Informação e outras iniciativas vieram reforçar este compromisso, determinando a disponibilização de informações em sítios eletrônicos oficiais e mesmo, no caso do Pregão Eletrônico, de participação *online* em tempo real.

O item 2.2. acima se ocupou de elencar benefícios potenciais do uso de novas tecnologias, a exemplo da ampliação do acervo informacional e do debate público, dos quais a atividade administrativa pode se beneficiar. No entanto, quando se cogita do campo das novas tecnologias, verifica-se que a transposição para o ambiente digital pode se dar a partir de um conjunto infindável de suportes disponíveis, o que torna a seleção de qual utilizar particularmente sensível, seja em razão da pouca familiaridade do administrador com as diversas ferramentas, ou das restrições naturais à atividade administrativa, como as limitações orçamentárias, modelo de contratação, dentre outras.

No que diz respeito à pouca familiaridade com as ferramentas, o que dificulta a identificação de que nova tecnologia possa oferecer a solução aos desafios encontrados, o mapeamento das características e/ou dos benefícios potenciais trazidos por cada qual delas pode contribuir para a visualização dos elementos que sejam relevantes para a Administração – permitindo assim a seleção daquela que seja mais adequada ao atendimento das finalidades públicas envolvidas.

A tabela abaixo tem por objetivo ilustrar esse exercício, empreendendo a correlação entre os benefícios potenciais do uso de novas tecnologias e algumas das iniciativas neste campo – das quais se tratará seguida.

TECNOLOGIA	BENEFÍCIOS POTENCIAIS					
	Alcance imediato de milhares de pessoas	Ampliação do acervo informacional	Ampliação do debate público	Mapeamento do dissenso	Aceleração e automação do processo decisório	Análise e tratamento de dados
Processo eletrônico com <i>workflow</i>		x			x	x
Consultas públicas de resposta aberta	x	x	x	x		
Consultas públicas de resposta fechada	x	x		x		x
Aplicativos de participação direcionada	x	x	x	x		x
Divulgação de informações via redes sociais	x					
Comunicação via redes sociais	x	x	x	x		
Vídeos explicativos	x	x	x			
Transmissão ao vivo de sessões	x	x	x			
Comunicação entre bancos de dados		x			x	x
Parcerias com aplicativos privados		x			x	x

Como se percebe deste exercício, iniciativas, por exemplo, no campo da ampliação do acervo informacional podem guardar estreita relação com a ampliação do debate público e do mapeamento do dissenso, porém uma formulação aberta – isto é, que permita a veiculação de opinião ou informação sem uma parametrização pré-configurada – dificultará a sua análise, na medida em que as respostas resultarão em um conjunto de dados estruturados, sendo necessária a dedicação de servidores, ou quando menos, de mais um sistema ou programa para a sua depuração em dados quantificáveis.

Em sentido contrário, uma formulação fechada – com respostas parametrizadas, binárias ou não – por sua vez, terá por resultado um conjunto

de dados já estruturados, prontos para aplicação. Esta análise permite ao gestor uma tomada de decisão informada, evitando-se o desperdício de recursos públicos com a implementação de uma tecnologia que traga os resultados indesejados, tornando necessária a sua reconfiguração ou mesmo a substituição por completo, em absoluto descompasso com os princípios da eficiência e economicidade.

A implementação de qualquer iniciativa no campo das novas tecnologias demandará o investimento de uma gama de recursos públicos – desde os financeiros, até os de pessoal –, seja para o desenvolvimento do *software*, para a transposição dos documentos e processos físicos para o ambiente digital, para o treinamento e capacitação dos servidores em usuários daquela ferramenta. Além disso, via de regra, será necessária a contratação de serviços e compra de insumos para o seu funcionamento, o que, como a prática e a doutrina no campo do direito administrativo demonstram, depende de procedimento excessivamente custoso, lento e burocrático⁹³.

Para melhor compreender o exercício proposto pela tabela acima, foram selecionadas iniciativas de aplicação das novas tecnologias bem sucedidas no âmbito da atividade estatal, empreendendo-se à verificação da ocorrência dos benefícios potenciais propostos no item 2.2.

2.3.3 Ilustrações de iniciativas de implantação de novas tecnologias no âmbito da atuação estatal

Transcorridas duas décadas desde os primeiros passos no sentido de transformação do governo em um modelo digital, já se tem um acervo de iniciativas que permitam, a título ilustrativo, a verificação daquilo que se defendeu até aqui, bem como a confirmação da utilidade do exercício de classificação das características e benefícios potenciais do uso de novas tecnologias na atuação estatal.

⁹³ Neste sentido, confira-se: SUNDFELD, Carlos Ari – *Novo direito para a gestão pública?* Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro. Edição especial, 2012; e SOUTO, Marcos Juruena Vilela. *Licitações e controle de eficiência – repensando o princípio do procedimento formal à luz do “placar eletrônico”!* Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado, Rio de Janeiro. Edição especial, 2012.

Diante deste cenário, os casos selecionados servem para ilustrar o exercício acima descrito, de correlação entre os benefícios potenciais alcançáveis a partir da implementação de novas tecnologias, e as múltiplas atividades administrativas, com enfoque particular naquelas em que participação ou o engajamento figurem como elemento relevante.

2.3.3.1. Aceleração e automação de processos decisórios

De maneira a atender-se à diretriz de modernização da atuação estatal, verifica-se um movimento de transposição dos processos administrativos físicos em digitais, a buscar uma aplicação mais eficiente dos recursos disponíveis. Para tanto, faz-se necessária a adoção de um sistema de gestão processual eletrônico, que compreenderá não só o controle da tramitação do processo, mas, em sua melhor forma, resultará ainda em sua aceleração, bem como na padronização de dados e informações⁹⁴ - o que por sua vez pode permitir a transição para um modelo de automação das decisões, ou quando menos, de suporte a elas.

Neste âmbito, deve-se ter em mente que a simples digitalização dos processos – isto é, a sua transposição para mídias eletrônicas – não é suficiente a resultar em verdadeiro impacto sobre a atividade administrativa, devendo ser associada a mecanismos de *workflow*⁹⁵, que permitirão um ganho em eficiência, uma vez que permitem a automação da distribuição de informações, documentos e tarefas, superando-se a lógica burocrática dos inúmeros despachos para realização de uma única etapa do procedimento.

A iniciativa mais conhecida de transposição de processos para o meio digital, a adoção do PJe (processo judicial eletrônico), sistema de tramitação de

⁹⁴ NEVES, Alice Santos Veloso; HEY, Muryel. Processo administrativo digital: maior celeridade e transparência? Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 18, n. 203, p.10 (p. 9-15)

⁹⁵ A *Workflow Management Coalition*, organização sem fins lucrativos que tem por objetivo a promoção de estudos e oportunidades de exploração do *workflow* por meio do desenvolvimento de terminologias e *standards* aplicáveis define esta tecnologia como “a automação de um processo de negócio, no todo ou em parte, no qual os documentos, informações ou tarefas são passados de um participante para outro de acordo com uma série de regras determinadas” (tradução da autora). (WORKFLOW MANAGEMENT COALITION. Terminology and Glossary. Disponível em: < https://samenvattingen.interactief.utwente.nl/images/e/e2/BPS_samenvatting2.pdf> . Acesso em novembro de 2019.)

processos judiciais⁹⁶, permitiu a prática de atos processuais e o seu acompanhamento por meio eletrônico, sem que se fizesse necessário o comparecimento ao tribunal para peticionar ou conhecer os andamentos mais recentes. Mais ainda, no campo da gestão dos processos, o referido programa automatizou a distribuição e movimentação das demandas.

Em um novo desenvolvimento, já surgem as iniciativas de automação, a partir da aplicação de mecanismos de inteligência artificial, da análise dos requisitos de admissibilidade de recursos, bem como de solução de demandas massificadas, sobretudo no campo da execução fazendária – apontando para a sugestão acima mencionada, de que além do ganho em eficiência, a transposição de processos para o ambiente digital permite ainda a construção de um banco de dados que alimente um sistema de automação das próprias decisões.

A transposição de processos administrativos para o ambiente digital, com a aplicação de *workflow* permitirá, além do ganho de eficiência e celeridade, uma redução no custo de transação para a participação, na medida em que o cidadão – ou organizações da sociedade civil – não precisará mais se deslocar até determinado órgão para tomar parte em determinado procedimento de seu interesse, bastando o acesso a um determinado sítio eletrônico – ou mesmo o uso de um aplicativo em seu dispositivo móvel, em alguns casos.

A redução dos custos de transação da participação tem por resultado positivo não só o ganho de legitimidade da decisão, uma vez que formulada a partir do envolvimento da cidadania, mas também contribui para a ampliação do acervo informacional, na medida em que permite o *input* de dados e informações aos quais a Administração talvez não tivesse acesso.

Neste cenário, de redução dos custos de transação para a participação, há um segundo conjunto de iniciativas relevantes, no campo das consultas públicas.

2.3.3.2. Mecanismos para consulta pública

⁹⁶ Não se ignora que há outros sistemas de tramitação e gestão de processos eletrônicos em funcionamento, a exemplo do SAJ, e-Proc, e Projudi. A opção por mencionar se deu em razão de seu pioneirismo – foi o primeiro a ser implementado – e de haver sido desenvolvido pelo CNJ.

Conforme a tabela acima delineada, cogita-se de ao menos três categorias de aplicações de novas tecnologias no campo da consulta pública: i) a consulta pública de resposta aberta; ii) a consulta pública de resposta fechada; e iii) aplicativos de participação direcionada.

No que diz respeito à primeira categoria, merecem destaque as iniciativas de consulta pública realizadas por meio digital, propositoras de uma arena de debate virtual, em que a Administração apresenta propostas ou formula verdadeiras consultas à sociedade, disponibiliza documentos pertinentes para análise, oportunizando um engajamento direcionado, de maneira a obter mais informações no tema e o mapeamento do dissenso, de maneira a orientar a atuação estatal, a exemplo da sistemática adotada pela ANEEL⁹⁷ e outras agências reguladoras em âmbito federal.

Trata-se de modelo segundo o qual a Administração – ou no caso, uma agência reguladora – submete uma proposta a comentários e sugestões em formato aberto, isto é, em que a contribuição se dá por meio da elaboração de documentos que dialogam com a formulação, com pouca intervenção no que tange ao conteúdo da comunicação.

Milakovich⁹⁸, ao investigar o potencial da internet para ampliação da participação no governo elenca como impactos previsíveis do uso de Tecnologia da informação e comunicação ligadas à *web*: uma melhora na informação dos cidadãos em torno de questões públicas e o processo legislativo ou decisório associado; a facilitação do debate; uma aproximação mais informada quanto aos candidatos ao parlamento ou a funções públicas, sobretudo no que diz respeito à sua qualificação, financiamento de campanha e grupos de interesse por eles apoiados.

Embora valioso para fins da ampliação do acervo informacional, na medida em que permite o alcance imediato de milhares de pessoas, bem como a ampliação do debate público e o mapeamento do dissenso, o modelo de

⁹⁷ O sítio eletrônico da ANEEL conta com sessão específica para acesso às consultas públicas em andamento e encerradas, com a disponibilização de documentos relevantes, bem como orientações sobre procedimentos para participação, e outras informações. < <https://www.aneel.gov.br/consultas-publicas>>.

⁹⁸ MILAKOVICH, Michael E. *The internet and increased citizen participation in government*. eJournal of Democracy – JeDem 2(1): 01-09, 2010, p. 7. Disponível em: < <https://www.jedem.org/index.php/jedem/article/view/22>>. Acesso em novembro de 2019.

consulta pública de resposta aberta demanda um esforço de estruturação posterior dos dados e informações recebidos, de maneira a permitir a sua adequada aplicação.

A formulação de consultas públicas de resposta fechada, a exemplo do portal eCidadania⁹⁹, do Senado Federal, em que o engajamento se dá a partir de respostas predefinidas e parametrizadas. Na hipótese citada, utiliza-se a formulação binária “sim” ou “não” para veicular o apoio ou rejeição a determinada proposta legislativa. Esta formatação é alcançada por alguns dos mesmos benefícios que a de resposta aberta, porém contribui menos no campo da ampliação do acervo informacional e do debate público – em razão da constrição das respostas possíveis – porém há um ganho no campo da análise e tratamento de dados, uma vez que este modelo permite a sua pronta estruturação no ambiente de participação, sem que seja necessária intervenção posterior – como ocorre na primeira formulação mencionada.

A terceira categoria cogitada, a dos aplicativos de participação direcionada, combina os dois modelos, parametrizando respostas mas permitindo ainda pequenas contribuições em formato aberto. É o exemplo do aplicativo “Tô no Controle – Opine Aí”, lançado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em 2018. O dispositivo, idealizado por aquela corte de contas, permite que o cidadão se manifeste sobre os serviços públicos prestados, de maneira organizada e categorizada por área de atuação, município e unidade (quando aplicável), com um sistema de avaliação binária (positiva ou negativa) de atributos da prestação em análise, bem como a inserção de um pequeno comentário (limitado a 140 caracteres) e de fotografias. Em um exemplo, sob a aba “conservação da cidade”, estão dispostas a opção “limpeza e estrutura” e “CAERD” (relativa à Companhia de Águas e Esgotos daquele Estado). Ao clicar na primeira opção, abrem-se subitens indicando regiões – centro, centro comercial, Novo Horizonte, Santa Letícia e outros –, os quais, uma vez selecionados, permitem a avaliação das condições de iluminação pública, saneamento básico, abastecimento de água, limpeza urbana, coleta do lixo, asfaltamento e arborização.

⁹⁹ SENADO FEDERAL. eCidadania. Consulta Pública. <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalmateria>>. Acesso em novembro de 2019.

O resultado da participação direcionada é o estabelecimento de um banco de dados já parametrizado e estruturado, porém sem inviabilizar a submissão de comentários ou sugestões relevantes. Em razão de sua natureza híbrida, permitirá o alcance imediato de milhares de pessoas, a ampliação do acervo informacional e do debate público, assim como o mapeamento do dissenso e apresentará dados já estruturados – as contribuições que tragam ainda comentários, sugestões ou fotografias ainda dependerão de intervenção para a sua depuração e classificação.

Um desenvolvimento importante que ainda não se disseminou, neste campo, para fins de estabelecimento de uma verdadeira arena de debate virtual, é a possibilidade de engajamento em tempo real, ou ao menos de mecanismos de resposta e troca ativa de informações, permitindo assim um debate mais qualificado, e mesmo a superação de obstáculos à participação em processos decisórios.

Na lição de Farina¹⁰⁰, três são os maiores entraves enfrentados pelos cidadãos: i) desconhecimento quanto ao processo de formação da decisão; ii) ignorância quanto a processos decisórios de interesse em andamento; e iii) sobrecarga informacional relacionada ao material disponível para orientação do processo decisório em razão de seu comprimento, densidade ou linguagem. Os dois primeiros serão enfrentados no capítulo seguinte, porém quanto ao terceiro, a formulação de um sistema que permita o engajamento em tempo real ou a troca ativa de informações a partir de respostas “em cadeia” pode ser uma ferramenta importante para a superação do terceiro destes, a exemplo do modelo adotado na iniciativa *Regulation Room*.

O *Regulation Room* – e sítios relacionados – foi parte de um estudo sobre como a internet e outras novas tecnologias podem ajudar as pessoas a entender e participar efetivamente de decisões governamentais no campo de políticas públicas, sob a tutela do CeRI (*Cornell eRulemaking Initiative*), um grupo de estudos da *Cornell University*. A plataforma era um sistema de participação que oferecia a possibilidade de customização a partir das

¹⁰⁰ FARINA, Cynthia R. et al. *Rulemaking in 140 characters of less: social networking and public participation in rulemaking*. Cornell Law School research paper No. 010-011. P. 383. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1702501>. Último acesso em 2 de fevereiro de 2019.

necessidades do órgão público interessado. Para superar a barreira da sobrecarga informacional, o *site* apresentava os grandes tópicos de uma determinada proposta, a partir do anúncio oficial do *rulemaking*, “traduzindo” os pontos principais em um sumário daquilo que o órgão está propondo e a sua motivação – reduzindo um documento técnico de mais de 40 páginas, escrito em linguagem técnica, a um conteúdo legível e de tamanho razoável ao cidadão ordinário.

As discussões eram então moderadas, de maneira a evitar-se comentários inadequados e para auxiliar tanto na redução da barreira da sobrecarga informacional, quanto da ignorância acerca do processo, oferecendo ainda materiais complementares. Os comentários eram então sumariados e submetidos à revisão pelos usuários que participaram da discussão, para então ser submetidos oficialmente ao órgão proponente da consulta. Esta dupla participação – a partir de comentários e da revisão do resultado da consulta – auxilia no controle do próprio *Regulation Room*, evitando-se desvios que pudessem influenciar na decisão final e atingir sua legitimidade¹⁰¹.

Vale lembrar que já há, na Administração, iniciativa de arena *online*, permitindo o engajamento em tempo real, porém de uso muito específico. É o caso dos sistemas de pregão eletrônico que, na forma do art. 30 do Decreto nº 10.024/2019 determina que os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio de sistema eletrônico – cujo funcionamento em muito se assemelha a uma sala de bate-papo.

2.3.3.3. Mecanismos para a divulgação de informações e comunicação com o cidadão

Conforme mencionado no item 2.3.3.2. acima, de nada valerão as iniciativas de participação se a população delas não tiver conhecimento. Neste campo, é relevante o papel das novas tecnologias para o estabelecimento de canais informação (unidirecional) ou comunicação (bilateral).

¹⁰¹ FARINA, Cynthia R. et al. *Rulemaking in 140 characters or less: social networking and public participation in rulemaking*. Cornell Law School research paper No. 010-011. P. 384-390. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1702501. Último acesso em 2 de fevereiro de 2019.

O primeiro caso serviria para a transmissão de informações – principalmente de alertas e avisos – à população, sem que se pretenda ou mesmo permita um efetivo engajamento. No cenário da ampliação da participação, serviriam para alertar aos cidadãos sobre oportunidades de engajamento, como ferramenta para ampliar a adesão a estas.

Um exemplo de canal unidirecional de informação já implantado com certo grau de sucesso – embora em campo bastante distinto – é o sistema de alertas da Defesa Civil¹⁰², em que os cidadãos fazem a inscrição de seus números de telefone celular e CEP para ser notificados sobre condições meteorológicas e riscos, de maneira que possam tomar providências e evitar ser atingidos por desastres. A inscrição e as notificações são feitas por SMS, sem qualquer entrave burocrático, com custo de transação quase zero para o cidadão.

A comunicação bilateral, por sua vez, envolve a possibilidade de provocação e resposta, e tem nas redes sociais de órgãos públicos a sua iniciativa mais recorrente.

Na medida em que facilitam o compartilhamento de informações e o diálogo, estas ferramentas veem sendo utilizadas como veículos de comunicação oficial por diversos órgãos públicos e candidatos ou representantes eleitos, a nível nacional e internacional, utilizando-se da plataforma prioritariamente para divulgação de iniciativas e programas.

No entanto, a presença de ferramentas de comentários e compartilhamento permitem que estas publicações se tornem verdadeiros campos abertos de debate, com a interação de usuários com quem tenha feito o “post” (apelido dado à postagem), bem como entre si, transformando as redes sociais em verdadeiras ágoras modernas. No entanto, não é infrequente que se perceba o uso parcial destas ferramentas pelos órgãos públicos e representantes eleitos, utilizando a plataforma exclusivamente para divulgação (unilateral), ou interagindo de maneira seletiva com os demais usuários, o que termina por desestimular o engajamento.

O manejo de ferramentas de novas tecnologias no campo da difusão de informações e da comunicação traz como potenciais benefícios o alcance

¹⁰² <http://www.defesacivil.rj.gov.br/index.php/para-o-cidadao/receba-alertas-sms>

imediate a milhares de pessoas, a ampliação do acervo informacional e do debate público, bem como o mapeamento do dissenso.

Verificado o papel das novas tecnologias enquanto ferramentas para a viabilização da participação, já verificada como elemento essencial do modelo democrático estabelecido pela Constituição Federal de 1988, faz-se necessário um estudo acerca de quais sejam os deveres específicos por ela impostos à administração, naquilo que diga respeito ao engajamento dos cidadãos, sobretudo em seus processos decisórios.

3. DEVERES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA VOLTADA À PARTICIPAÇÃO

Como já demonstrado no Capítulo 1, a necessidade de adaptação do Estado às reivindicações provenientes da sociedade civil, cada vez mais plurais, provoca uma reestruturação do papel da Administração Pública e sua atuação, superando-se as funções clássicas, derivadas dos deveres positivos de agir que decorrem da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, sobretudo de garantia das liberdades. Disto não decorre, no entanto, a plena abdicação de suas funções tradicionais de preservação da ordem e da coesão social, que devem ser desenvolvidas pelo Estado pós-moderno em sintonia e mesmo simbiose com outros atores externos e internos¹⁰³.

Como bem se sabe, as Revoluções Burguesas do Século XVIII tiveram por objetivo impor limites ao poder – até então absoluto – do monarca, dando início ao processo de formação do Estado de Direito, com a imposição de normas jurídicas limitadoras da atuação dos agentes que representem o Estado.

Neste contexto, os direitos individuais que correspondiam às exigências liberal-burguesas de superação do arbítrio estatal, bem como de garantia da estabilidade e previsibilidade necessárias ao desenvolvimento de atividades econômicas são alçados a uma posição de primazia, com a função administrativa voltada quase exclusivamente ao exercício do poder de polícia, à manutenção da ordem pública, e à tutela da liberdade individual, da propriedade privada e da segurança.

Em um primeiro momento, portanto, o modelo de Administração Pública, desenvolvido sob os influxos das revoluções burguesas, se ocupa de estabelecer normas que organizam, limitam e regulam a atuação de todos, particularmente do poder estatal, subordinando-o ao Direito e criando instrumentos de controle do poder por seus destinatários, de maneira a proteger o cidadão contra o Estado autoritário.

O Direito Administrativo em seus primórdios teve por objetivo, portanto, estabelecer as regras burocráticas que orientariam a atuação dos agentes públicos, daqueles que apresentam ou representam o Estado, fixando todo o

¹⁰³ CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Prefácio de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 61.

arcabouço normativo a ser seguido pelo administrador público. Assim estruturado, o modelo burocrático apresentava-se eficiente para lidar com os desafios e demandas rotineiros, e apto a conduzir a atuação estatal sob o princípio da legalidade.

Já no Século XX, os efeitos econômicos e sociais das segundas Revoluções Industriais, das Revoluções Sociais da China e da Rússia, e das duas Grandes Guerras, provocaram o reconhecimento de uma segunda dimensão de direitos fundamentais a demandar a atuação estatal. Com isto, entra em declínio o modelo de Estado Liberal, dando espaço ao Estado Social, voltado à materialização da dignidade da pessoa humana e de finalidades sociais. Neste mesmo período, a universalização do sufrágio inclui as demandas de grupos até então marginalizados na pauta política, provocando um aumento do rol de atividades exercidas pelo Estado, voltado cada vez mais a uma atuação prestacional – que permanece sendo exigida.

Desta virada decorre uma transformação do conteúdo daquilo que se entende por interesse público, moldado por influxos de um novo constitucionalismo voltado ao desenvolvimento e à justiça social. Avançando na linha temporal, o cenário contemporâneo é de multiplicação de interesses a demandar a tutela pelo Estado, os quais nem sempre são convergentes – pelo contrário, frequentemente, se colocam como antagônicos, exigindo da Administração Pública um constante exercício de análise, ponderação e equilíbrio, e por vezes, de escolhas trágicas¹⁰⁴.

No enfrentamento do desafio de gestão de interesses em uma sociedade cada vez mais plural, associada ainda à percepção de que os recursos públicos – expressão aqui empregada em seu sentido mais amplo, abrangendo não só as finanças, mas outros bens e mesmo recursos humanos – não são suficientes à garantia de atendimento a todos, bem como de que por vezes, a iniciativa privada é melhor capacitada para ofertar soluções aos problemas públicos, há uma transformação do modelo de Estado Burocrático para o Gerencial, distanciando-se da lógica impositiva, de supremacia da Administração, para uma posição de colaboração entre o Poder Público e o Cidadão.

¹⁰⁴ CALABRESI, Guido; BOBBITT, Phillip. *Tragic Choices*. Nova York: W.W. Norton & Company, Inc., 1978.

É diante deste cenário que, visando consolidar um modelo cooperativo ou colaborativo, a Constituição Federal sinaliza deveres de agir relacionados ao processo de deliberação pública, tais como aqueles relacionados à publicidade e, particularmente sensível a este trabalho, à participação.

3.1 A deliberação pública na CF88

O texto promulgado da Constituição Federal de 1988 foi o produto de um intenso processo de conciliação e deliberação entre as forças políticas que moldaram a transição brasileira e as arraigadas estruturas de poder. Seu conteúdo é ideológica e retoricamente carregado, porém não traduz uma clara diretriz política ou econômica, uma vez que a fragmentação político-partidária, a multiplicidade de grupos de interesses presentes no processo constituinte e a intensa participação da sociedade resultaram numa constituição que abrigou interesses distintos, e por vezes, contrapostos.

Em razão deste cenário, o texto resultou bastante extenso, buscando satisfazer os diversos setores organizados da sociedade, ainda que de forma não simétrica, estabelecem-se direitos que devem ser respeitados, esferas de participação a serem preenchidas e metas a serem alcançadas, bem como mecanismos orçamentários que buscam assegurar a eficácia do projeto constitucional¹⁰⁵. Apesar do caráter analítico da Constituição de 1988, não se pode afirmar que a sua promulgação tenha esgotado todos os espaços para deliberação pública.

A razão de ser de uma constituição, é exprimir o consenso fundamental de uma comunidade política a respeito dos princípios, valores e ideais orientadores que servirão de padrão de conduta política e jurídica daquela sociedade. O texto constitucional terá, portanto, uma função de integração, no sentido de unificar aquele conjunto de pessoas, não traduzindo programas ideológicos ou políticos, mas o conteúdo mínimo em torno do qual se atinge consenso¹⁰⁶.

¹⁰⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In DRIMOULIS, Dimitri (et all). *Resiliência Constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013, p. 18-19.

¹⁰⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Dykinson, [s/d]. Pp. 104-105.

A elaboração de um texto constitucional, enquanto normal fundamental, nem sempre permitirá alcançar consenso em todas as suas previsões, uma vez que os agentes envolvidos em sua criação apresentam uma pluralidade de ideais, valores e princípios que nem sempre se compatibilizarão. Diante deste cenário de impasse, a solução termina por ser fixar o consenso em um conteúdo mínimo, delegando deliberação acerca de sua densificação para o jogo político ordinário, a ser manifestado através da produção legislativa ou de ato executivo.

Não se deve pretender, portanto, que o texto constitucional venha a exaurir todas as escolhas possíveis, mas sim que ele trace um *framework* básico da organização/estrutura do Estado e dos valores e princípios por meio dos quais ele se orientará¹⁰⁷ e os direitos fundamentais. No caso brasileiro, a racionalidade constitucional é expressa predominantemente pelos arts. 1º a 3º, que determinam a forma de governo, seus fundamentos e objetivos fundamentais e segue com a enunciação dos direitos humanos que se tem incorporados ao sistema normativo-constitucional pátrio.

Essa opção de engenharia constitucional resulta em que sobram espaços decisórios que são delegados ao jogo político ordinário, a ser deliberado em sede legislativa ou executiva, a depender do tema. Trata-se de estratégia adotada de maneira a viabilizar a própria elaboração de uma norma fundamental, na medida em que por vezes, só se consegue atingir o consenso quanto a uma ideia abstrata daquilo que se pretende tutelar sem, entretanto, pormenorizar o significado daquela abstração.

Este fenômeno é aquilo que Sunstein denomina acordos constitucionais sem teorias constitucionais, fenômeno que, na lição do referido autor, é relevante no Direito Constitucional e na política, na medida que, por vezes, é o que possibilita o processo de elaboração constitucional¹⁰⁸.

Nessa mesma linha, Dixon e Ginsburg¹⁰⁹ sinalizam pela opção do constituinte por diferir o momento de decisão, decidindo por não decidir quanto

¹⁰⁷ SILVA, José Afonso da. *Teoria do Conhecimento Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. P. 100.

¹⁰⁸ SUNSTEIN, Cass R. *Incompletely theorized agreements in constitutional law*. John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 322 (2nd series), *Public Law and Legal Theory Working Paper No. 147*. The Law School, The University of Chicago. Disponível em: <<http://www.law.uchicago.edu/lawecon/index.html>>. Acesso em novembro de 2019.

¹⁰⁹ DIXON, Rosalind, GINSBURG, Tom. *Deciding not to decide: deferral in constitutional design*. *Public Law and Legal Theory Working Paper No. 389*. The Law School, The university of Chicago.

à substância de uma questão específica, delegando esta definição ao legislador futuro. Isto pode se dar em razão do pouco tempo para elaboração do texto e da dificuldade em atingir o consenso – temas que os autores tratam como custos da decisão –; ou podem decorrer do reconhecimento de que a matéria ainda não está suficientemente madura para definição, e uma escolha equivocada pode resultar em custos elevados.

Diante deste cenário, não é infrequente que o constituinte opte por delegar a definição de matéria ainda controvertida ao legislativo, inclusive impondo que este o faça, utilizando-se das cláusulas “por lei”¹¹⁰ como mecanismos de postergação da deliberação. Esta mecânica permite a constitucionalização da macroquestão, porém sem exigir a densificação de seu efetivo conteúdo, que caberá aos diversos agentes envolvidos nos passos subsequentes do exercício do jogo político ordinário.

É importante ainda destacar que os autores apontam que as cláusulas “por lei” servem a dupla função de exigir do legislador que delibere ou empoderá-lo para fazê-lo. São duas modalidades de delegação, sendo que a primeira impõe uma obrigação de decidir, ao passo que a segunda permite a opção por regulamentar ou não a questão¹¹¹.

No cenário brasileiro, a Assembléia Nacional Constituinte deliberou, por exemplo, por um modelo constitucional que comprometido com a garantia e promoção dos chamados direitos fundamentais sem, no entanto, que houvesse consenso acerca do que esse compromisso signifique em todas as suas aplicações, delegando o seu aprofundamento à produção normativa, jurisprudencial e doutrinária.

O direito à propriedade é um exemplo desses compromissos dilatórios da definição de temas constitucionalmente relevantes. O art. 5º da Constituição Federal estabelece que é garantido do direito de propriedade (inciso XXII), que esta atenderá à sua função social (inciso XXIII), que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação (inciso XIV) e outras limitações ou hipóteses

Disponível em: <<http://www.law.uchicago.edu/academics/publiclaw/index>>. P. 667-668.(637-672).

¹¹⁰ A expressão dos autores, no idioma original é “*by law clauses*”, referindo-se às determinações constitucionais que expressamente impõem que determinada matéria será regulada por lei.

¹¹¹ DIXON, Rosalind, GINSBURG, Tom. Deciding not to decide: deferral in constitutional design. *Public Law and Legal Theory Working Paper No. 389*. The Law School, The university of Chicago. Disponível em: [<http://www.law.uchicago.edu/academics/publiclaw/index>]. P. 639-341.(637-672).

de intervenção, porém delega à produção normativa – inclusive expressamente – a sua densificação e definição de seu conteúdo.

Neste contexto, pode-se pensar na produção normativa como um segundo nível de deliberação, voltado à especificação daquilo que a Constituição optou por deixar em aberto. Entretanto, a própria produção normativa não será, no mais das vezes, suficiente a esgotar completamente o espaço deliberativo. Isto porque, a exemplo de uma norma que estabeleça uma política pública; nela não se terá o exaurimento das opções estratégicas envolvidas naquele tema. Haverá ainda deliberação acerca da alocação de recursos orçamentários necessários para a sua execução, o que envolverá nova deliberação de natureza legislativa, bem como decisões próprias da Administração Pública em torno de sua implementação¹¹².

Assim, percebe-se que o processo deliberativo envolve várias etapas, com diferentes agentes e em diferentes núcleos e níveis decisórios até que se alcance uma decisão concreta. Esta extensa produção decisional cria, decerto, o risco de eventual falha sequencial¹¹³, a saber, a não efetivação da produção normativa ou de atos executivos que fazem parte da sequência de medidas necessárias ao atingimento do objeto do comando constitucional, o que resultaria na não concretização do mandamento. Esta circunstância poderia levar à compreensão de que este modelo deva ser revisto. No entanto, isto seria um equívoco.

O processo político democrático envolve duas dimensões normativas, a *Polity* – a normatividade de ordem constitucional, que se caracteriza por fixar os elementos essenciais da organização política e parâmetros gerais do jogo político – e a *Policy* – a normatividade de nível governamental, produzida com vistas à implementação de políticas, veiculando as preferências dos eleitos para governar legitimamente. Esta distinção é relevante, porque permite visualizar que as normas que introduzem *Policy* não ameaçam a estrutura fundamental da

¹¹² BARCELLOS, Ana Paula de. 30 anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões. in BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (org.) *A república que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 55-57 (55-67).

¹¹³ REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público* 53.3 (2002): 53-77.

Constituição. Na lição de Arantes e Couto¹¹⁴, “um bom regime democrático é aquele em que *Polity* e *Policy* não se confundem e, enquanto a primeira se encarrega de estabilidade, a segunda se presta bem à mudança”.

Neste sentido, a elaboração da Constituição de 1988 traduziu um compromisso maximizador, que garantiu a todos os setores que foram capazes de se articular no processo constituinte a satisfação de pelo menos uma parcela de suas demandas, entrincheirando direitos e protegendo interesses, mas também distribuiu poderes, delineou objetivos de transformação social, e determinou públicas públicas e ser implementadas¹¹⁵, mas delegou ao sistema político e ao judiciário a responsabilidade de sua concretização a longo prazo.

Evidenciado que o modelo definido pela Constituição Federal estabelece espaços decisórios delegados ao jogo político ordinário e ao exercício do Poder Judiciário, resta compreender qual seja o papel do Estado nesta segunda etapa deliberativa, uma vez que o diferimento quanto à delimitação do conteúdo específico das promessas constitucionais determina um dever de agir que não pode ser ignorado.

3.2 A evolução na compreensão dos deveres de agir previstos na CF88

O desenho institucional trazido pela Constituição Federal sinaliza a particular relevância dos objetivos fundamentais da república enquanto orientação finalística¹¹⁶ da atuação estatal. Neste sentido, a teoria dos direitos fundamentais parece ser o melhor ponto de partida para a compreensão dos deveres de agir do Estado decorrentes da Carta de 1988. Afinal, no texto maior se apontam deveres positivos e negativos em torno de sua tutela, o que resulta na necessidade de uma multiplicidade de ações, bem como do aprofundamento deliberativo quanto ao seu conteúdo, de maneira a alcançar a sua efetiva garantia.

¹¹⁴ ARANTES, Rogério B., COUTO, Cláudio G. 1988-2018 Trinta anos de constitucionalização permanente. In MENEZES FILHO, Naercio, SOUZA, André Portela. *A Carta: Para entender a Constituição Brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 20-21

¹¹⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In DRIMOULIS, Dimitri (et all). *Resiliência Constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013, p. 18.

¹¹⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 83.

A doutrina tradicional em torno da temática dos direitos fundamentais enfatiza a sua dimensão subjetiva, que corresponde à característica desses direitos de, em maior ou menor grau, exigir que se adote um determinado comportamento ou traduzir um poder da vontade sobre certas relações jurídicas. Nesta perspectiva, correspondem à exigência de uma ação negativa – em especial no que tange à liberdade individual – ou positiva de terceiro, e ainda delimitam competências, em que não se trata de demandar postura de outrem, mas do poder de modificar-se as posições jurídicas.

Muito embora esta seja o aspecto mais explorado dos direitos fundamentais, ela convive, como já apontado, com uma dimensão objetiva, que resulta do significado dos direitos fundamentais enquanto princípios básicos da ordem constitucional, enquanto a própria essência do Estado Democrático de Direito, servindo como linha-guia para sua atuação, e limite ao exercício do poder. Constituições democráticas elencam um sistema de valores que são complementados pelos direitos fundamentais, o que faz com que estes influam em todo o ordenamento jurídico¹¹⁷.

Os direitos fundamentais constituem, portanto, decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva, fornecendo diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos.

É importante destacar que esta dimensão objetiva não funciona como mera contraponto à dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, mas sinaliza uma dupla função, servindo à tutela de direitos individuais mas também a transcendendo para o reconhecimento de conteúdo normativo próprio, autônomo àquela¹¹⁸.

Uma das implicações diretamente associadas à dimensão objetiva dos direitos fundamentais sinaliza que estes devem ter sua eficácia valorada não somente a partir da perspectiva individual, mas também sob o ponto de vista da sociedade como um todo, condicionando o seu exercício ao reconhecimento pela comunidade em que está inserido. Neste sentido, legitima restrições aos direitos subjetivos individuais, e contribui ainda para a delimitação do conteúdo

¹¹⁷ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p.152-153.

¹¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008, p. 158-160.

e alcance dos próprios direitos fundamentais, sendo certo que sempre se deverá preservar seu núcleo essencial.

Outra implicação diz respeito à eficácia dirigente da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, na medida em que geram uma obrigação permanente voltada à sua concretização e realização.

Os direitos fundamentais em sua perspectiva objetiva resultam ainda em verdadeiras normas de direito, que servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos estatais, fornecem impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional e orientam a criação e constituição de organizações ou instituições estatais bem como dos procedimentos por meio das quais estas atuam¹¹⁹.

Diante deste quadro, percebe-se que o sistema jurídico definido pela Constituição Federal de 1988, a partir de uma lógica de compromisso maximizador, traduzindo consensos possíveis mas delegando ao jogo político e ao judiciário a densificação de seu conteúdo determina deveres ao Estado que vão além dos meramente prestacionais.

Em análise dos direitos fundamentais elencados pela Constituição Federal, vislumbra-se primeiramente a existência de direitos de defesa, caracterizados pela imposição ao Estado um dever de abstenção, de não interferência, de não-intromissão no espaço de autodeterminação do indivíduo. Objetivam a limitação da atuação do Estado, restringindo sua ingerência sobre os bens protegidos e fundamentam pretensão de reparo em face de eventual agressão consumada¹²⁰. Historicamente, foram os primeiros direitos fundamentais declarados, correspondendo a grande parcela daquilo que se denomina direitos fundamentais de primeira dimensão. De modo geral, correspondem a normas autoexecutáveis, e mesmo que nelas se incluam expressões vagas ou abertas, o seu conteúdo pode ser determinado por via hermenêutica.

Uma segunda modalidade de direitos corresponde àqueles que exigem que o Estado atue para atenuar desigualdades, estabelecendo moldes para o

¹¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008, p. 162-166.

¹²⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p.143-145.

futuro da sociedade. São os direitos a prestação, exigindo um comportamento ativo, a que corresponde uma obrigação de fazer ou de dar.

Os direitos a prestação dividem-se entre os direitos a prestação jurídica, cujo objeto se esgota com a normatização do bem jurídico protegido como direito fundamental, que pode consistir na emissão de normas jurídicas penais ou de normas de organização e de procedimento; e direitos a prestações materiais, ou direitos a prestação em sentido estrito. Estes resultam da concepção social do Estado, e são tidos como direitos sociais por excelência, concebidos para atenuar desigualdades de fato. Seu objeto consiste numa utilidade (bem ou serviço) concreta¹²¹.

Por fim, há os direitos fundamentais de participação, que correspondem aos direitos orientados a garantir a participação dos cidadãos na formação de vontade do país, de afetarem as escolhas públicas. Correspondem ao capítulo da Constituição Federal relativo aos direitos políticos, mas abrangem ainda uma série de outros dispositivos localizados em outros trechos, tais como o direito à participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, §3º), ou a participação da população na formulação das políticas na área da assistência social (art. 204, inciso II).

Diante desta organização dos direitos fundamentais enquanto orientadores do agir do Estado, tem-se que aqueles de defesa impõem uma conduta negativa; um *non facere* do Estado vocacionado a preservar a esfera de liberdade dos indivíduos da intervenção do Leviatã. Já no campo dos direitos a prestação e os de participação; estes demandarão uma conduta positiva.

No que tange aos direitos de defesa, que traduzem uma vedação ou limitação à atuação do Estado, a definição de seu conteúdo – e portanto, a sua efetivação – é mais facilitada, porque de modo geral, a sua descrição no texto constitucional será um comando simples de imposição de limites. Por outro lado, os direitos a prestação e os de participação demandam uma maior densificação deliberativa, na medida em que o texto constitucional não poderá, e nem deve, na qualidade de expressão de um compromisso maximizador, delimitar em detalhes o seu conteúdo.

¹²¹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p.145-151.

Isto decorre da natureza do próprio Direito, que embora voltado à estabilização das relações, encontra-se em constante transformação e evolução. O conteúdo dos comandos extraídos das normas constitucionais evolui com a sociedade, progredindo à medida que se alcancem as metas originalmente estabelecidas com a própria transformação de outros paradigmas que orientem a sua interpretação¹²²

Neste sentido, é relevante o apontamento de Moreira Neto¹²³, no sentido de que os órgãos de poder político, entendidos como instrumentos da realização dos valores expressos pela Constituição – e pela sociedade – traduzidos em direitos fundamentais que os exprimem, “constituem o Estado como o pólo de seu complexo institucional, daí a justificar-se que, nessas circunstâncias, também seja concebido modernamente como um *Estado de serviço*”.

Na concepção do referido autor, o Estado de serviço serve a duas funções básicas: a função de Estado prestador, envolvendo atividades jurídicas de defesa, polícia e justiça; e atividades socioeconômicas – de serviços públicos e ordenamento das esferas econômica e social, Soma-se ainda a função de Estado propulsor, incumbido de desenvolver atividades de fomento público em todas modalidades.

Segundo o autor, as funções de prestação são definidas no texto constitucional de modo taxativo, e têm os direitos fundamentais como limites das ações públicas a serem desenvolvidas; já as atividades de propulsão estão previstas em lista aberta, e recebem dos direitos fundamentais as necessárias orientações para desdobrarem-se em ações e políticas públicas. Assim, serão constitucionais as ações públicas de propulsão que se norteiem pela realização otimizada dos direitos fundamentais e, ao revés, serão inconstitucionais as que por eles não se orientem.

No campo da deliberação pública, já se estabeleceu que a promulgação da Constituição Federal não esgotasse todos os espaços decisórios, e que

¹²² O conceito de família, por exemplo evoluiu à medida em que novos arranjos familiares foram reconhecidos, a exemplo das famílias monoparentais, reconhecidas pela Constituição de 1988, ou daquelas formadas por casais homoafetivos, cujo reconhecimento se deu por meio do julgamento da ADIn 4277 e a ADPF 132.

¹²³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 43-46.

mesmo a produção normativa e a implementação de políticas públicas não o fazem.

Sinaliza-se, agora, para a exigência constitucional da participação popular em alguns processos deliberativos. Resta saber, de que forma se dará essa participação, e quais sejam os deveres de agir impostos ao Estado à luz deste mandamento constitucional.

3.3 Deveres de agir do Estado voltados à participação

Conforme mencionado anteriormente, a Constituição Federal exige a participação em determinados espaços deliberativos, seja no campo do controle da prestação de serviços públicos (art. 37, §3º, inciso I), da própria atuação da Administração (art. 37, §3º, incisos II e III), na formulação de políticas públicas (art. 10; art. 187, *caput*; art. 194, *caput* e parágrafo único, inciso VII; art. 198, inciso III; art. 204, inciso II; art. 216-A, *caput* e incisos IX e X; e art. 82 do ADCT) e mesmo no processo seletivo, por meio de concurso, de agentes públicos (art. 93, inciso I; art. 129, §3º; e art. 132).

Da leitura destes artigos, duas observações se fazem necessárias: primeiramente, que nem sempre a exigência de participação social significará a participação de todos. É o caso, por exemplo, do art. 10, que assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos quem se seus interesses profissionais sejam objeto de discussão ou deliberação, bem como dos arts. 93, 129 e 132, que exigem a participação da OAB nos concursos públicos para ingresso na magistratura e nas carreiras do Ministério Público e das Procuradorias.

Isto assim se põe, porque embora se trate, genericamente, de oportunidade de participação em deliberações públicas, algumas destas dirão respeito a segmentos específicos do grupamento social, de sorte que a restrição aos diretamente interessados permitirá um resultado mais pertinente do engajamento. Ou, para dizer o contrário, uma abertura irrestrita poderá afetar negativamente o objetivo que se deseje alcançar. Disto não decorre qualquer violação ao princípio democrático, mas sim garante a sua efetivação adequada.

Em segundo lugar, mas não menos relevante, destaca-se que dos dispositivos elencados acima, alguns já constavam do texto originalmente

promulgado (a exemplo dos arts. 10, 187, 194, 198 e 204), outros tiveram o seu conteúdo ampliado ou explicitado por emenda constitucional (como ocorreu com os arts. 37 e 194, parágrafo único), e outros resultaram de inovação trazida pelo processo de emendamento. Essa ampliação e criação de novos espaços ou oportunidades de participação sinaliza para uma evolução na compreensão da sua essencialidade para o jogo democrático.

Esta observação reforça o já desenvolvido no capítulo 1 deste trabalho quanto à relação entre o processo de amadurecimento democrático e a maior abertura à participação, que embora já presente na Constituição Federal como elemento relevante desde 1988, vem sendo reforçada, ampliada e aprofundada a partir de emendas constitucionais.

A despeito da existência de determinações expressas no sentido de que deve o agir público ser aberto à participação, esta abertura não deve ser tida como restrita às hipóteses elencadas acima. Em verdade, a menção direta deve é um comando de essencialidade, porém a participação seria possível – e mesmo desejável – mesmo sem estar expressamente prevista no texto constitucional. Isto porque o art. 1º da Constituição Federal, ao fixar a cidadania e o pluralismo político como fundamentos da República Federativa do Brasil, sinaliza desde ali a necessidade de engajamento do cidadão nas escolhas públicas.

O próprio ideário republicano envolve a noção de que os cidadãos devam participar da gestão da coisa pública, sobretudo em sua acepção moderna, que traz muitos pontos de contato com a democracia¹²⁴. Neste sentido, valoriza-se a autonomia de cada pessoa para fazer suas escolhas políticas e leva-las à arena pública, quer pelo voto, quer por outros mecanismos – a exemplo do exercício da liberdade de expressão, ou a participação em movimentos sociais e em audiências públicas.

No que tange à participação, Dromi¹²⁵ ressalta que o Estado hipermoderno deve se definir a partir da participação, porque esta traduz o compromisso do habitante e do cidadão em todas as dimensões do agir público.

¹²⁴ SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. *R. EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296 - 318, Setembro - Dezembro. 2018. p. 313. (296-318)

¹²⁵ DROMI, Roberto. *Modernización del control público*. Madrid: Hispania Libros, 2005. p. 16.

Na visão do autor, a participação se torna cada vez mais a razão de ser do Estado, uma vez que traduz a íntima conexão do cidadão com a melhoria da qualidade de vida e a consecução do bem comum.

Na lição de Sarmiento¹²⁶, “o republicanismo projeta um ideal ambicioso para a política. Deseja-se que a política – compreendida em sentido amplo – tenha importância para as pessoas, que não devem limitar suas atividades e atenção aos seus interesses e negócios privados”. Mais ainda, espera-se que o jogo político não se restrinja à disputa entre forças movidas por interesses autocentrados, mas tenha por objetivo último a busca coletiva do bem comum. Neste sentido, a esfera de deliberação pública deve ser entendida como um fórum em que existe disputa, mas também – e talvez, principalmente – troca de razões e argumentos objetivando a identificação e atingimento do interesse público.

As oportunidades de participação não devem, portanto, se restringir a um engajamento unilateral da sociedade civil, mas deverão envolver um momento de resposta, de diálogo, de troca com a Administração, contribuindo lado a lado para uma análise mais profunda e mesmo a consolidação do conteúdo produzido a partir dos mecanismos de envolvimento dos cidadãos.

É por isto que a Constituição Federal consolida instrumentos de democracia participativa, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis (art. 14, incisos I, II e III) e determina ainda que o direito à educação não se presta exclusivamente à formação das pessoas para o mercado de trabalho e para a vida privada, mas visa também prepará-las “para o exercício da cidadania” (art. 205).

Vale lembrar, que no campo da participação, muito embora frequentemente se centralizem as discussões no cidadão como ente individual, este não será sempre o melhor interlocutor. Em temas mais complexos, chamar a se envolver especialistas, como membros da academia ou do mercado, de modo geral terá por resultado uma participação mais rica, com subsídios técnicos que por vezes escapem ao próprio Estado.

¹²⁶ SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. *R. EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296 - 318, Setembro - Dezembro. 2018. p. 314. (296-318)

Embora a consulta a grupos de interesse tenha tradicionalmente uma carga semântica negativa, associada ao *lobby*, visando a influir no processo decisório de maneira informal ou oficiosa, a adequada articulação entre o Estado e representantes de grupos sociais permite localizar os pontos de conflito, aplainar os terrenos de enfrentamento, identificar os compromissos possíveis, resultando em verdadeira elaboração conjunta da norma ou ato resultante. Esta concertação permite uma melhor adaptação das regras à eliminação das eventuais reações de rejeição, sobretudo porque agrega um signo de legitimidade à deliberação, justamente porque resultante de uma cooperação¹²⁷. Diante deste cenário, a análise quanto ao papel do Estado diante do compromisso constitucional com a participação deve ir além da simples abertura ou oportunização da participação, mas demanda uma postura ativa, de incentivo ao engajamento dos cidadãos nos processos deliberativos e decisórios da vida pública. Neste campo, Moreira Neto¹²⁸ afirma que a participação tem um duplo condicionamento, sem o qual ela não se dá, ou se desfigura de forma temerária: um subjetivo e outro, objetivo.

O condicionamento subjetivo diz respeito à motivação de participar. É um condicionante de ordem psicológica e social; já o objetivo, é a admissão à participação, de natureza jurídica e política. O que aqui se está propondo, é que há deveres de agir da Administração que dizem respeito diretamente a cada qual destes condicionamentos.

Na lição de Valle¹²⁹, quando se cogita de um modelo de administração pública que aposte na contribuição que possa ser oferecida pela cidadania, o desafio reside, não no desejo em si de se envolver – embora este vá ser objeto de enfrentamento mais à diante –, mas na construção de um processo que favoreça tal engajamento e promova o equilíbrio entre os diversos interesses e, ao mesmo tempo, previna o risco de tornar a Administração refém de grupos de interesse específicos.

¹²⁷ Chevalier, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Prefácio de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 164-165.

¹²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial*: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 11.

¹²⁹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 50.

3.3.1. Deveres de agir de condicionamento objetivo

O condicionamento objetivo determinado pelo compromisso constitucional com a participação se relaciona diretamente com o desenho institucional, que deve ser aberto à participação, de maneira a viabilizar que o interesse pela política alcance o Estado. É representado não somente pelos mecanismos de participação, mas também por aqueles voltados ao conhecimento do agir público, eis que o engajamento só é possível quando se tem notícia de que algo está sendo discutido, e quando estão disponíveis os elementos necessários para a sua compreensão e deliberação.

3.3.1.1 Publicidade e o processo de escolha pública

Assim, o princípio da publicidade, insculpido no art. 37, *caput* da Constituição Federal traz em si um conjunto de deveres de agir relacionados à participação, sobretudo na vertente do controle da ação estatal, tem por comando implícito que a Administração há de agir de maneira a nada ocultar, e mais ainda, deve provocar a participação fiscalizatória da cidadania, entendendo-se que não há nada, com raras exceções constitucionais, que não deva ser conhecido¹³⁰.

Neste sentido, merecem destaque também as recentes alterações à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro trazidas pela edição da Lei nº 13.655/2018 que densificam o dever de motivação das escolhas administrativas, explicitando que valores jurídicos abstratos não serão suficientes à sua fundamentação, que deverá envolver a análise de suas consequências práticas (art. 20), demonstrando a necessidade e adequação da medida imposta (art. 20, p. único). Mais especificamente, decisões que decretarem a invalidação de ato,

¹³⁰ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo:Malheiros, 1997. p. 70. No mesmo sentido, confira-se: “o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1990, p. 83 *apud* MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p.223).

contrato, ajuste ou norma administrativa exigem a indicação expressa de suas consequências jurídicas e administrativas (art. 21).

Verifica-se, portanto, que a Lei nº 13.655/2018 veio ampliar o conceito de publicidade administrativa, antes tida como algo relacionado à publicização de decisão já tomada, abrangendo, com esta inovação a motivação – o que permite maior controle sobre os atos administrativos.

Neste mesmo sentido, o Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta, a norma citada, entra em ainda mais detalhes, determinando que a decisão será motivada com a contextualização dos fatos e indicação dos fundamentos de mérito e de direito, apresentando a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, bem como as normas, interpretação jurídica, jurisprudência ou doutrina que a embasaram.

Trata-se de iniciativa de ampliação da transparência, permitindo à sociedade civil o conhecimento do racional administrativo.

Além do art. 37, *caput*, outros dispositivos da Constituição Federal reforçam esse dever de transparência, a exemplo do art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV – que consolidam o direito de obter dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, o direito de petição e de obtenção de certidões para defesa e esclarecimento de situações de interesse pessoal –, e LXXII – que prevê a concessão de *habeas data* quer para assegurar o conhecimento de informações ou para retificação de dados.

Destaca-se, no entanto, que estas previsões do art. 5º se restringem a uma postura passiva dos órgãos públicos, devendo o cidadão vir requerer o acesso às informações que lhe pareçam relevantes. Esta era a concepção do princípio da publicidade no momento da promulgação da Constituição Federal, no sentido de que bastava garantir que as informações pudessem ser obtidas pelo particular interessado.

Trata-se de um primeiro passo para a superação do sigilo e segredo do período do regime militar, que não mais seria aceitável. No entanto, com a consolidação do regime democrático, a mera possibilidade de obtenção de informações não é mais suficiente a atender o princípio da publicidade, cujo objetivo é garantir que os atos, despachos, programas e ações do Poder Público

sejam conhecidos pela cidadania, requisito inerente ao Estado Democrático de Direito¹³¹.

No entanto, modernamente se compreende o princípio da publicidade como um verdadeiro mandado de otimização, que impõe “aos agentes públicos o dever de adotar, crescente e progressivamente, comportamentos necessários à consecução do maior grau possível de difusão e conhecimento por parte da cidadania dos atos e informações emanados do Poder Público”¹³².

Foi com este intuito que se editou, em 2011, a Lei nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação justamente porque regulamenta o disposto no art. 5º, XXXII e no art. 37, §3º, II da Constituição Federal, mas avança na concepção de publicidade, na medida em que seu art. 8º determina um dever geral aos órgãos e entidades públicas de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, estabelecendo ainda no §2º que para o cumprimento deste dever, as entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios eletrônicos oficiais.

A edição da Lei de Acesso à Informação inaugura a era da chamada transparência ativa, impondo deveres positivos de agir no sentido de disponibilizar as informações sem depender de solicitação específica, tendo por diretrizes a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública, e o desenvolvimento do controle social da administração pública (art. 3º, incisos I, IV e V). Mais além, define que é dever do Estado garantir o acesso à informação, “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara, e em linguagem de fácil compreensão” (art. 5º).

Apesar do avanço representado pela edição da Lei de Acesso à Informação, a publicidade enquanto princípio de administração pública não se restringe à divulgação oficial de seus atos, mas também determina o

¹³¹ BINENBOJM, Gustavo. O princípio da publicidade administrativa e a eficácia da divulgação de atos do poder público pela internet. *R. bras. de Dir. Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 4, n. 13, p. 89-111, abr./jun. 2006, p. 92. (89-111).

¹³² BINENBOJM, Gustavo. O princípio da publicidade administrativa e a eficácia da divulgação de atos do poder público pela internet. *R. bras. de Dir. Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 4, n. 13, p. 89-111, abr./jun. 2006, p. 94. (89-111).

conhecimento da conduta interna de seus agentes¹³³, e de conhecer os motivos ou fundamentos para as decisões administrativas.

3.3.1.2 Deveres de ouvir e o processo de escolha pública

Como já mencionado, a Constituição Federal impõe que a sociedade civil seja ouvida em variadas condições e oportunidades¹³⁴. Disto decorre um evidente dever genérico de ouvir por parte dos agentes políticos. Porém, como se qualifica este dever de ouvir? E como ele deve influir no processo de escolha pública?

Dos deveres de ouvir decorre, sobretudo, um dever de dialogar com as demandas, elementos e informações apresentados. Isto porque se a participação for unilateral, do cidadão para a Administração, o efeito a longo prazo será o desestímulo ao engajamento.

A expressão diálogo evoca a ideia de duas ou mais pessoas, reconhecidas como partes iguais, que trocam ideias, informações, e experiências em um espaço conjunto. No entanto, a expressão traduz dois conceitos próximos, porém distintos. O primeiro deles equipara-se a uma conversa, tipo de interação em que os participantes não têm um objetivo específico além da simples exploração ou criação de um mundo comum, aprender algo novo ou a descoberta de novas perspectivas.

Neste caso, a troca é feita em ambiente e de maneira informal, sem definir-se objetivos, prazos, limites e frequentemente não levará a debates ou argumentos mais intensos. É o tipo de diálogo que se estabelece entre amigos, sem qualquer pretensão.

No polo oposto, diálogo pode ser utilizado para expressar deliberação, em seu sentido mais formal – e é este o sentido aqui adotado. Nesta hipótese,

¹³³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1990, p. 83 *apud* MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p.223.

¹³⁴ Em síntese empreendida por Moreira Neto, são treze os institutos de participação administrativa: a representação política, o referendo, a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado público, a cogestão paraestatal, a assessoria externa, a delegação atípica, a provocação do inquérito civil, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas e a reclamação relativa à prestação de serviços públicos (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 125.

diálogo ainda traduz a circunstância em duas ou mais pessoas, compreendidas como iguais, trocam ideias, informações e experiências. No entanto, a troca será muito mais formal, voltada à tomada de decisões em comum, à busca por consenso, a solução de problemas ou conflitos de forma coletiva.

Esta distinção, desenvolvida por Tremblay¹³⁵ no enfrentamento da questão dos diálogos institucionais, traz ainda uma série de elementos que caracterizam o diálogo enquanto deliberação. Em primeiro lugar, os participantes devem reconhecer um ao outro enquanto iguais, sendo certo que a cada qual será franquiada oportunidade isonômica de expressão de suas teses, propostas, defesa de opinião e participação na decisão final.

Em segundo lugar, o diálogo deliberativo deve ser um processo de persuasão racional, e não uma forma de coerção. Cada participante deve acreditar que a posição que representa é verdadeira e válida, e deve tentar convencer às outras partes da força de seu argumento. No entanto, esta deliberação não resultará em um vencedor e um perdedor. À luz de seus objetivos práticos, o processo dialógico de que se cogita exige dos envolvidos a abertura à análise crítica de suas proposições, bem como à mudança de postura na hipótese de não conseguir apresentar argumentos fortes o suficiente.

Por fim, o diálogo como deliberação deve ser voltado à produção de uma decisão, ação ou julgamento prático que seja objeto da concordância arrazoada dos participantes. Assim é que, cada um destes deve justificar suas posições a partir de regras quanto a evidências e argumentos que sejam, em princípio, aceitáveis aos demais. Preferencialmente, devem ainda ter em consideração as posições dos outros envolvidos, de maneira a atingir o seguinte ideal: o produto da deliberação deve ser resultado do livre, racional e justificado assentimento dentre participantes considerados iguais¹³⁶.

O diálogo deliberativo é um processo que tem valor normativo e, em alguns contextos, pode trazer força legitimante à decisão. Não é por menos que, na doutrina e jurisprudência norte-americana, a submissão de determinada

¹³⁵ TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: the limits of dialogue between courts and legislatures. Oxford University Press and New York University School of Law. I-CON, vol. 3, number 4, 2005, p. 630-634. (pp.617-648)

¹³⁶ TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: the limits of dialogue between courts and legislatures. Oxford University Press and New York University School of Law. I-CON, vol. 3, number 4, 2005, p. 632. (pp.617-648)

opção administrativa ao processo de *notice and comments*¹³⁷ resulta em deferência da parte do controlador, conforme definido no caso Mead.

Assim é que, ao se falar de deveres de ouvir, como aqueles traduzidos na constitucionalização dos instrumentos de participação clássicos, como as audiências e consultas públicas, referendos, plebiscitos e na autorização para a proposta de leis de iniciativa popular, deve-se falar, sobretudo, em um dever de dialogar, de responder à participação.

Isto porque a existência e manejo dos conhecidos instrumentos de participação de nada valerão, se não houve a adesão da cidadania que, na lição de Valle, vem rejeitando as tradicionais relações de colaboração com o poder político, em que sua atuação é reduzida, não se refletindo nas decisões do poder efetivamente havidas, que não incorpora e nem justifica a não incorporação de suas considerações.

Assim, o dever de ouvir, qualificado pelo diálogo deliberativo, entendido como aquele direcionado à construção conjunta da decisão final é condicionante objetiva que pode ainda ter reflexos diretos na dimensão subjetiva, atingindo o elemento interesse da participação, cujo enfrentamento se dará mais à frente.

3.3.1.3 Abertura às externalidades e o processo de escolha pública

A abertura democrática do exercício da função administrativa é elemento essencial do conceito de boa administração, que indica não um signo de bondade – tida como oposta à maldade – de determinado modelo administrativo, mas à sua adequação tendo em conta as finalidades propostas ao Estado¹³⁸.

O conceito de boa administração, no âmbito do *framework* delineado pela Constituição Federal de 1988, envolverá a conjugação de fatores

¹³⁷ *Notice and comments*, conforme definido pelo regramento expresso do *Administrative Procedure Act* (APA), que regulamenta os processos administrativos norte-americanos, é um procedimento formal específico, que compreende mecanismos de publicização da escolha administrativa em construção, tendo por objetivo, além da transparência, a recepção de sugestões e críticas à proposta formulada. (VALLE, Vanice Regina Lírio do; MASSET, Nadja Lírio do Valle M. S. Hime. Deferência para com as escolhas administrativas precedidas do devido planejamento: um critério para controle judicial. In MARIANO, Cynara Monteiro; ALBUQUERQUE, Felipe Braga; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de (org). *Direito administrativo e tutela jurídica dos direitos fundamentais*. Curitiba: Íthala, 2019, p. 412. (402-425).

¹³⁸ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 24.

relacionados aos princípios insculpidos no art. 37, *caput*, desenvolvidos em associação a outros mandamentos constitucionais. Na lição de Freitas¹³⁹, reiterada por Valle, trata-se de verdadeiro direito fundamental a uma administração pública:

eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas; a tal direito corresponde o dever de a administração observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.

Valle¹⁴⁰ associa a este direito ainda a governança, cujo conteúdo associa a dimensão material e procedimental, aliando “a noção de pluralismo, a valorização da interação social e o caráter político das escolhas públicas como elementos indissociáveis de um modo de desenvolver a administração pública”.

Nestes termos, o direito fundamental à boa administração, associado à noção de governança, recomendará que o processo de escolha pública seja aberto a externalidades que influam no processo de escolha pública – e particularmente relevante ao presente estudo, à participação.

Mais além, envolve uma mudança de postura da própria Administração Pública, que deve estar aberta a estes influxos, permitindo-se ser convencida.

Na perspectiva portanto do componente objetivo, tem-se a moldura jurídica que se relacionada à viabilização formal da participação. Todavia, como bem se sabe, não é nessa vertente que se tem manifesta a maior dificuldade – mas sim naquela do componente subjetivo, anímico, que mobiliza o cidadão ao engajamento efetivo na participação. É nesse campo em especial que se pode ter o reflexo direto dos benefícios hauridos pela Administração do uso de novas tecnologias, como se passará a demonstrar.

3.3.2. Deveres de agir de condicionamento subjetivo

¹³⁹ FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 20. *Apud* VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 78.

¹⁴⁰ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 43.

A despeito desta evolução acima demonstrada no componente objetivo da participação, esta ainda se mostra menos efetiva, e é mesmo encarada com algum ceticismo, sobretudo por estar na contracorrente da tradição e hábitos formados pela regra do segredo administrativo. No entanto, como sinalizou Medauar¹⁴¹ ainda na década de 1990, a

inversão da relação Administração-administrado, em favor deste, trará consequências sobre as práticas predominantes, ensejará discussões sobre insuficiências da atuação administrativa e abrirá novas sendas aos estudiosos do direito administrativo

Esta inversão da relação Administração-administrado, bem como o compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento da cidadania e de uma sociedade justa e solidária, delineados entre os pilares e objetivos fundamentais da República, apontam para uma atuação subsidiária do Estado, compreendida como a coordenação entre a iniciativa pessoal e a atividade do poder público na tutela dos interesses individuais e coletivos¹⁴².

O princípio da subsidiariedade – que traduz essa lógica – tem por ideia central que o Estado encontra-se a serviço do bem comum, auxiliando que os membros da comunidade se desenvolvam sob sua própria responsabilidade e autodeterminação. Neste sentido, detém natureza dúplice de limitação ao poder e à atividade estatal, mas também define a competência do poder público, na medida em que sinaliza que não compete a este se substituir à iniciativa individual ou de grupos, mas sim torna-la possível, ordena-la, quando necessário, supri-la e, sobretudo, impulsiona-la a serviço do bem comum¹⁴³.

Na lição de Moreira Neto, o princípio da subsidiariedade atua como reorganizador das relações entre sociedade e Estado, e estará atendido sempre que a decisão do poder público for tomada da forma mais próxima possível dos cidadãos a que se destine. Esta proximidade tem por objetivo garantir que o

¹⁴¹MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p.224.

¹⁴²TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 16.

¹⁴³TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 17-19.

órgão administrativo tenha sempre em conta no processo de formação de suas escolhas: primeiro, que se respeitem os direitos e iniciativas dos cidadãos e entidades privadas; segundo, que qualquer intervenção estatal só se produza em caso de inexistência ou insuficiência da iniciativa individual ou social; terceiro, que esta só se dará na medida absolutamente indispensável para atender ao interesse público legal e legitimamente definido; e por fim, que outros entes ou órgãos administrativos não tenham condições de agir com eficiência¹⁴⁴.

Em outras palavras, o princípio da subsidiariedade trabalha com uma lógica de capacidade, visando garantir que aquele que tenha melhores condições de atuar em determinada matéria, o faça; e além disso, visa viabilizar a capacitação dos cidadãos e da sociedade como um todo. Com este quadro em mente, Chevallier, organiza a operacionalização deste princípio a partir de três vertentes: supletividade, proximidade e parceira.

A primeira vertente, implica que o Estado, ao invés de se substituir aos atores sociais, deve incentivar as iniciativas que estes adotem naquilo que diz respeito à gestão das funções coletivas, e apoiar os acordos que eles negociem para disciplinar suas relações recíprocas. Tem por fundamento o reconhecimento, tutela e estímulo da autonomia dos cidadãos e da sociedade como um todo para organizar-se, sinalizando uma tendência em devolver à sociedade civil a gestão de um conjunto maior de interesses coletivos, de forma que a atuação estatal se reserve às demandas de mais relevo social, e que a coletividade por si só não é capaz de gerir.

Não se trata, portanto, de uma posição secundária, mas sim de relação de supletividade, pela qual o Estado suplementa ou complementa o desenvolvimento da atividade social, não se limitando ao modelo interventor de Estado, que busca satisfazer às necessidades da sociedade, mas denota ainda uma preocupação também com o excessivo afastamento da máquina estatal das questões sociais. Segundo esta acepção, o Estado figura como um incentivador das iniciativas da sociedade civil para a gestão dos interesses públicos, auxiliando naquilo que se faça necessário, porém sem tomar a dianteira na solução das questões.

¹⁴⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Jan/Mar. Rio de Janeiro, 2003.

Nesta vertente, o papel do Estado é voltado à capacitação e criação de espaços para a condução dos interesses públicos pela própria sociedade civil, seja – no campo da participação – ampliando a transparência, de maneira a aprofundar o conhecimento de determinado tema ou questão, investindo na qualidade das informações disponibilizadas, oferecendo ainda explicações necessárias à compreensão do que investiga, facilitando o acesso e a comunicação com as instituições.

Já a vertente da proximidade, defende que os problemas sejam tratados primeiramente por quem deles esteja mais próximo, isto é, pelos cidadãos no nível em que e se põem, justificando a implementação de dispositivos de gestão situados o mais próximo possível daqueles. Trata-se de reconhecer que por vezes, o Estado não será o agente mais adequado a cuidar de determinado tema, em razão, dentre outros elementos, da distância natural que se põe entre a atuação estatal e o cotidiano. É o caso, por exemplo, do amparo às pessoas idosas, que o art. 203 da Constituição Federal determina ser um dever da família, da sociedade, e do Estado, sinalizando um compartilhamento da responsabilidade, que se inicia no núcleo mais próximo (familiar), passando ao mediano (social) para somente então exigir a atuação estatal.

Por fim, a parceria dialoga com a preocupação de associar os atores sociais à implementação das ações públicas. Nas palavras do autor,

A gestão delegada se estende doravante a todos os níveis (nacional e local) e por todos os serviços (sociais, culturais, econômicos, mesmo os intrinsecamente estatais); e se vê o desenvolvimento de novas fórmulas de “parceira público-privada” (ppp), pelas quais as pessoas públicas associam pessoas privadas ao financiamento, à concepção ou à realização de equipamentos, de infraestruturas, de bens ou de serviços.

A vertente da parceria tem por elemento essencial o reconhecimento de que o Estado é limitado em suas próprias capacidades, quer pela escassez de recursos – expressão aqui empregada em seu sentido mais amplo – para fazer frente às demandas que se multiplicam, quer na vertente técnica, reconhecendo-se que frequentemente, o mercado e instituições privadas terão acesso às

tecnologias mais desenvolvidas, sugerindo que a atuação em conjunto com a sociedade civil terá resultados mais frutíferos.

A aplicação do princípio da subsidiariedade consiste, portanto, na identificação de níveis escalonados de ação, compatíveis com os diversos grupamentos que compõem a sociedade, atribuindo-se a cada qual a responsabilidade pela execução de tarefas diversas com diferentes graus de complexidade. O indivíduo não é capaz de atender a todas as suas necessidades para uma existência digna, razão pela qual a ele se sobrepõem famílias, comunidades, o próprio Estado, organizações internacionais e mesmo blocos econômicos¹⁴⁵.

É com esta lógica de atuação em conjunto, de empoderamento da autonomia cidadã tanto pela limitação dos espaços de atuação estatal quanto pelo incentivo a este protagonismo e tendo em consideração o apontamento de Moreira Neto quanto às condicionantes subjetivas da participação, que aqui se propõe que, para além dos deveres relacionados às condições objetivas de participação, o compromisso constitucional impõe ainda deveres de incentivo ao engajamento, de formação de uma cultura de envolvimento nas escolhas públicas.

O item anterior tratou do condicionamento objetivo para a participação, que corresponde à sua admissão, à criação das instituições e instrumentos necessários para a sua viabilização. O condicionamento subjetivo da participação, por outro lado corresponde à motivação para participar, e se desdobra em três vertentes: interesse em participar, vontade de participar e se sentir capaz de participar. Na expressão de Moreira Neto¹⁴⁶, “se o homem *não se interessa* pela política (atitude apática), se não quer dela participar (atitude abúlica), ou se *não se sente com condições de poder fazê-lo* (atitude acrática), a democracia fica irremediavelmente sacrificada” (grifos do original). Neste cenário, de nada adiantaria admitir-se a participação e estarem abertos os canais institucionais para tal, porque o seu resultado será inadequado aos objetivos democráticos que visam satisfazer.

¹⁴⁵ O princípio da subsidiariedade encontra-se previsto no Tratado na União Europeia (preâmbulo e art. 3º - B, §2º) e na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (art. 51).

¹⁴⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 11.

É neste campo que a atuação estatal deve ir além dos deveres impostos pelo princípio da publicidade ou pelas determinações constitucionais e infraconstitucionais quanto à divulgação de informações e abertura à participação para efetivamente provocar os cidadãos a terem também eles uma postura ativa de engajamento nas escolhas públicas.

Entra em cena então a função fomento da atividade estatal, definida como a “ação da Administração encaminhada a proteger ou promover aquelas atividades, estabelecimentos ou riquezas devidos aos particulares e que satisfazem necessidades públicas ou se estimam de utilidade geral, sem usar da coerção”¹⁴⁷ ou resultar na criação de novos serviços públicos. Em linha ainda com a ideia de subsidiariedade esposada por Chevalier, já referida, o fomento pode ser definido como:

Atividade administrativa que se dirige a satisfazer indiretamente certas necessidades consideradas de caráter público, protegendo ou promovendo, sem empregar a coação, as atividades dos particulares ou de outros entes públicos que diretamente as satisfazem.¹⁴⁸

A função fomentadora da Administração Pública é, portanto, um modo indireto de realizar o interesse público, em que o agente fomentador busca satisfazer determinada finalidade, sem limitar a liberdade dos administrados pela imposição de determinado comportamento, e sem incorrer na criação de um serviço público, quer prestado diretamente ou por meio de delegação – já que disto resultaria em modo direito de realização do interesse público.

Trata-se de atividade de convencimento, de incentivo à adoção de determinada conduta ou desenvolvimento de determinada atividade, mas sem que se imponham sanções pelo seu não atendimento, mas com o particular sendo levado a colaborar com os propósitos da administração atraído pelos incentivos e vantagens que o Estado outorga a quem se proponha a dar conta da atividade fomentada¹⁴⁹.

¹⁴⁷ POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. Revista de estudios políticos. Madrid, El Instituto, v. 54, p. 41-54, nov./dez., 1949, p. 46. *apud* MELLO, Célia Cunha. O fomento da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 20.

¹⁴⁸ FALLA, Garrido. Tratado de derecho administrativo. 10 ed. Madrid: Tecnos, 1992, v. II, p. 301, *apud* MELLO, Célia Cunha. O fomento da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 20.

¹⁴⁹ MELLO, Célia Cunha. O fomento da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 30-33.

Na definição de Mello¹⁵⁰

A atividade de fomento público é, pois, a função estatal incentivadora, positiva e persuasiva, que culmina em imprimir uma verdadeira metamorfose no papel estatal. O Estado, tido como o absenteísta garantidor dos direitos individuais ou como o socialista repressor da iniciativa privada, passa a assumir uma postura dirigente.

Em definição precisa, Marques Neto¹⁵¹ afirma que o fomento é uma “atividade estatal de incentivo positivo ou negativo a outra atividade desenvolvida por um ou vários particulares, de forma a condicionar o comportamento privado”. Já Moreira Neto¹⁵² o define como

Função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam, direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados e de outras entidades, públicas e privadas, para que estas desempenhem ou estimulem, por seu turno, as atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade.

A Constituição Federal elenca, como já visto, uma série de compromissos que exigem ou atingem comportamentos específicos, e no campo da participação, a atividade de fomento parece particularmente relevante, porque a mera oportunização da participação não é suficiente a garantir o cumprimento do mandamento constitucional de envolvimento do cidadão na esfera de deliberação pública, e a coerção será também pouco eficaz para tanto, como a experiência eleitoral nos aponta.

Para que se possa considerar uma determinada iniciativa de participação bem-sucedida, é necessário que haja o comparecimento daqueles a quem ela se destina, e que a participação não só produza resultados, mas que estes detenham um grau mínimo de qualidade, o que variará de acordo com o objetivo que se pretenda atingir.

¹⁵⁰MELLO, Célia Cunha. O fomento da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 36.

¹⁵¹

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70679>>. Acesso em novembro de 2019.

¹⁵² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 576.

O processo eleitoral tem por objetivo, em uma análise superficial, a seleção de agentes para figurar como representantes no jogo político desenvolvido no âmbito do Poder Legislativo e Executivo, em cada qual das esferas federativas. Mais a fundo, pretende a escolha de um plano de governo, o que envolve, sobretudo, conhecer as “bandeiras” defendidas e as propostas apresentadas por cada um dos candidatos. Isto é tão necessário ao jogo democrático que nossa legislação impõe o horário eleitoral gratuito, programação obrigatória nos canais de televisão aberta, e são promovidos debates entre os candidatos aos cargos de chefia de Estado.

A participação no processo eleitoral, enquanto ferramenta para o exercício da soberania popular, é tão relevante, que a Constituição Federal determina que o voto é obrigatório para os maiores de dezoito anos (art. 14, §1º), e o ordenamento jurídico nacional impõe sanções¹⁵³ a quem injustificadamente não compareça para exercer esse poder-dever.

A despeito disto, a realidade tem demonstrado a ineficácia deste modelo para garantir a efetiva participação. As últimas eleições contam com elevado grau de abstenção, e mesmo aqueles que comparecem às urnas deixam de votar (votando nulo ou em branco) em volume relevante. Mais além, poucos são os cidadãos que recordam em quem votaram para os cargos de representação legislativa.

Do exemplo eleitoral se extrai que a coesão não será, na maioria das vezes, o melhor instrumento a incentivar as pessoas a participarem¹⁵⁴. É neste cenário que se propõe aqui que o exercício da função fomento, mais do que útil, é decorrência da formulação constitucional que demanda o engajamento e o desenvolvimento de uma cidadania ativa.

¹⁵³ O eleitor que deixar de votar fica impedido de obter passaporte ou carteira de identidade; receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou paraestatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição; participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos estados, dos territórios, do Distrito Federal, dos municípios ou das respectivas autarquias; e uma série de outras atividades. No entanto, há um prazo de 60 dias para justificar a abstenção e, na hipótese de não fazê-lo, o pagamento de uma multa de R\$ 3,51 permite a regularização da situação. (fonte: <http://www.tse.jus.br/eleitor/justificativa-eleitoral/consequencias-para-quem-nao-justificar>).

¹⁵⁴ Decerto, há um argumento a ser feito em relação à efetividade da coesão no processo eleitoral, em razão da sanção não ser particularmente significativa. No entanto, isto fugiria ao escopo do presente trabalho.

Embora a função fomento seja mais comum na promoção de atividades econômicas, com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento de um determinado setor, pode recair também sobre atividades culturais – como a preservação de uma cultura ou bem cultura, bem como a difusão de uma determinada atividade; sociais, por meio da promoção de atividades beneméritas; ambientais, sanitárias e outras tantas. Neste contexto, a promoção da participação social na Administração seria mais campo de atuação possível da atividade fomentadora.

Tradicionalmente vislumbrada a partir do prisma econômico, esta atividade administrativa comporta um conjunto de outras técnicas que variam quanto ao grau de intervenção, à sua natureza e à vontade do sujeito fomentado.

No que tange à vontade do sujeito fomentado, a atuação estatal pode ser voltada à realização de coisa socialmente desejada, ou para impedir o advento de coisa socialmente repelida, de sorte que os meios de fomento são classificados em positivos, quando outorgarem prestações, bens ou vantagens, e negativos quando constituírem obstáculos, ou encargos impostos para dificultar, ainda que por meios indiretos, as atividades contrárias às que se pretende incentivar¹⁵⁵.

No que diz respeito à natureza do fomento, ou mais especificamente, das vantagens concedidas, podem envolver o emprego de meios psicológicos, honoríficos ou econômicos.

Por vezes, a finalidade perseguida pela atividade de fomento pode ser atingida por meios psicológicos, que têm por objetivo persuadir, suggestionar e induzir opiniões, atitudes e valores. Neste campo, os meios de comunicação em massa têm se mostrado um instrumento cada vez mais poderoso para o condicionamento das opiniões e comportamentos¹⁵⁶.

Em desenvolvimento mais recente, estudos no campo da economia comportamental vêm sinalizando para a utilidade dos *nudges* ou “empurrõeszinhos” como alternativas às políticas de comandos ou proibições e àquelas que se valem de incentivos econômicos. *Nudges* são intervenções que

¹⁵⁵ DROMI, José Roberto. *Derecho administrativo económico*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1977/1979, t.e et. 2, p. 153, *apud* MELLO, Célia Cunha. *O fomento da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 88-89.

¹⁵⁶ MELLO, Célia Cunha. *O fomento da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 90-91.

direcionam as pessoas a uma direção em particular, preservando, no entanto, sua iniciativa para decidir por si mesmos¹⁵⁷.

Nudges são uma intervenção na arquitetura da escolha que altera o comportamento das pessoas maneira previsível sem, no entanto, proibir outras escolhas ou atingir significativamente seus incentivos econômicos. Para contar como um *nudge*, esta intervenção deve ser simples e barata de se evitar. São exemplos desses “empurrõeszinhos” as regras-padrão (*default rules*), a simplificação, o uso de normas sociais, a facilitação e conveniência, avisos – gráficos ou não –, lembretes, e até a própria transparência¹⁵⁸. O uso de meios honoríficos para o fomento se dá por meio do estabelecimento de parâmetros e condições que, cumpridos, implicam na concessão de determinada distinção prometida, no sentido de recompensar ou estimular o exercício daquela determinada atividade ou forma de atuação tida como relevante pelo Estado. Deve, no entanto, ser sinalizada antes da realização da atividade, para ter real capacidade de persuasão¹⁵⁹. Por fim, e talvez a mais conhecida modalidade de fomento, aquela realizada a partir de meios econômicos implica em vantagem patrimonial favorável ao sujeito fomentado, podendo ser traduzidas em auxílio financeiro ou de outra natureza. Dentre os mais frequentes estão os benefícios fiscais e tributários, a política de crédito (empréstimos e subsídios), a cessão de bens, e o oferecimento de assistência técnica¹⁶⁰.

O fomento a partir do emprego de vantagens econômicas de caráter real envolve todas as vantagens e benefícios que não implicam em desembolso efetivo de dinheiro do erário público em favor do fomentado – a exemplo do uso de bem público ou de serviços técnicos colocados à sua disposição graciosamente ou a preços inferiores aos praticados no mercado.

¹⁵⁷ SUNSTEIN, Cass R. *Nudging and choice architecture: ethical considerations*. Preliminary draft. P. 7. Cópia eletrônica disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2551264>. Acesso em novembro de 2019.

¹⁵⁸ Cass R. Sunstein, *Nudging: A Very Short Guide*, 37 J. Consumer Pol'y 583 (2014). Disponível em: <<http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:16205305>>. Acesso em novembro de 2019.

¹⁵⁹ MELLO, Célia Cunha. *O fomento da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 92-94.

¹⁶⁰

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70679>>. Acesso em: 7 nov. 2019.

Já as vantagens de caráter financeiro podem implicar um desembolso efetivo de dinheiro pelo erário (auxílio direto), ou a redução na receita pública, já que o Estado deixa de receber quantia a que faria jus, por meio da renúncia a determinado crédito que seria devido, caso a entidade estatal não houvesse optado por fomentar a atividade (auxílio indireto). Neste caso, o agente fomentado é dispensado de desembolsar um valor que deveria destinar ao Estado, não fosse o benefício recebido¹⁶¹.

Decerto esta classificação e os exemplos citados não se pretendem exaustivos, já que a função fomentadora pode se dar por inúmeros instrumentos e esgota-los seria impossível. Independentemente da modalidade eleita, a entidade pública fomentadora deverá sempre, na lição de Marques Neto¹⁶², observar dois pressupostos: “i) a presença de interesse público relevante, compatível com suas atribuições, a ser alcançado pela atividade fomentada; e ii) a eleição objetiva dos beneficiários, a partir de fatores de descrímen objetivamente aferíveis e legítimos”.

Diante deste quadro, resta verificar de que maneira a atividade de fomento pode contribuir para a ampliação e o incentivo à participação na Administração.

3.3.2.1. O fomento como instrumento de satisfação das condicionantes subjetivas

Conforme visto anteriormente, compõem as condicionantes subjetivas o interesse em participar, a vontade de se envolver e a capacidade para fazê-lo¹⁶³. Com isto em mente, a atuação fomentadora do Estado, entendida como aquela por meio da qual a Administração estimula ou incentiva a iniciativa dos

¹⁶¹ MELLO, Célia Cunha. *O fomento da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 99-131.

¹⁶²

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70679>. Acesso em: 7 nov. 2019.

¹⁶³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 11.

administrados e outras entidades para que desempenhem atividades tidas como de interesse público para o desenvolvimento social surge como alternativa viável para a satisfação destas condições.

Nesta seara, é importante recordar que a atividade de fomento vai muito além da outorga de vantagens econômicas, e é a posição aqui desenvolvida que no campo da participação o emprego de incentivos de outra natureza será mais eficiente para superar as barreiras do interesse, vontade e capacidade.

Dentre os incentivos possíveis, a ampliação da transparência, a simplificação dos processos de participação, avisos e lembretes, e a informação figuram como *nudges* de relativamente baixo custo para a Administração, sobretudo se consideradas as facilidades e vantagens trazidas pelas chamadas novas tecnologias. Posto de maneira vulgar, uma pessoa estará mais disposta a participar (vontade), se ela souber que a matéria em análise lhe interessa e ela consegue, sem grande dificuldade, saber como, quando, onde veicular sua opinião, que poderá ser embasada em informações disponibilizadas de maneira simples e intuitiva.

Neste sentido, o manejo das novas tecnologias pode servir como ferramenta de fomento à participação, na medida em que, conforme visto no capítulo 2, tem como benefícios potenciais o alcance imediato de milhares de pessoas, a ampliação do acervo informacional e do debate público, facilitam o mapeamento do dissenso, bem como contribuem para a aceleração e automação do processo decisório e da análise e tratamento de dados, o que permite, em contraposição, a superação dos obstáculos à participação elencados ao longo do presente trabalho.

Isto porque, a partir de sua aplicação, ampliam-se os horizontes em termos das condicionantes objetivas à participação, na medida em que se criam novas formas de engajamento, que reduzem os custos de transação da participação em termos de deslocamento para obtenção de subsídios e apresentação de propostas, comentários e sugestões. Facilitam ainda a divulgação dos mecanismos de envolvimento, alcançando interessados que talvez não fossem atingidos pelos meios tradicionais de comunicação, como a publicação na imprensa oficial.

No mesmo sentido, no que tange às condicionantes subjetivas, uma mudança de paradigmas no campo da participação, com a acolhida das novas

tecnologias, permitirá atingir seus três eixos principais: o interesse no tema, a vontade de participar, e a sensação de capacidade para se envolver. Isto porque uma postura pro-ativa quanto à publicidade e transparência, facilitada pelo ferramental disponibilizado pelas inovações tecnológicas, para além de facilitar o controle da atividade administrativa, tem o condão de estimulá-lo, sobretudo na medida em que provoque o debate público.

Para além de provocar o interesse e a curiosidade em torno das questões públicas, a adoção de mecanismos de novas tecnologias pode impactar a dinâmica do querer se envolver. Isto porque, como demonstrado pela análise econômica do direito, o cidadão, via de regra, se envolverá em procedimentos de deliberação pública na medida em que o prejuízo (ou ganho) resultante daquela medida seja maior do que o custo do envolvimento.

Davies¹⁶⁴ esclarece este fenômeno a partir da perspectiva da análise econômica do direito, discutindo como se comportam os três componentes do governo: eleitores, políticos e burocracia. No que diz respeito ao comportamento dos eleitores – aplicável também aos cidadãos potencialmente envolvidos em processos participatórios –, o professor indica a incidência das decisões que envolvam *concentrated benefit and dispersed cost* (benefício concentrado e custo distribuído), para explicar o fenômeno referido.

Na sua argumentação, sustenta que benefícios que abrangem um grupo pequeno de eleitores, mas cujo custo (em espécie ou de tempo, energia e outros recursos para a compreensão de uma proposta) seja dividido por um grupo grande de eleitores, dificilmente serão questionados, porque as pessoas não terão interesse em participar. Em linha com este conceito, apresenta ainda a ideia de *rational ignorance* (ignorância racional), que traduz a tendência de não se envolver e permanecer ignorante quanto ao processo deliberativo, em razão dos altos custos de transação exigidos pelo envolvimento.

Diante deste cenário, aplicações de novas tecnologias que reduzam os custos de transação no que tange ao querer se envolver. Aqui, vale recordar os entraves à participação elencados por Farina: i) desconhecimento quanto ao processo de formação da decisão; ii) ignorância quanto a processos decisórios de interesse em andamento; e iii) sobrecarga informacional relacionada ao

¹⁶⁴ DAVIES, Anthony. Government Failures. Palestra disponível no YouTube. <<https://www.youtube.com/watch?v=xxmXeLEcs9s>>.

material disponível para orientação do processo decisório em razão de sua extensão, densidade ou linguagem. Conforme visto no capítulo 2, as novas tecnologias figuram como importantes ferramentas na superação de cada um destes – e, portanto, contribuem para o atendimento das condicionantes subjetivas de participação.

Finalmente, no que tange à sensação de capacidade para participação, pode dizer respeito a duas dimensões: i) não conhecer o suficiente sobre a temática; ou ii) acreditar que há uma forma “certa” de se manifestar, que lhe é estranha. Os benefícios potenciais do uso de novas tecnologias quanto à primeira delas já foram amplamente discutidos. No que diz respeito à segunda, as inovações no campo da tecnologia da informação e comunicação permitem a superação de modelos burocráticos clássicos de participação em favor de sistemas mais amigáveis, que simplifiquem as etapas e mesmo os mecanismos de engajamento, “traduzindo” para uma linguagem ou formato mais acessíveis, a exemplo do já mencionado aplicativo desenvolvido pelo TCE de Rondônia, “Tô no Controle – Opine Aí”.

Verificada a existência de deveres positivos relacionados à participação, impostos pelo regime democrático estabelecido pela Constituição Federal, e particularmente relevante, a existência de uma obrigação do fomento ao envolvimento da sociedade civil nas escolhas públicas, o qual dependerá sobretudo de uma alteração comportamental da Administração, no sentido de avançar para além da abertura à participação, no sentido de efetivamente provocar o engajamento; e identificado o potencial que as TICs têm para contribuir para a efetividade referida determinação constitucional, se faz necessária uma reflexão quanto aos riscos e dificuldades inerentes à adoção de uma sistemática de participação fundada nas novas tecnologias, identificando fragilidades e pontos de tensão nesta proposta.

4. O OUTRO LADO DA MOEDA: RISCOS E DIFICULDADES DA PROPOSTA

Apesar de dos benefícios potenciais associados à implantação de um modelo administrativo aberto à participação fundado em sistemas de novas tecnologias, esta proposta não é imune a riscos e dificuldades no que diga respeito à sua implantação e operacionalização, quer em razão dos desafios no campo da inclusão digital (expressão aqui empregada em seu duplo sentido), na própria confiabilidade dos sistemas e insegurança inerentes aos ambiente eletrônico, ou mesmo à luz da própria realidade da administração pública.

No entanto, a sociedade caminha a passos largos no sentido de uma existência profundamente estabelecida no uso de novas tecnologias, e a administração pública não pode permanecer inerte e indiferente a este cenário. Pelo contrário, conforme demonstrado, a efetivação da dimensão participativa do princípio democrático exigirá uma presença *online* cada vez mais significativa dos diversos órgãos governamentais, a viabilizar não só o engajamento com a sociedade, mas também a partir dele, acesso a informações que outrossim permaneceriam fora de seu alcance.

Inevitável a transição para um modelo administrativo digital, a análise dos riscos a ele inerentes permite uma atuação preventiva quanto a estes, de maneira a orientar as iniciativas de implantação de novas tecnologias, mitigando-se as fragilidades e prejuízos deles decorrentes.

Optou-se por tratar de riscos e dificuldades como elementos distintos, na medida em que os primeiros são aplicáveis a qualquer iniciativa em torno do uso de novas tecnologias, consideradas em abstrato, ao passo que as dificuldades dirão respeito especificamente à realidade da administração pública brasileira no final da segunda década dos anos 2000 e suas particularidades.

4.1. Dos riscos inerentes às aplicações de novas tecnologias na Administração Pública

No cenário da implantação de sistemáticas fundadas em novas tecnologias, quando se cogita de riscos a elas inerentes, identificam-se dois eixos temáticos sobre os quais incidirão: o acesso – compreendido não somente

como a disponibilidade do ferramental, mas também da capacidade de manejo dele; e a subversão – abrangendo elementos que resultem na perversão do modelo a partir da ação de terceiros e desvios decorrentes da própria sistemática.

Por fim, há o risco de idealização da administração pública tecnológica, construindo-se uma fantasia em torno do alcance e das possibilidades da implantação de um modelo digital de gestão da atividade estatal, o que pode levar a distorções quanto à aplicação de novas tecnologias, sobretudo quanto às expectativas de eficiência e celeridade da resposta.

4.1.1. Inclusão digital e captura

, A real garantia de inclusão digital – principal ponto quando se cogita das ameaças relacionadas ao acesso no campo das novas tecnologias – vem ganhando cada vez mais relevância, sendo inclusive alçada ao patamar de elemento necessário à cidadania e à construção de uma sociedade mais igualitária, com a expectativa de impactos na inclusão social.

Em esforço de definição do conceito de inclusão digital, Silva¹⁶⁵ a define como sendo parte do fenômeno informação, tendo como ponto de partida o acesso às informações disponíveis nos meios digitais, e como ponto de chegada, a assimilação da informação e sua reelaboração em novo conhecimento, tendo por consequência desejável a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Conforme já apontado, a PNAD Contínua TIC 2018¹⁶⁶ apontou um que naquele ano, 74,9% dos domicílios utilizavam internet. No entanto, em se tratando da categoria específica de domicílio na zona rural, esse percentual apresenta uma queda significativa, com apenas 41%.

No que tange aos grupos de idade, a população com 14 a 39 anos é a mais “digital”, com cerca de 80% da população fazendo uso da internet. Em

¹⁶⁵ SILVA, Helena et al. Inclusão digital e educação para a Competência Informacional: uma questão de ética e cidadania. *Ciência da Informação*, Brasília, v.34, n.1, p.28-36, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v34n1/a04v34n1.pdf>>. Acesso em novembro de 2019.

¹⁶⁶ DIRETORIA DE PESQUISAS – DPE, IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel para uso pessoal 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/9e88a636785c573625be2c5632bd3087.pdf>. Acesso em novembro de 2019.

contraposição, o grupo entre 50 a mais de 60 não ultrapassa a marca de 65% envolvida no uso de internet.

Por fim, a pesquisa aponta ainda que o grau de instrução representa importante marcador quanto ao uso de internet, com os grupo de pessoas sem instrução apresentando a menor incidência de usuários (11,2%), com o grupo representativo das pessoas com ensino fundamental incompleto apresentando significativo crescimento (50,6%), e os demais grupos se posicionando em curva mais suave (73,5% dentre as pessoas com o ensino fundamental completo; 85,1% das com ensino médio incompleto e 88% se completo; 97,1% nos casos de ensino superior incompleto e 96,4% se completo)¹⁶⁷.

Percebe-se, portanto, que apesar de uma aparente inclusão digital, com aproximadamente três quartos da população afirmando ter acesso à internet, verifica-se que este percentual não é igualmente distribuído entre diferentes grupos e regiões do país, de maneira que não se pode assumir que o resultado de eventual plataforma de engajamento virtual seja efetivamente representativo dos interesses e opiniões da população, ainda que o referido mecanismo alcançasse penetração e adesão de 100% da população *online*.

No caso, por exemplo, das pessoas sem instrução, quase 90% da população nesta categoria não faz uso da internet, de sorte que a participação por meios eletrônicos não é em nada representativa. Em verdade, o deslocamento para um modelo de administração digital resultaria em uma dupla exclusão nestes casos, na medida em que esta parcela da população já é marginalizada pela falta de (in)formação, e seguiria sendo excluída, porque não tem acesso aos meios necessários para o engajamento.

Estes dados evidenciam um descompasso entre os benefícios potenciais da adoção de uma sistemática fundada em novas tecnologias e a realidade fática, qual seja, o risco de exclusão de parcela significativa da população. Esta problemática é particularmente relevante quando se cogita da atuação estatal, na medida em que os dados apresentados sinalizam ainda que os grupos em que há menos usuários de internet são grupos tradicionalmente marginalizados.

Vale ainda a ressalva quanto à sub-representação por faixa etária, que

¹⁶⁷ A pesquisa traz ainda outras categorias e cortes, porém, para fins do argumento que aqui se apresenta, esta pequena seleção já permite uma adequada visualização do problema.

pode ser igualmente sensível quando se tratar de políticas públicas direcionadas a estes segmentos específicos. É dizer, por mais que a aplicação de novas tecnologias tenha, em teoria, o condão de aumentar a eficiência da ação administrativa, quando se trate da prestação de serviços voltados à tutela dos idosos, a sua oferta por meio digital pode se revelar absolutamente inadequada. Isto porque, como visto, menos de 65% das pessoas com mais de 50 anos faz uso da internet, (o que já sinaliza para a exclusão de quase 40% da população idosa), e por vezes a falta de familiaridade com as ferramentas mais inovadoras pode resultar em um alcance ainda menor. Como se verá mais à frente, a Administração não pode deixar-se encantar pelos benefícios potenciais das inovações tecnológicas e perder de vista a realidade dos cidadãos.

Além da inclusão digital em seu sentido mais basilar, qual seja, da disponibilização de acesso à internet e às novas tecnologias, há ainda um segundo ponto relevante no que diz respeito à sua acessibilidade substantiva, isto é, à capacidade de manejo de suas aplicações pelos usuários.

De nada adianta disponibilizar pontos de acesso – sejam eles computadores, *tablets*, *smartphones* ou outros – se as pessoas não forem capazes de aproveitá-los. A ideia por trás da inclusão digital é de um processo que deve conduzir o indivíduo à aprendizagem no uso das TIC, e ao acesso à informação disponível nas redes, sobretudo aquela que faça diferença para sua vida e para a comunidade em que esteja inserido¹⁶⁸.

A inclusão digital envolverá saber manejar o equipamento em si, mas também saber onde localizar a informação ou canal que interesse, entender a linguagem que é própria de algumas das novas tecnologias – *emojis*, memes, abreviaturas – e entender que tipo de interação o equipamento permite.

De nada adianta existir o mencionado portal eCidadania, se o cidadão não for capaz de fazer a sua inscrição, navega-lo para localizar a proposição que lhe interesse, baixar os documentos ali disponibilizados para informação acerca da matéria, e manifestar adequadamente a sua posição.

No mesmo sentido, a criação de um canal de diálogo por meio de redes sociais não alcançará o seu objetivo se o usuário não compreender para que

¹⁶⁸ SILVA, Helena et al. Inclusão digital e educação para a Competência Informacional: uma questão de ética e cidadania. *Ciência da Informação*, Brasília, v.34, n.1, p.28-36, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v34n1/a04v34n1.pdf>>.

serve aquele meio de comunicação, utilizando-o para outros propósitos. Disto pode resultar, inclusive, um desestímulo à participação, na medida em que o cidadão sinta que não consegue obter a resposta ou resultado que deseja a partir de seu engajamento.

Assim é que, ao cogitar-se de um modelo de democracia participativa fundado na aplicação de novas tecnologias, será necessária a intervenção do governo e de organizações da sociedade civil, de maneira a aperfeiçoar os mecanismos sobre os quais se construirá uma sociedade democrática, ao mesmo tempo em que expandem-se os meios de estímulo ao exercício da cidadania e da gestão participativa, capacitando os cidadãos não só para o acesso às informações por meio das TICs, mas para identificar os dados e serviços que sejam de seu interesse, compreendê-los e maneja-los em benefício de sua comunidade¹⁶⁹.

Como visto no capítulo 3, a efetivação da dimensão participativa do princípio democrático impõe uma série de deveres à Administração Pública, cuja atuação não se esgota com a criação das condições e disponibilização dos mecanismos e infraestrutura necessários para a participação, mas há um espaço relevante de atuação no sentido de fomentar o engajamento, o que passará, necessariamente, por esforços de inclusão digital.

4.1.2. Bots e hacks: prevenção contra a perversão do modelo

No campo dos riscos relacionados à perversão do modelo, uma preocupação relevante é no que tange à blindagem contra intervenções externas ao sistema, levando à deturpação do resultado.

As eleições para presidente nos Estados Unidos em 2016 viram inflamar a discussão acerca do uso dos *bots* para manipulação da discussão e percepção do público quanto a determinados temas. A expressão “*bots*” se refere a um tipo de *software* desenhado para automatizar tarefas simples a partir de conceitos de

¹⁶⁹ JAMBEIRO, Othon, SOBREIRA, Rosane, RABELO, Priscila. *TICs e gestão pública em planos diretores de cidades brasileiras*. Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, vol XI, n. 3, sep-dic/2009. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/viewFile/104/78>>. Acesso em novembro de 2019.

inteligência artificial¹⁷⁰, imitando o comportamento humano¹⁷¹.

Em âmbito comercial, *bots* vem sendo usados majoritariamente em duas frentes: a relação com o consumidor, e a propagação de conteúdo online. Na primeira hipótese, *bots* são usados para tarefas como a solução de problemas corriqueiros, sem a necessidade de intervenção por um agente humano. É porém no segundo caso que reside o risco mais grave – e um dos usos mais controversos de novas tecnologias. Nesta hipótese, esses programas criam perfis falsos em redes sociais e espalham conteúdo em grande escala. Estima-se que aproximadamente 48 milhões de contas no Twitter¹⁷² são, em verdade, controladas automaticamente por *software*, comportamento que também é presente no Facebook e Instagram, sem que haja qualquer tipo de traço identificador de que a “pessoa” por trás daquele perfil seja, na verdade, um robô.

Estes “robôs sociais” (*social bots*) são utilizados em inúmeras plataformas para responder a dúvidas de usuários, moderar discussões, e uma série de outras tarefas relevantes. No entanto, é possível também utiliza-los de maneira coordenada, para expandir o tamanho e escopo de atenção que determinada publicação recebe, influenciar no direcionamento de uma discussão em cadeia, e servir para mitigar ou multiplicar o impacto de um evento.

O problema está em que estes *softwares* vem sendo usados também para participar de debates e compartilhar notícias – reais ou não – sobre questões políticas, com estudos já apontando que a presença de *bots* nas redes sociais tem impacto negativo sobre a discussão democrática da política, com o potencial para moldar a opinião pública e por em risco a integridade do processo eleitoral¹⁷³. No caso das eleições americanas de 2016, aproximadamente 20%

¹⁷⁰ WAGNER, Kurt. *Bots, explained*. Recode. Disponível em: <<https://www.recode.net/2016/4/11/11586022/what-are-bots>>. Último acesso em: 15 de novembro de 2017.

¹⁷¹ DIRESTA, Renee; LITTLE, John; MORGAN, Jonathon; NEUDERT, Lisa Maria; NIMMO, Ben. *The bots that are changing politics*. Disponível em: <https://motherboard.vice.com/en_us/article/mb37k4/twitter-facebook-google-bots-misinformation-changing-politics>. Último acesso em 10 de dezembro de 2017.

¹⁷² VAROL, Onur, FERRARA, Emilio, DAVIS, Clayton A., MENCZER, Filippo, FLAMMINI, Alessandro. *Online Human-Bot Interactions: Detection, Estimation, and Characterization*. Disponível em: <<https://arxiv.org/pdf/1703.03107.pdf>>. Último acesso em 12 de novembro de 2017.

¹⁷³ BESSI, Alessandro, FERRARA, Emílio. *Social bots distort the 2016 U.S. Presidential election online discussion*. First Monday. Disponível em: <<http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/7090/5653>>. Último acesso em 07 de dezembro de 2017.

dos tweets relacionados foram publicados por “robôs”.

Em pesquisa elaborada pelo *Pew Research Center*¹⁷⁴, estimou-se que aproximadamente dois terços dos *tweets* contendo *links* para sítios eletrônicos populares originaram de contas suspeitas de serem *bots*. Em uma análise comparativa das 500 contas mais ativas entre as suspeitas de serem *bots* e as não suspeitas, verificou-se que as primeiras são responsáveis por em torno de 22% dos *links* “tuitados”, enquanto as segundas são responsáveis por apenas 6%. Resta evidenciado, portanto, o risco de manipulação da percepção popular e de resultados de consultas a partir do uso dos *social bots*.

Se os *social bots* se prestam à transmissão de conteúdo e à realização de tarefas simples, podem ser direcionados a iniciativas de consulta pública, distorcendo o seu resultado, por exemplo, para gerar a impressão de inadequação ou ineficiência de um determinado serviço, ou de existência de uma demanda social específica – que não sejam reais. Informada a partir de um clamor popular que não corresponde à realidade, a Administração terminará por dedicar preciosos recursos – aqui compreendidos em sentido amplo, abrangendo os financeiros, humanos e outros – à satisfação de um interesse público inexistente.

Este quadro se torna ainda mais grave quando se considerem os riscos de um determinado segmento manejar os *social bots* – e outros mecanismos – com a intenção de manipular, não o resultado diretamente da consulta, mas a própria opinião popular em matéria controversa, sobretudo a partir da disseminação das chamadas *fake news* e da reprodução de um discurso de forma massificada, a dar a impressão de que aquela seja a verdade, ou quando menos, a opinião da maioria. Aqui entram em cena as chamadas cascatas informacionais (*informational cascade*)¹⁷⁵, fenômeno segundo o qual as pessoas param de confiar em suas próprias informações privadas e opiniões, se conformando aos sinais transmitidos por outros.

Os efeitos deletérios deste tipo de intervenção contra a opinião popular

¹⁷⁴ PEW RESEARCH CENTER. *Bots in the twittersphere*. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/internet/2018/04/09/bots-in-the-twittersphere/#fn-19964-2>>. Acesso em outubro de 2019.

¹⁷⁵ SUNSTEIN, Cass R. *Conformity and dissent*. Public law and legal theory working paper no. 34. The Law School, The University of Chicago. Preliminary draft 10/30/02. Disponível em: <https://www.academia.edu/5341029/Why_Societies_Need_Dissent>. Acesso em novembro de 2019.

são de difícil mensuração e ainda mais complexa superação, já que, uma vez estabelecida no imaginário popular uma determinada versão de fatos e acontecimentos, esforços no sentido de sua correção podem ser vistos como uma tentativa de manipulação e por isto rejeitados de pronto.

Outro risco da implementação de um modelo de governo digital está no campo da segurança computacional, sobretudo quanto à atividade de *hackers*, que podem tirar do ar aplicativos ou outros instrumentos usados, alterar as informações disponíveis, “sequestra-las” ou modifica-las, risco a que estão expostas também as manifestações expressas pelos cidadãos que utilizem as plataformas, inclusive no que diz respeito à privacidade de suas informações.

Estima-se que em média sete de cada dez organizações, em todos os setores, sejam *hackeadas*, isto é, objeto de ataques cibernéticos, resultando em até 100 bilhões de dólares em prejuízos anuais¹⁷⁶. A transposição de uma quantidade cada vez maior de serviços para o ambiente digital, no entanto, resulta em uma riqueza crescente de dados, informações, equipamentos e sistemas sujeitos a estes ataques, cujo objetivo pode variar desde pregar uma peça, até ciberterrorismo. Em setembro deste ano, a *Wikipedia*, sítio eletrônico de propagação de conhecimento fundado em um sistema colaborativo de produção de conteúdo foi tirado do ar em regiões do Oriente Médio por um ataque de *denial of service* – uma modalidade de ataque cibernético que objetiva impedir temporaria ou indefinidamente o acesso de usuários a uma determinada máquina ou aplicativo em rede.

No campo atividade estatal, este risco é particularmente preocupante, não só em razão da sensibilidade dos dados acessáveis, mas sobretudo porque iniciativas de cibersegurança envolvem investimentos relevantes, bem como um processo de conscientização do usuário final, uma vez que muitos dos ataques se iniciam com uma brecha causada por estes. Assim, o investimento não só em programas de cibersegurança, mas também de educação dos servidores¹⁷⁷ é um passo importante para a garantia da proteção dos dados gerados pelas

¹⁷⁶ HENRY, Nicholas. *Public administrationn and public affairs*. Nova York: Routledge, 2016, p. 164.

¹⁷⁷ O Atlas do Estado Brasileiro – uma iniciativa do IPEA para permitir um debate mais aprofundado acerca do funcionalismo público no Brasil – aponta que 2016 o número de servidores públicos no Poder Executivo chegava a 10.760.039 (dez milhões setecentos e sessenta mil e trinta e nove), isto é, quase onze milhões de potenciais “pontos fracos” para hackeamento. Fonte: <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>

aplicações de novas tecnologias na administração pública.

Não se pode deixar de mencionar, em razão de sua relação com o tema, o surgimento do movimento de *hacktivism*, que propõe a prática de ataques cibernéticos em favor de uma causa política ou social. Anonymous, WikiLeaks, e outros são exemplos deste fenômeno, cuja atuação se volta primariamente a organizações governamentais, tirando seus *sítes* do ar com ataques de *denial of service*, ou obtendo e divulgando informações confidenciais, obtidas por meio de fontes anônimas.

4.1.3. Desvios de programação

Outro risco no campo das aplicações de novas tecnologias diz respeito às distorções ocasionadas pelo próprio sistema. Isto porque, via de regra, sua funcionalidade dependerá de algoritmos que façam a análise e interpretação dos dados produzidos pelos usuários.

Um algoritmo é um processo ou fórmula para solução de um problema, baseado na realização de uma sequência de ações específicas. Algoritmos são a ferramenta essencial da tecnologia da informação, sendo responsáveis pelos resultados localizados em ferramentas de busca, tradução de cliques no teclado em texto escrito, criptografia de informações, e uma infinidade de outras “tarefas” realizáveis a partir de um sistema operacional.

Um dado que não pode ser esquecido é que algoritmos não são neutros. Eles foram criados e geram efeitos segundo a finalidade para a qual foram criados – mecanismos de autocorreção e aprendizagem possam vir a desvia-los dessa finalidade original – a qual guarda estreita relação com as intenções mesmo pre-concepções de seu autor¹⁷⁸. Assim sendo, deve-se estar atento para o fato de que, não obstante a função para que um algoritmo tenha sido programado, sua aplicação implicará numa perspectiva transformativa dos dados analisados, e por vezes pode não atender aos objetivos últimos da Administração. Seja porque os algoritmos dependem dos dados alimentados em seu sistema – o que já pode causar certa distorção – ou porque sua

¹⁷⁸ SILVEIRA, Sergio Amadeu. *Governo dos Algoritmos*. Revista de Políticas Públicas, vol. 21, n. 1, p. 271-272. São Luis: EDUFMA. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n1p267-281>>. Último acesso em 12 de dezembro de 2017.

programação, ainda que bem intencionada, pode levar a resultados falsos.

Um dos grandes desafios no campo da automação ou da transposição de processos ao ambiente digital está em que a tradução de uma tarefa para um modelo fundado em algoritmos exigem um grau de clareza em relação aos procedimentos desenvolvidos, bem como à sua racionalidade, permitindo a parametrização dos resultados desejados. O problema está em que muito da atuação administrativa se dá por conhecimento tácito, “porque sempre foi assim”, por mera repetição de uma rotina, já sem se ter mais em conta a sua racionalidade originária.

Diante deste cenário, a proposta de uma administração digital provocará a investigação do racional por trás do funcionar administrativo, o que pode trazer resultados positivo de revisão e reestruturação dos procedimentos, mas pode também provocar um movimento de reação e resistência à inovação. Dependerá, portanto, de um intenso trabalho sob o aspecto da renovação da cultura administrativa, sinalizando-se sobretudo para as vantagens da adoção de novas tecnologias, em um processo de convencimento do servidor.

A programação pode ainda não atingir o resultado esperado, seja por um desvio intrínseco ao código, seja por negligência ou mesmo malícia. Desta forma, é necessário afastar-se da noção equivocada de que algoritmos sejam, por natureza, técnicos e isentos, observando-se com atenção a relação direta entre a finalidade para a qual tenham sido criados, a maneira como se comportam e qual o produto obtido de sua operação.

Estas considerações são particularmente sensíveis quando se cogite de um sistema fundado em *machine learning*, isto é, em algoritmos com capacidade de aprendizagem ou autorevisão. Isto porque, nestes casos, a mecânica decisional se altera conforme dos dados coletados e as decisões anteriores¹⁷⁹. Diferentemente dos sistemas mais simples de automação, não há previsibilidade quanto ao seu comportamento, na medida em que o “aprimoramento” programado pode resultar em distorções em relação à finalidade originalmente pretendida, em razão dos riscos já elencados de desvios de programação.

¹⁷⁹ SILVEIRA, Sergio Amadeu. *Governo dos Algoritmos*. Revista de Políticas Públicas, vol. 21, n. 1, p. 275. São Luis: EDUFMA. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n1p267-281>>. Último acesso em 12 de dezembro de 2017.

4.1.4. Idealização ou demonização da Administração Tecnológica

O último fator de risco de que se tratará neste capítulo – não por exaustão do tema, mas em razão de sua pertinência com o objeto da pesquisa – é aquele que corresponde a uma visão idealizada da administração tecnológica ou digital, um delírio utópico fundado em cenários de ficção científica. A idealização da administração pode se dar em três vertentes: i) achar que a máquina superará problemas que não decorrem da orpação em si, mas legislação ou da complexidade que é própria da realidade da atuação estatal; ii) achar que a máquina superará as deficiências do componente humano; e por fim, iii) acreditar que a máquina não tenha limites, ou possa concretizar o impossível. Por mais tentadora que seja a noção de uma administração pública *hightech*, ultraeficiente, não se pode perder de vista que a tradição burocrática brasileira é orientada a partir de uma lógica de processos físicos, de despachos, de papeletas e distribuição.

Na lição de Bresser Pereira¹⁸⁰, a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, porém nunca atingiu o patamar de eficiência a que se propunha, não satisfazendo a requisitos de rapidez, qualidade ou custo baixo. Em verdade, a administração burocrática se mostra lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada ao atendimento das demandas dos cidadãos. Diante disto, a partir de 1995 se iniciou um processo de reforma administrativa, visando o deslocamento para um modelo gerencial. Entretanto, esta reforma voltou-se majoritariamente para a dimensão institucional, isto é, para a reforma da estrutura da administração, como reconhecido pelo autor, um dos principais *players* no desenvolvimento deste movimento:

A reforma gerencial de 1995 tem três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão. No trabalho que eu e minha equipe realizamos no Mare demos prioridade para a mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições. Mas só foi possível aprovar as novas instituições depois de um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo que as novas instituições eram defendidas, particularmente a quebra

¹⁸⁰ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro-abril 1996. p. 4-5. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>

da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988 e a idéia de transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.¹⁸¹

A despeito dos reconhecidos avanços provocados pela referida reforma, a cultura burocrática não foi substancialmente alterada, com a manutenção de práticas e processos pouco eficientes, a exemplo da prevalência de fatores de informalidade na determinação do que se decide e executa na administração brasileira, do personalismo enquanto fator cultural na gestão pública e da síndrome nós-eles, que distancia e diferencia os governantes e a burocracia dos cidadãos, perpetuando uma percepção do Estado como uma superestrutura que flutua acima dos cidadãos¹⁸².

Quando se cogita da implantação de uma administração digital, um de seus maiores atrativos é também um dos seus principais fatores de resistência. Isto porque permitem quebrar a “caixa-preta”, isto é, o monopólio da informação. Em um sistema burocrático-patrimonialista – em verdade, em qualquer sistema – informação é poder.

A despeito de todos os benefícios potenciais das novas tecnologias, a quebra destes paradigmas e mudança da cultura administrativa, dependem de um investimento na formação e reforma dos servidores, rompendo-se com o modelo tradicional burocrático-patrimonialista. Também não se pode cogitar de ver as inovações como pílulas milagrosas, que curem absolutamente todos os males, elevando a administração a um patamar utópico de eficiência e presteza. A implementação de uma administração digital exige o reconhecimento dos atributos, idiosincrasias e limitações de cada inovação, de maneira a garantir a seleção da formulação mais adequada à solução de cada problema, bem como da compatibilização de seu uso.

Com frequência se verifica a aplicação inadequada das novas tecnologias, a exemplo de sítios eletrônicos com informações defasadas – no tempo ou conteúdo – ou de navegação complexa, dificultando o acesso às

¹⁸¹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000, p. 14.

¹⁸² MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 87-96, 1967-2007, p. 88-92.

informações e serviços; o uso de linguagem inadequada, sobretudo no uso de redes sociais como veículos de comunicação, com postagens em linguagem excessivamente rebuscada ou, no extremo oposto, que não refletem a adequada representação de determinado órgão, pelo excesso de informalismo; ou fornecendo respostas evasivas às perguntas e manifestações submetidas por meios oficiais – seja em sede de consulta pública ou pelo engajamento em redes sociais.

Finalmente, no campo da ideação, deve-se mencionar o risco paradoxalmente oposto, não de elevação a um patamar utópico dos benefícios e potencialidades das novas tecnologias, mas de sua demonização. Trata-se de risco real, que tem por resultado a rejeição de iniciativas de transposição da atividade administrativa ou estatal ao ambiente digital. A incompreensão dos operadores dos novos sistemas – sobretudo aqueles há muito acostumados com o modelo tradicional burocrático dos processos físicos amarrados por barbantes, com os vários volumes presos uns aos outros por largas faixas elásticas – acerca de como estes funcionam, para que servem e quais as vantagens que trazem para o serviço público – e para si – termina por gerar uma desconfiança em relação à nova sistemática.

Na precisa expressão de Valle¹⁸³, este quadro de desconhecimento que gera desconfiança é terreno propício para versões alternativas da realidade que habitam o imaginário popular, em que “ferramentas tecnológicas se associam a versões distópicas da realidade, onde a sua síntese máxima – o robô -; despida que é das qualidades da humanidade, se compraz num exercício de ‘objetividade seletiva’, que desconsidera” os detalhes de percepção que são exclusivos da ação humana.

A tecnologia se vê, não mais como ferramenta de cooperação ou facilitação da atividade, mas como instrumento para a “desumanização” da Administração, para um reforço no que diga respeito ao afastamento entre o aparelho estatal e as pessoas a quem deve servir.

¹⁸³ VALLE, Vanice Regina Lírio do. O techie e o fuzzy: sobre o desconforto do direito com a tecnologia nas audiências de custódia. 2019, p. 2. Disponível em: <https://www.academia.edu/40996367/O_TECHIE_E_O_FUZZY SOBRE O DESCONFORTO DO DIREITO COM A TECNOLOGIA NAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA>. Acesso em novembro de 2019.

Nem a idealização utópica, nem a sua versão apocalíptica são benéficas à proposta de uma Administração digital. O manejo de novas tecnologias no âmbito da atividade estatal deve ser tema tratado com clareza quanto às suas limitações e possibilidades, bem como quanto a seus benefícios e aos riscos envolvidos.

4.2. Dificuldades

Por fim, no campo das dificuldades específicas relacionadas à adoção das novas tecnologias na administração pública brasileira, são quatro os principais obstáculos identificáveis: o alto investimento necessário para a transição para um modelo digital, a falta de comunicação entre os sistemas eletrônicos dos vários órgãos da administração, a seleção da tecnologia mais adequada aos fins objetivados, e o acesso e adesão ao modelo tecnológico.

O primeiro obstáculo, quase intuitivo, diz respeito ao dispêndio necessário para a transição da administração “de papel” para o modelo digital. Como já mencionado anteriormente, mais do que simplesmente digitalizar documentos físicos, a verdadeira transformação depende do desenvolvimento de sistemas de *workflow* e gestão de dados, permitindo verdadeiro ganho de eficiência na atividade administrativa. Em recente disputa em torno da substituição do PJe (sistema de gestão de processos eletrônicos desenvolvido pelo CNJ em parceria com a os tribunais e participação da OAB), pelo eProc, desenvolvido no âmbito da Justiça Federal, o presidente do TJSC afirmou que a troca resultaria em economia aos cofres públicos na ordem de R\$ 14, 5 milhões ao ano¹⁸⁴ – de onde se pode extrapolar os custos de transposição da burocracia para um ambiente digital.

Embora sistemas eletrônicos de monitoramento, captura de informação, processamento eletrônico e tantas outras inovações úteis à Administração possam levar a uma economia no médio e longo prazo, no mais das vezes importarão em aumento dos gastos no primeiro momento – com a contratação

¹⁸⁴ CONJUR. Intimado pelo CNJ a adotar o PJe, TJ-SC decide manter sistema eproc. Outubro, 2019. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2019-out-30/intimado-cnj-adotar-pje-tj-sc-decide-manter-sistema-eproc>>. Acesso em novembro de 2019.

ou compra de um sistema, transposição da mídia física ou já eletrônica para o formato utilizado pela nova plataforma, adequação dos equipamentos e rotinas, dentre outras providências necessárias à implantação de uma tecnologia.

Vale aqui fazer um alerta quanto às inovações disruptivas, definidas por Christensen como aquelas que representam: (i) mais que um aprimoramento incremental, provocando uma alteração significativa no mercado e que, via de regra, levará à redução drástica ou mesmo à destruição de agentes até então estabelecidos); e (ii) oferta de novos modelos de negócios¹⁸⁵. Por mais sedutoras que possam parecer as inovações disruptivas, o cenário atual é de banalização e glamourização do termo, e deve o administrador público ter muito cuidado com o canto da sereia, justamente em razão dos altos investimentos demandados pela transição entre modelos de gestão de dados e processos, sobretudo no que tange à atividade estatal.

Em um cenário de crise fiscal que atinge a todos os níveis federativos, associado a uma cultura eleitoral que busca resultados rápidos, impulsionadores das próximas campanhas, o investimento de valores para lá dos sete dígitos numa iniciativa cujos frutos serão colhidos num futuro distante dificilmente será uma decisão politicamente atraente – ainda que pudesse resultar em um legado indiscutível, se bem sucedida. Em segundo lugar, figura a falta de comunicação entre os sistemas já existentes, que não só impede o desenvolvimento eficiente das atividades estatais, como é elemento de construção da maximização dos benefícios potenciais do uso das novas tecnologias. Isto porque frequentemente a distribuição de funções entre os órgãos da administração torna necessária a consulta de uma entidade a outra para fins da execução de uma determinada atividade.

Reflexo ainda da administração burocrática e patrimonialista, há uma percepção de que os dados e informações gerados por um determinado órgão “pertença” a este, isto é, seja dele propriedade – realidade que também se põe entre departamentos de um mesmo órgão. Isto muito tem a ver com a lógica segundo a qual informação é poder, levando a uma segregação que é contrária

¹⁸⁵ No tema, confira-se: BOWER, Joseph L. CHRISTENSEN, Clayton M. Disruptive technologies: catching the wave. *Harvard Business Review*. Jan/fev, 1995. e CHRISTENSEN, Clayton M. The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail. New York: Harper Business, 1997.

ao próprio interesse público, porque cria obstáculos à sua obtenção e utilização para finalidades públicas. A comunicação de informações entre órgãos é feita rotineiramente por meio de ofícios, cuja demora na tramitação prejudica providências sensíveis ao tempo, como por exemplo a representação judicial de determinado órgão pelas procuradorias. Mais além, há atividades que se sobrepõem, ou quando menos são relacionadas, a exemplo de políticas públicas no campo da saúde e do desenvolvimento social, e em ambos os casos, a comunicação entre os sistemas – ou quando menos, a viabilização da consulta a bancos de dados pertinentes – permitira um ganho em eficiência e celeridade significativo.

Assim, ao pensar numa administração digital, deve-se superar a lógica de “ilhas” que orienta os sistemas informatizados de cada órgão ou, quando menos, devem ser construídas pontes que permitam a circulação das informações, sobretudo porque o ganho de eficiência representado, não só pela superação dos obstáculos de comunicação, mas pela construção de uma base de dados comum – e portanto maior – o que permitirá um aprendizado maior – seja ele fundado em mecanismos de automação ou não.

A seleção do sistema mais adequado aos fins que se pretenda atingir é um desafio que engloba, de um lado, a compreensão por parte dos servidores e gestores dos atributos, características e benefícios potenciais inerentes a cada nova tecnologia, e de outro, a compreensão pelos técnicos que as implementem acerca dos procedimentos e processos pelos quais funciona a administração.

Aqui, o maior desafio será no campo da linguagem, isto é, de tradução, de um lado e de outro, das necessidades e limitações reais da atividade que se pretenda transpor para determinado ambiente digital, e do ambiente digital em relação à atividade.

Se esta barreira da comunicação é real em relação aos servidores que executem determinada atividade e aqueles responsáveis pela área técnica de informática de um determinado órgão, será ainda mais sensível quando se cogitar da contratação de consultoria externa para a mesma finalidade, uma vez que estas serão ainda menos familiarizadas com o modelo de operação da tarefa que se pretende passar a desenvolver em base tecnológica.

Esta tradução demandará um exercício de expressão do racional por trás do processo que se pretenda transpor ao meio digital, provocando por vezes a

revisão do procedimento, o que pode levar a mais uma das dificuldades, agora no campo da adesão às iniciativas no campo das novas tecnologias.

Propostas de transposição de processo e procedimentos ao ambiente digital podem enfrentar profunda resistência interna, seja em razão da adaptação dos procedimentos a um novo modelo, seja porque este pode levar à revisão da sistemática já implementada, ou porque demandará o desenvolvimento de novas habilidades.

A superação desta resistência demandará um esforço de exposição do racional por trás da proposta de transposição da atividade ao ambiente digital, sobretudo no que diga respeito às vantagens oferecidas por este modelo – não necessariamente para o interesse público, mas para os próprios servidores, de maneira a fomentar a sua adesão ao sistema, demonstrando-se que as vantagens obtidas pela implementação são maiores do que os custos – no caso, de superação de modelos engessados e de aprendizado de novas habilidades.

Cada transformação e nova tecnologia implementada demandará uma postura ativa de reforma e capacitação de servidores, que deve ser incentivada sobretudo a partir da ótica de melhoria das condições de trabalho, de aprimoramento do serviço prestado, conferindo um signo de valorização daquela inovação enquanto elemento positivo para o servidor, rompendo-se as resistências ao aprendizado do que pode parecer uma nova função.

CONCLUSÃO

A opção por um modelo de estado democrático de direito impõe à Administração Pública um dever, não só de oportunizar a participação, mas mesmo de fomentá-la, o que se inicia com uma postura de transparência e publicização de informações, mas que não se encerra exclusivamente no atendimento ao princípio da publicidade. Este é apenas o ponto de partida, a partir do qual se rompe o primeiro obstáculo à participação, no campo da informação.

No entanto, a participação ativa dos cidadãos – e da sociedade como um todo – nas questões públicas depende de muito mais do que só a disponibilização de informações. Envolve uma transformação cultural no que tange aos incentivos à participação – atingindo os entraves subjetivos ao engajamento –, permitindo que o cidadão seja capaz de identificar os dados relevantes à tutela de seus interesses; de compreender o quadro por eles pintado; de analisá-los de maneira crítica; e acima de tudo, de identificar e ter acesso aos canais apropriados para se manifestar.

As novas tecnologias carregam em si o potencial para a superação dos obstáculos apresentados à participação, e oferecem uma gama de soluções para tal, contribuindo para aproximar cidadão e Estado, em atendimento à dimensão participativa do princípio democrático. No entanto, não se pode tê-las como solução milagrosa, devendo-se estar atento aos riscos e dificuldades inerentes à proposta de um regime democrático fortemente dependente de seu uso.

A implementação de um modelo de administração digital fundado nas novas tecnologias deve vir acompanhado políticas públicas voltadas à inclusão à adesão destas como ferramentas benéficas e não como fins em si mesmas.

Por fim, destaca-se que a transição para um modelo de administração digital impõe deveres para o futuro, uma vez que resultará na necessidade permanente de acompanhamento e atualização não só dos sistemas já implementados, mas também de prospecção quanto às inovações que possam representar utilidade ou aprimoramento daquelas já adotadas.

Esta necessidade permanente também se reflete na cultura – administrativa e social – que demandará um forte grau de resiliência e uma

capacidade de adaptação tanto no que tange à atuação estatal, como também da própria sociedade.

Mais do que nunca, a concepção de uma administração consensual, entendida como aquela fundada em uma cultura de diálogo, que enxerga o particular como parceiro e não como adversário ou súdito será relevante, na medida em que permita a construção cooperativa de novos modelos de participação e o aprendizado com projetos bem sucedidos na iniciativa privada.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Mariana Drumond. Crise de representatividade e a democracia participativa. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM. Belo Horizonte, n. 14, ano 5, out/dez, 2004.
- ARANTES, Rogério B., COUTO, Cláudio G. 1988-2018 Trinta anos de constitucionalização permanente. MENEZES FILHO, Naercio, SOUZA, André Portela. A Carta: Para entender a Constituição Brasileira. São Paulo: Todavia, 2019.
- BARCELLOS, Ana Paula de. 30 anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões. in BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (org.) A república que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BATISTA, Patrícia. Transformações do direito administrativo. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- BEAL, Adriana. Introdução à Gestão de Tecnologia da Informação. In Beal Educação e Tecnologia, 2007.
- BESSI, Alessandro, FERRARA, Emílio. Social bots distort the 2016 U.S. Presidential election online discussion. First Monday.
- BINENBOJM, Gustavo. O princípio da publicidade administrativa e a eficácia da divulgação de atos do poder público pela internet. R. bras. de Dir. Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 4, n. 13, p. 89-111, abr./jun. 2006
- BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016,
- BLATTMAN, Josefina. Netflix: Binging on the Algorithm. UX Planet – One-stop resource for everything related to user experience.
- BOBBIO, Norberto. Dicionário de política – Vol. I. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000
- BOBBIO, Norberto. Dicionário de política – vol. II. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000

BOWER, Joseph L. CHRISTENSEN, Clayton M. Disruptive technologies: catching the wave. Harvard Business Review. Jan/fev, 1995

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Decreto s/nº de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho do Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 19 Out. 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Phillip. Tragic Choices. Nova York: W.W. Norton & Company, Inc., 1978.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Estado de Direito.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Teoría de la Constitución. Madrid: Editorial Dykinson, [s/d].

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. A sociedade em rede – do conhecimento à ação política. Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2005.

CHEVALLIER, Jacques. O Estado pós-moderno. Prefácio de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CHRISTENSEN, Clayton M. The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail. New York: Harper Business, 1997.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro [livro eletrônico] : TIC governo eletrônico 2017.

CONJUR. Intimado pelo CNJ a adotar o PJe, TJ-SC decide manter sistema eproc. Outubro, 2019.

CONOVER, Michael D. et al. The Digital Evolution of Occupy Wall Street. PLoS ONE 8(5): e64679.

DAHL, Robert. A Democracia e seus críticos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

Dahl, Robert. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DIRESTA, Renee; LITTLE, John; MORGAN, Jonathon; NEUDERT, Lisa Maria; NIMMO, Ben. The bots that are changing politics.

DIXON, Rosalind, GINSBURG, Tom. Deciding not to decide: deferral in constitutional design. Public Law and Legal Theory Working Paper No. 389. The Law School, The university of Chicago.

DROMI, José Roberto. Derecho administrativo económico. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1977/1979.

DROMI, Roberto. Modernización del control público. Madrid: Hispania Libros, 2005.

FALLA, Garrido. Tratado de derecho administrativo. 10 ed. Madrid: Tecnos, 1992

FARINA, Cynthia R. et al. Rulemaking in 140 characters or less: social networking and public participation in rulemaking. Cornell Law School research paper No. 010-011. P. 383.

FARINA, Cynthia, et al. Rulemaking in 140 characters or less: social networking and public participation in rulemaking. University of Miami Law Review, vol. 65, no. 2, p. 1001, 2011. Cornell Legal Studies Research Paper No. 010-010.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 20. Apud VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. São Paulo: Malheiros, 1997.

GALEON, Dom. An AI completed 3690.000 hours of finance work in just seconds. Março, 2017.

GARROSSINI, Daniela Favaro. As tecnologias da informação como vetores catalisadores de participação cidadão na construção de políticas públicas: o caso dos conselhos de saúde brasileiros. Tese apresentada ao PPG/FAC para obtenção do grau de Doutor em Comunicação. Universidade de Brasília. Faculdade de Comunicação. Programa de Pós-Graduação.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. Estudos Avançados 32 (92), 2018.

GUBEREK, Tamy; SILVA, Romesh. Human Rights and Technology: Mapping the Landscape to Support Grantmaking.

HAMILTON, Alexander, JAY, John e MADISON, James. The Federalist: a collection. Edited with an introduction, reader's guide, constitutional cross

reference & glossary by George W. Carey, James McClellan. Indiana: Liberty Fund, Inc.

HARRIS, Jeanne G.; DAVENPORT, Thomas H. Automated decision making comes of age. Accenture Institute for High Performance Business, 2005.

HENRY, Nicholas. Public administration and public affairs. Nova York: Routledge, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD Contínua TIC 2017: Internet chega a três em cada quatro domicílios do país.

INSTITUTO PARANÁ PESQUISAS. Pesquisa de Opinião Pública Nacional. Julho de 2018.

JAMBEIRO, Othon, SOBREIRA, Rosane, RABELO, Priscila. TICs e gestão pública em planos diretores de cidades brasileiras. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, vol XI, n. 3, sep-dic/2009.

JESUS, Rafael Santos de. As novas tecnologias no controle da Administração Pública. Ribeirão Preto, 2018. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito) Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018

LAMB, Jason M. The digital divide: free expression, technology and a fair democracy. Pennsylvania: Temple University, 2013.

LANEY, Doug. 3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity, and Variety, Gartner, file No. 949. 6 February 2001.

LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. Open Government. Sebastopol: O'Reilly Media Inc, 2010.

MACEDO. Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, out/dez., 2010.

MARRARA, Thiago. Direito Administrativo e novas tecnologias. Revista de Direito Administrativo – RDA. Rio de Janeiro, v. 256, jan/abr, 2011.

MARSHALL, Tim. Learning from France: using public deliberation to tackle infrastructure planning issues, International Planning Studies.

MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 1990, apud MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

MELLO, Célia Cunha. O fomento da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MILAKOVICH, Michael E. The internet and increased citizen participation in government. eJournal of Democracy – JeDem 2(1): 01-09, 2010.

MILL, John Stuart. O governo representativo, p. 65 apud REZENDE, Luciano Chacha de. Democracia direta, representativa e participativa: um breve exame sobre esses modelos. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, out./dez. 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014

_____. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Revista de Direito Administrativo, Jan/Mar. Rio de Janeiro, 2003.

_____. Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 87-96, 1967-2007.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos.

NEVES, Alice Santos Veloso; HEY, Muryel. Processo administrativo digital: maior celeridade e transparência? Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 18, n. 203, 2018.

NEWMA, Nic, et al. Reuters Institute digital news report 2019.

NEZ, Héloïse. Democracia participativa e inclusão sócio-política: as experiências de Bobigny *França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). Revista Organizações & Sociedade. Vol. 16, n. 49, p. 325-350. Abr/jun, 2009.

O'DONNEL, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos nº31—outubro de 1991.

O'DONNELL, Guillermo. Transição democrática e políticas sociais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, out./dez., 1987. Perspectivas, São Paulo, Editora Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord). O Controle da Administração Pública na Era Digital. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. 2014.

PATEL, Keyur K; PATEL, Sunil M. Internet of Things-IOT: definition, characteristics, architecture, enabling Technologies, application and future challenges. IJESC, vol. 6, issue No. 5.

PATMORE, Glenn. Employee voice and democracy: a critique of national and transnational laws. In DUNDON, Tony et al. Handbook of Research of Employee Voice. (Edward Elgar, 2nd edition, forthcoming). (Draft cedido pelo autor).

_____. Making sense of representative democracy and the implied freedom of political communication in the high court of Australia: Three possible models. Griffith Law Review (1998) vol. 7, nº 1.

PEW RESEARCH CENTER. Bots in the twittersphere.

PODER 360 – Diretor Fernando Rodrigues. Tiragem impressa dos maiores jornais perde 520 mil exemplares em 3 anos.

POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoria del fomento en el derecho administrativo. Revista de estudios políticos. Madrid, El Instituto, v. 54, p. 41-54, nov./dez., 1949.

REIS Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo, orgs., A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas, São Paulo, Editora Vértice, 1988.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. Revista do Serviço Público 53.3 (2002): 53-77.

REZENDE, Luciano Chacha de. Democracia direta, representativa e participativa: um breve exame sobre esses modelos. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. Belo Horizonte, ano 10, n. 39, out/dez, 2012.

ROCIO, Vitor. Tecnologias da informação e comunicação.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 9ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008

SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296 - 318, Setembro - Dezembro. 2018.

SECRETARIA DE GOVERNO DIGITAL. Governo Eletrônico.

SENADO FEDERAL. eCidadania. Consulta Pública.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, José Afonso da. Teoria do Conhecimento Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVEIRA, Sergio Amadeu. Governo dos Algoritmos. Revista de Políticas Públicas, vol. 21, n. 1, São Luis: EDUFMA.

SOUTO, Marcos Jurueña Vilela. Licitações e controle de eficiência – repensando o princípio do procedimento formal à luz do “placar eletrônico”! Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado, Rio de Janeiro. Edição especial, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari – Novo direito para a gestão pública? Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro. Edição especial, 2012.

SUNSTEIN, Cass R. Conformity and dissent. Public law and legal theory working paper no. 34. The Law School, The University of Chicago. Preliminary draft 10/30/02.

_____. Incompletely theorized agreements in constitutional law. John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 322 (2nd series), Public Law and Legal Theory Working Paper No. 147. The Law School, The University of Chicago.

_____. Nudging and choice architecture: ethical considerations. Preliminary draft. P. 7. Cópia eletrônica disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2551264

_____. Republic.com 2.0. Princeton University Press, 2007.

THEOCHARIS, Yannis, et. al. Using Twitter to mobilize protest action: online mobilization patterns and action repertoires in the Occupy Wall Street, Indignados and Aganaktismenoi movements. Information, Communication & Society, vol. 18, issue 2, 2015.

TORRES, Silvia Faber. O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TOURRAINE, Alain. O que é a democracia? Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: the limits of dialogue between courts and legislatures. Oxford University Press and New York University School of Law. I-CON, vol. 3, number 4, 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. O techie e o fuzzy: sobre o desconforto do direito com a tecnologia nas audiências de custódia. 2019.

_____. Políticas públicas e ações civis públicas: judicialização da política? Direito em movimento. v. 1, pp. 183-202. Rio de Janeiro: EMERJ, 2003.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MASSET, Nadja Lírio do Valle M. S. Hime. Deferência para com as escolhas administrativas precedidas do devido planejamento: um critério para controle judicial. In MARIANO, Cynara Monteiro; ALBUQUERQUE, Felibe Braga; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de (org). Direito administrativo e tutela jurídica dos direitos fundamentais. Curitiba: Íthala, 2019.

VAROL, Onur, FERRARA, Emilio, DAVIS, Clayton A., MENCZER, Filippo, FLAMMINI, Alessandro. Online Human-Bot Interactions: Detection, Estimation, and Characterization.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In DRIMOULIS, Dimitri (et all). Resiliência Constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: Direito GV, 2013.

WAGNER, Kurt. Bots, explained. Recode.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago. 2000.

WORKFLOW MANAGEMENT COALITION. Terminology and Glossary.