



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS (FDA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)
MESTRADO EM DIREITO

CAMILLE LIMA REIS

A PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS NOVAS TECNOLOGIAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: desafios e perspectivas da participação
direta em um mundo conectado

Maceió

2021

CAMILLE LIMA REIS

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS NOVAS TECNOLOGIAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: desafios e perspectivas da participação
direta em um mundo conectado**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho

Maceió

2021

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

R375p Reis, Camille Lima.

A participação popular e as novas tecnologias na administração pública brasileira : desafios e perspectivas da participação direta em um mundo conectado / Camille Lima Reis. – 2021.
125 f.

Orientador: Fábio Lins de Lessa Carvalho.

Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió.

Bibliografia: f. 117-125.

1. Participação popular. 2. Novas tecnologias da comunicação. 3. Democracia. 4. Administração pública - Brasil. I. Título.

CDU: 342.34:35(81)

FOLHA DE APROVAÇÃO

AUTOR: CAMILLE LIMA REIS

(A Participação popular e as novas tecnologias na administração pública brasileira: desafios e perspectivas da participação direta em um mundo conectado / dissertação de mestrado em Direito da Universidade Federal de Alagoas)

Dissertação de Mestrado submetida ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas aprovada no dia 24 de novembro de 2021.

Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes

Prof. Dr. Basile Georges Campos Christopoulos

Prof. Dra. Irene Patrícia Nohara

Os homens criam as ferramentas e
as ferramentas recriam os homens.

Marshall McLuhan

Dedico esse estudo, de forma especial, à pessoa que se dedicou a me ouvir, ler e reler esta obra e muitas outras que pude escrever ao longo desses anos. Obrigada, Thi.

AGRADECIMENTOS

Ouso começar agradecendo a mim mesma por todas as vezes que aguentei firme e forte neste meu sonho prestes a se concretizar. Tenho um caso de amor com estas páginas porque elas contam um pouco da minha história: relendo-as, me vêm à mente os sentimentos e pensamentos que tive nesta jornada, um tanto solitária, mas cheia de descobertas.

Em sequência, preciso agradecer de todo o coração ao meu orientador Fábio Lins, que me acompanhou de forma fiel, nunca me deixando na mão nem negando assistência. Obrigada, Fábio, pela sua dedicação como mais do que professor e orientador: educador. Aprendi muito além do direito e da amada docência com você.

Agradeço também aos meus pais, Jardel e Rita, que apostam em mim e torcem pela minha felicidade. Jamais vou esquecer o olhar e a alegria dos sucessos compartilhados nesses anos, nem das lágrimas que se juntavam às minhas nas angústias por que passei. No fim, vocês acreditaram em mim antes que eu acreditasse.

A Minha irmã, Carol, presto além do meu agradecimento, a minha admiração por ser tão inteligente como eu queria ser, e isso me era força por muitos dias. Agradeço também por amar até o meu pior dia, quando eu não produzia nada e ficava de mau humor.

Ao meu namorado, Thiago, eu agradeço e dedico esta obra, porque ele leu e releu comigo cada tim tim do que aqui está escrito, por vezes sem entender uma palavra. Pesquisou meus livros, ajudou até nas pesquisas de dados, é uma conquista compartilhada.

Tive pessoas ao meu lado que também não poderia esquecer porque estavam comigo desde o primeiro momento: Carol Cardoso, Carol Dantas, Anna Cláudia, Ícaro, Jalan, Kinho. Vocês são muito importantes na minha vida. Além de pessoas especiais: Júlia Nunes, Karolyne Nogueira, Vinícius Peixoto, Ignácia Cardoso, Janine Agra, Lucas Ferreira, Nathany Esoppa, Angélica Costa e muitos outros que são importantes para mim. Agradeço também a todos os professores que passaram pela minha trajetória acadêmica e colegas de turma que dividiam as experiências e conhecimentos. Agradeço aos meus alunos nesses dois anos, pois eles me mostravam em todas as aulas o principal motivo de tudo isso.

Em especial, obrigada a Nossa Senhora de Fátima, que sempre interveio por mim e junto ao seu filho, Jesus; agradeço por serem minha fortaleza de amor e fé. Sem Deus eu não seria nada, e como por vezes falei: eu conseguiria fazer uma dissertação de mestrado sem Deus, sem rezar, sem ir a Igreja, sem Maria, sem minha fé. Mas o gostinho desse fim jamais seria o mesmo!

RESUMO

A presente dissertação trata da participação popular e do emprego tecnológico na Administração Pública brasileira, traçando desafios e perspectivas. No contexto de uma sociedade conectada, bem como diante da necessidade de uma democracia mais sofisticada, que abrace formas diretas de participação, nos localizamos de modo a unir estes dois elementos, que se encontram sem precedentes em constante desenvolvimento. Esse estudo busca compreender os fenômenos que envolvem o Direito e traçar formas de aplicá-lo. Para tanto, foram utilizados o método indutivo, observando casos particulares de aplicação tecnológica a favor da democracia para estabelecer ideias a serem constantemente aplicadas; e o dedutivo, a partir de constatações legislativas e doutrinárias capazes de gerar possibilidades de aplicação específica que melhorem nossa democracia. O estudo foi desenvolvido ainda com apoio na doutrina nacional e estrangeira e na legislação brasileira, bem como por meio de análise qualitativa e quantitativa. Sendo assim, no primeiro momento analisamos os contornos da participação popular no Brasil no contexto do Estado Democrático de Direito para compreender como se deu o caminho e evolução democrática. Posteriormente, passamos a analisar o fenômeno da tecnologia para a sociedade e suas consequências para o Estado, que é chamado a evoluir, aderindo também a essas tecnologias. Por último, este estudo possibilitou o aprofundamento na conexão entre a tecnologia e a participação: a democracia conectada, e perceber que com a evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação, o cidadão vem sendo chamado para assumir uma posição de protagonista na vida do poder. Constatou-se, então, que diante dos desafios trazidos pela tecnologia, como a dificuldade de acompanhamento da alta velocidade de atualização, os limites orçamentários, a necessidade de uma mudança cultural e a preocupação com os excluídos digitais, o Estado precisa ainda mais contar com os recursos tecnológicos e democráticos para propor soluções.

Palavras-chave: Participação Popular. Novas Tecnologias. Democracia. Administração Pública.

ABSTRACT

The presente dissertation treat with popular participation and technological employment in Brazilian Public Administration, outlining challenges and perspectives. In the context of a connected society, as well as the need for a more sophisticated democracy that embraces direct forms of participation, we are located in order to unite these two unprecedented elements, which stand out in constant development. This study seeks to understand the phenomena that involve the Law and outline ways to your application. For that, the inductive method was used, observing particular cases of technological application in favor of democracy to establish ideas to be constantly applied and deductive, from legislative and doctrinal findings capable of generating specific application applications that improve our democracy. With support in national and foreign doctrine and in Brazilian legislation, as well as through qualitative and quantitative analysis. Therefore, at first we analyze the contours of popular participation in Brazil in the context of the Democratic Rule of Law to understand how the path and democratic evolution took place. Later, we started to analyze the phenomenon of technology for society and its consequences for the State, which is called to evolve by adhering to technologies as well. Finally, this study made it possible to deepen the connection between technology and participation: a connected democracy, and realize that with the evolution of Information and Communication Technologies, citizens have been called to take on a protagonist role in the life of power. It was verified then, with the challenges brought by technology, such as the high speed of updating difficult to adapt, the budget limits, the need for a cultural change and the concern with the digitally excluded, the State needs even more to rely on technological and democratic solutions to solutions proportions.

Keywords: Popular Participation. New technologies. Democracy. Public administration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O CAMINHAR DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	14
2.1 DEMOCRACIA EM TRANSFORMAÇÃO: OS MODELOS DE ESTADO ATÉ O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	14
2.1.1 Democracia, mas que democracia?.....	14
2.1.2 Do Absolutismo ao Estado Democrático de Direito.....	18
2.1.3 Modelo de Estado x modelo de Administração.....	17
2.2 A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS RISCOS DO RETROCESSO	24
2.3 AS BASES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	26
2.3.1 A Eficiência e a participação popular	28
2.4 O CAMINHO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	30
2.4.1 As Previsões constitucionais e legais de participação popular	34
2.5 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	36
2.6 CRÍTICAS E PROBLEMAS RELACIONADOS À PARTICIPAÇÃO	40
2.6.1 Da teoria à prática	38
2.6.2 Tecnicidade, lentidão e encarecimento.....	40
2.6.3 <i>Overintrusion</i> e <i>Underprotection</i>	42
3 O IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ...	44
3.1 TECNOLOGIA E SOCIEDADE: AS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS ATÉ A ERA DIGITAL	46
3.1.1 O COVID-19: uma sociedade ainda mais conectada	47
3.2 TECNOLOGIA E ESTADO: PANORAMA EVOLUTIVO DO USO TECNOLÓGICO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	49
3.2.1 Os avanços tecnológicos.....	49
3.2.2 O que a legislação nos fala: 20 anos de evolução tecnológica	52
3.2.3 Cuidados necessários: privacidade, segurança e adequação.....	54

3.3 DIREITO ADMINISTRATIVO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO VERSUS EXCLUÍDOS DIGITAIS	57
3.4 O USO DAS TECNOLOGIAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FORMA DE AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR: OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E SUA APLICAÇÃO	63
3.4.1 Plesbicito e referendo administrativo	65
3.4.2 Audiência pública	66
3.4.3 Orçamento participativo	68
3.4.4 Consulta pública	72
3.4.5 Ouvidorias.....	74
3.4.6 Mecanismos atípicos de participação: o cidadão conectado.....	75
3.5 DAS NOVAS TECNOLOGIAS À ABERTURA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: GOVERNO ELETRÔNICO, GOVERNO DIGITAL E GOVERNO ABERTO ...	78
3.5.1 Governo Eletrônico.....	76
3.5.2 Governo Digital	78
3.5.3 Governo Aberto	81
4 COCOMPARTILHAMENTO COMO PARTICIPAÇÃO DIRETA NA DEMOCRACIA DIGITAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS	85
4.1 A DEMOCRACIA DIGITAL: UM NOVO NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO NO PODER	85
4.1.1 Democracias digitais pelo mundo: exemplos que podem inspirar o Brasil	90
4.2 O COCOMPARTILHAMENTO: A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM UMA SOCIEDADE CONECTADA	93
4.2.1 A Cultura da participação e a responsabilidade em colaborar: com grandes poderes vêm grandes responsabilidades	96
4.3 OS DESAFIOS ENFRENTADOS DIANTE DE UMA DEMOCRACIA CONECTADA.....	98
4.3.1 O Formalismo institucional: a adesão da sociedade x Estado	100
4.3.2 Divulgação, cultura de participação e excluídos digitais.....	101
4.3.3 Entornos técnicos do agir administrativo	103
4.3.4 Problemas democráticos e novas tecnologias.....	102
4.4 DEMOCRACIA CONECTADA EM PERSPECTIVA	105
4.4.1 Instrumentos do novo gerir público	107
CONCLUSÃO.....	1143

REFERÊNCIAS	117
--------------------------	------------

INTRODUÇÃO

Este trabalho se ocupa em discutir dois cenários que estão em evolução no panorama da Administração Pública brasileira: a democracia e a tecnologia. Desse modo, o principal objetivo que aqui buscamos atingir é analisar os desafios e perspectivas trazidos pelo desenvolver tecnológico e o momento democrático em que nos situamos.

No contexto de uma sociedade conectada, bem como a necessidade de uma democracia mais sofisticada, que abrace formas diretas de participação, nos localizamos de modo a unir estes dois elementos que se encontram, sem precedentes, em constante desenvolvimento.

Para cumprir com o intuito deste trabalho, foi necessário estudar o alcance da participação popular diante do Estado Democrático de Direito, analisar o uso das tecnologias pelo Estado Administrador e entender como a tecnologia está impactando a democracia e a própria gestão pública. Esta dissertação busca compreender os fenômenos que envolvem o Direito e buscar formas de aplicá-lo; assim, durante o estudo pudemos observar como a democracia se desenvolveu no Brasil, observando sua história para compreender os atuais institutos de participação no poder público e como eles podem ser mais bem aproveitados.

Para tanto, foram utilizados os método indutivo, observando casos particulares de aplicação tecnológica a favor da democracia para estabelecer ideias a serem constantemente aplicadas; e o dedutivo, a partir de constatações legislativas e doutrinárias capazes de gerar possibilidades de aplicação específica que melhore nossa democracia. Com apoio na doutrina nacional e estrangeira e na legislação brasileira, com autores marcantes no estudo, como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Marcos Augusto Pérez e Manuel Castells, essa pesquisa utilizou-se de análise qualitativa, buscando conceitos, motivações e explicações; e quantitativa, aproveitando estudos dados que deram margem à compreensão de fenômenos ligados à democracia e tecnologia.

Sendo assim, começamos o presente trabalho fazendo um estudo da Administração pública e o Estado Democrático de Direito, não só no sentido de compreender seu caminho histórico, mas também de identificar a democracia participativa em funcionamento no Brasil, delimitando os fundamentos e mecanismos jurídicos que embasassem a participação e aprofundando no estudo da participação popular. Com isso ocupou-se o primeiro capítulo.

No segundo momento, compreender a tecnologia e a sociedade e a tecnologia e o Estado foi essencial, em um estudo detalhando os impactos das novas tecnologias na Administração Pública. Neste segundo capítulo, estudamos os mecanismos de participação na

Administração Pública (plesbicio, referendo, audiência pública, orçamento participativo, consulta pública, ouvidorias e outros) e como a tecnologia pode facilitar sua aplicação e pudemos conhecer o curso que se deu o uso das tecnologias no Brasil ao longo dos anos e destacamos três marcos importantes: o Governo Eletrônico, o Governo Digital e o Governo Aberto.

Foi possível observar que não restam tentativas em implementar soluções modernas que colaborem com o andar administrativo interno e externo, mas que a forma com a qual ocorrem essas adesões se fazem insuficientes para tanto.

Ademais, no terceiro capítulo pudemos observar como esses dois vetores se encontram de forma natural: a tecnologia avança e possibilita o avançar democrático. Com isso, chegamos ao conceito de democracia digital, que nos levou à evolução da participação social: o cocompartilhamento, marcado pelo protagonismo cidadão, pontuado no quarto e último capítulo.

Por fim, ao reconhecer os desafios e perspectivas que enfrentamos como o formalismo institucional, a cultura de participação e novos problemas democráticos que surgem com o uso tecnológico, concluímos que não mais podemos nos acomodar em esperar as inovações chegarem e o Estado aderir. É preciso redesenhar a forma de funcionamento do Estado de modo que a tecnologia se torne nativa e pertencente, e os processos democráticos sejam efetivados. A tecnologia não vem para solucionar os problemas que enfrentamos como sociedade democrática, mas vem trazer instrumentos suficientes para nos impulsionar a superar os desafios e caminhar rumo a uma sociedade mais democrática.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O CAMINHAR DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.1 DEMOCRACIA EM TRANSFORMAÇÃO: OS MODELOS DE ESTADO ATÉ O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

2.1.1 Democracia, mas que democracia?

Quando tratamos de democracia, um eixo amplo de sentidos pode ser compreendido. Primeiro, porque concebemos a democracia como um ideal político, mas também como uma forma de governo que deve ser guiada a partir da coletividade, seus anseios e desejos. Segundo, porque dentro do que avistamos como democracia estão compreendidos valores densos como a liberdade, os direitos fundamentais a todos e o voto.

Sendo assim, devemos nos perguntar: o que caracteriza uma democracia? O que faz um governo ser democrático? O que é preciso ter para afirmarmos com segurança que um Estado é democrático?

Evidentemente, ao tratar de democracia, o voto e as eleições são fortes figuras que nos vêm à cabeça como forma de compor uma imagem clara. Entretanto, se adentrarmos mais a fundo no estudo, vemos que um voto, por exemplo, não se faz suficiente para afirmar que um Estado é democrático: eleições manipuladas fazem um Estado ser democrático? Direito a voto por apenas uma parcela da população caracteriza uma democracia?

O ideal de justiça também é um vetor bastante presente no que seria a “democracia”, o que descartaria, por exemplo, a legitimidade de uma eleição com fraudes ou outras formas de burlar o resultado. Um Estado Democrático não é feito de eleições se não há liberdade de formar grupos e opiniões; não basta a liberdade se ela só está na lei; não basta a voz do povo, se ela é limitada a um grupo ou classe. A democracia se faz conforme um conjunto de condições que favoreçam a existência de uma situação de governo e de convicções advindas do povo.

Em primeiro plano, podemos ter uma visão procedimental sobre a democracia, conforme Bobbio¹, que define o regime democrático como um conjunto de regras de procedimentos para a formação das decisões coletivas, que deve ser formada pela mais ampla

¹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

e simples participação dos interessados. Em primeiro plano, então, a definição de regras que delimitem o jogo democrático é imprescindível no sentido de definir as eleições, o voto e o sistema partidário. Mas não limitado a isso, o filósofo mostra que a democracia pressupõe a conquista das liberdades individuais e garantias fundamentais, assim como a existência de divergências e conflitos sociais.

Sendo assim, os contornos democráticos possuem regras e valores. Regras procedimentais que favoreçam um cenário de eleições justas, livres e que reflitam de fato a vontade do povo, assim como desenvolvem valores de igualdade, de justiça, de dignidade e liberdade. Os Direitos Humanos, como veremos, são uma conquista que ocupam grande espaço no despertar democrático e a recíproca é verdadeira: foi a partir do povo que os Direitos Humanos começaram a fazer sentido.

Na mesma acepção, Schumpeter² trata a democracia como o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum por meio do voto, que decide eleitoralmente questões que reflitam a vontade do povo, sendo, nas palavras do autor, um governo *aprovado* pelo povo.³

De forma mais extensa, Robert Dahl desenvolve um modelo teórico-político que busca delimitar as condições que fazem uma democracia ser democracia, nos moldes de um modelo procedimental, sem beirar o utopismo ou passar pelo engessamento típico das ideias schumpeterianas.

Segundo o autor, as democracias contemporâneas são, na verdade, poliarquias, pelo cuidado de não confundir com a democracia grega em seu cenário original, relacionado à democracia direta. Ao tratar de poliarquia, abrange-se um sistema inclusivo e aberto. Neste sistema, existem sete instituições indispensáveis:

- a) Eleições livres e justas;
- b) Sufrágio inclusivo;
- c) Direito de concorrer aos cargos eletivos;
- d) Liberdade de expressão ampla;
- e) Informação alternativa;
- f) Autonomia associativa.⁴

² SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio: Zahar. 1984, p. 291.

³ Schumpeter acredita que o conhecido “governo pelo povo” como definição democrática é uma ficção, pois o povo na verdade não é quem governa. Segundo ele, seria mais adequado “governo aprovado pelo povo”. SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio: Zahar. 1984, p. 308.

⁴ DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997, p. 23.

Veja-se, dessa forma, que essas características possuem íntima relação com a possibilidade de debates públicos de livre opinião e associação e o direito de participação. Em seu estudo, o autor se ocupa em traçar tais características e estudar o sucesso ou fracasso nas democracias atuais.

Neste cenário, observamos que a democracia se perfaz inicialmente em um regime de governo marcado por um procedimento específico, apoiado principalmente no direito ao voto, na liberdade de expressão e no sistema partidário. Como meio, o processo democrático deve alcançar ideais de justiça e liberdade.

Mas a democracia vai além do procedimento e busca a manutenção de uma sociedade envolvida pelos Direitos Humanos, na busca pela justiça social e igualdade. Dessa forma, precisam também ser considerados na balança da democracia os impactos que esse procedimento de ouvir o povo tem, ainda que como consequências.

Ora, não faz sentido uma democracia de procedimento se este resulta em fraude e injustiças ou se seus efeitos não são visualizados. O sentido de ouvir o povo e desenvolver um governo segundo suas vontades (ou autorizações) é justamente proporcionar melhorias e atenção às demandas sociais de forma a manter a paz social e o bem estar.

A democracia reúne uma série de valores tanto quanto delimita procedimentos. Tratamos de um sistema político, mas tratamos de um ideal que é buscado socialmente, politicamente e juridicamente, que atenta à maioria, se preocupa com as minorias, garante a liberdade e direitos humanos a todos e busca a participação social como um vetor importante atualmente.

Sendo assim, podemos levar a democracia como ideal político e regime cujo procedimento seja justo e conte com a participação de todos os cidadãos de forma a elegerem representantes e legitimarem a ação do Estado. Este sistema somente é garantido se, além do procedimento formal, forem garantidas a liberdade, igualdade e direitos fundamentais, seja no ato das eleições, seja nas decisões tomadas pelos eleitos, cujos efeitos devem trazer benefícios à sociedade.

Tangendo a participação popular, que aqui iremos estudar com maior profundidade, vislumbramos que se trata de um passo a mais em relação à democracia revestida pelo direito ao voto, ou democracia representativa. A partir de um sistema de direção da sociedade, a democracia representativa se fez necessária, e cada vez mais importante, diante da complexidade das sociedades que cresciam, o que significou um eminente distanciamento

entre a sociedade e o Estado e consequentemente da democracia como ideal político e como regime juspolítico do poder.⁵

Países como o Brasil, os Estados Unidos e o Reino Unido são adeptos ao modelo de democracia participativa, que também conta com instrumentos em que as pessoas diretamente interferem em decisões específicas de governo, como consultas públicas. Desse modo, se abre espaço para um papel democrático mais sofisticado do cidadão a partir do controle e consultas.

Como forma de governo, a democracia hoje fruída retoma a derrubada do absolutismo pela burguesia liberal do século XVIII, trazendo a proteção da liberdade e dos direitos fundamentais e a limitação ao exercício do poder como pilares sustentáveis exercidos por meio da representação.⁶

O voto é, em essência, a participação popular; é a participação política por excelência. Por meio do sufrágio, aos cidadãos é permitido escolher representantes para tomarem decisões e administrarem o bem público. Seria essa uma concepção clássica da participação popular, que se aperfeiçoa com o tempo.

Após a Segunda Guerra, com o reconhecimento dos direitos fundamentais sociais, amplia-se a noção de democracia, bem como emerge o Estado Social, que traz consigo uma carga de direitos positivos a serem executados, o que demanda uma intervenção estatal a garantir tais direitos e políticas sociais que são instrumentos de impulso econômico. Em uma realidade de pluriclasses, o Estado necessita satisfazer demandas diversas e em grandes proporções, o que em largos passos requereu uma ampliação na noção democrática.⁷

A partir dessa concepção, a participação popular, que é a fatia da democracia a qual nos debruçaremos neste estudo, ganha um relevo muito grande, especialmente se colocarmos no contexto tecnológico que vivemos hoje, que abre portas para uma participação democrática mais efetiva. Somado à representação, o modelo de democracia participativa acresce à existência de mecanismos que possibilitam, se necessário, auferir a vontade do povo.

É claro então que a democracia, embora espalhe seus tentáculos em conceitos, definições e características, não pode ser compreendida fora do conceito histórico de cada

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 3-13.

⁶ IRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP: Ed 34, 1998, p.50 e 107.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 191,1993, p. 26-39.

governo; e até mesmo para compreender o que é a democracia (para além dos conceitos), o panorama histórico se faz imprescindível, pois tratamos de um vetor fruto de um caminhar.

2.1.2 Do Absolutismo ao Estado Democrático de Direito

O mundo pós-guerra trouxe consigo um interessante ensejo democrático. Não existiu um momento específico ao qual podemos atribuir a passagem de um modelo marcado pelo absolutismo para o despertar democrático, mas com clareza observamos um processo de batalhas e conquistas que nos encaminham a um evoluir na forma de expressão do Estado.

Desse modo, o Estado Democrático de Direito agrega valores que derivam da sua evolução histórica, conjuntamente com a realidade a qual se insere este modelo de Estado. A atuação da Administração, neste contexto, constitui elemento essencial a ser moldado primeiramente a partir da imposição de limites de atuação com fim de proteger os direitos individuais, bem como com a delimitação de deveres para o Estado que garantam o cumprimento destes direitos dos cidadãos.

Até se chegar ao Estado Democrático de Direito que hoje conhecemos, os modelos de Estado percorreram caminhos de aperfeiçoamento que ainda almejam a evolução. No Estado Absolutista dos séculos XVII e XVIII, a atuação estatal era dotada de ampla discricionariedade, marcada pela escassez de limitações legais, e sendo assim, o Estado, que se concentrava na figura do rei, gozava de ampla liberdade nas escolhas administrativas, sendo as suas decisões, arbitrárias.

Na ausência da legalidade, perdurava a carência de um limite da atuação do monarca, exceto a própria política e seus interesses pessoais, bem como, conseqüentemente, a dispensa de um dever de motivação e atenção às necessidades e anseios da população.

Entretanto, as revoluções burguesas, que trouxeram direitos e garantias aos cidadãos, impuseram limitações a essa liberdade do monarca, e a atuação estatal passou a preocupar-se com possíveis reações sociais da época, que já exigia a compreensão de proteção de direitos individuais.⁸ A liberdade de atuação estatal passou a ser limitada em atos que influíssem em direitos individuais, embora nos demais âmbitos, vez que não havia nenhum óbice legal ou controle, permanecia a ampla margem de atuação do Estado.

⁸ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A Discricionariedade administrativa no estado constitucional de Direito**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2007, p, 32.

Sendo assim, a partir dessa oposição entre a liberdade individual e o absolutismo do monarca surge a primeira noção do que seria o Estado de Direito⁹ em que algumas limitações das ações discricionárias foram impostas, e assim, houve uma necessidade de conciliar a supremacia estatal e os direitos e liberdades dos cidadãos que ali tomavam forma. Também naquele momento começa uma fase embrionária da Administração Pública.

Podemos, então, observar o Estado de Direito como aquele em que o direito é quem conduz seu funcionamento e diante disso, as decisões e atos legitimam-se por meio da lei, que ganha uma suprema importância.¹⁰ Os direitos à igualdade, liberdade e fraternidade se escalonam como de fundamental importância neste evoluir.

No primeiro momento, o Estado Liberal tomou forma, trazendo imposições negativas que limitassem a atuação estatal quando relacionadas à restrição direitos individuais, ou seja, pertinente aos direitos ligados às liberdades, o não agir. Posteriormente, somou-se às limitações de atuação imposições: o agir estatal moldou-se como garantidor de certos direitos, não somente exigindo que se esquivasse de certas medidas que impactem em direitos do indivíduo, mas demandando uma atuação que asseverasse direitos, um agir positivo.

Tratando então do chamado Estado Social, este tendo o Estado como um assegurado da justiça social, e por isso, uma mais ampla gama de atividades, vemos um caminhar da forma com a qual o Estado relaciona-se com seu povo. Marca-se, então, a existência de um fortalecimento do Executivo, ao qual se atribui também uma função normativa.

2.1.3 Modelo de Estado x modelo de Administração

É de se examinar que cada modelo de Estado espelha um modelo de Administração correspondente. Veja-se que com o marco da criação da função administrativa, o Estado Liberal de Direito traz consigo o modelo Patrimonialista de Administração¹¹, marcado pela confusão entre o público e privado.

Neste momento, os cargos públicos eram marcados pela pessoalidade, e traços nepotistas eram a regra, bem como a corrupção e troca de favores políticos, só que esse modelo começou a entrar em decadência com o advento do capitalismo, que não mais admitia

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo; Malheiros, 2004, p. 41.

¹⁰ MACCORMICK, Neil. **Retórica e o Estado de Direito**. Elsevier: Campus Jurídico, 2008, p. 17.

¹¹ NUNES, Danyelle Rodrigues de Melo. A nova organização administrativa do Estado Brasileiro: ouvidorias, corregedorias e controladorias, dos bastidores ao prosaíco. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Direito Administrativo Progressista**. Curitiba: Juruá, 2020. p. 43-44.

que os patrimônios públicos e privados se confundissem e a separação entre o Estado e o mercado era crucial.

Neste contexto, o pensamento sobre a Administração passa para o lado completamente oposto, especialmente no sentido de proteger o Estado contra a corrupção e o nepotismo ao trazer uma administração segura e efetiva. A mudança para o modelo Social é marcada pelo ensejo da Administração Pública burocrática, ultrapassando as características de não ser apenas uma administração, mas uma sociedade patrimonialista, passando para a caracterização de um modo de administrar com mais formalismo e impessoalidade.

A racionalidade, centralização das decisões, hierarquia, a estrutura piramidal de poder, rotina e controle rígidos se tornam as características que delimitam a Administração Burocrática. É neste momento que o serviço público se eleva com um pessoal treinado e capacitado para cumprir suas funções, desempenhar um papel que corresponda às necessidades sociais, baseado na eficiência e na racionalidade instrumental e evitando a discricionariedade, mas que não se revelou como suficiente ou real.¹²

Assim, a reforma burocrática não se fez suficiente para apagar os traços patrimonialistas que restavam na sociedade e na Administração e ainda criou uma classe marcada pelo autoritarismo político, enrijecimento burocrático extremo, processos complexos e morosos que não atendiam às efetivas necessidades sociais, causando um problema de eficiência, que só veio a ser solucionado no advento do modelo gerencial, que veio substituir os traços burocráticos.

A reforma gerencial se contorna então, diante do crescimento das estruturas burocráticas e da complexidade da agenda governamental, bem como da insuficiência das burocracias perante a cidadania. Seu objetivo não era descartar a burocracia, mas aperfeiçoá-la para os entornos da sociedade democrática que emergia.¹³ Ao observarmos atentamente as características teóricas e práticas das administrações, vemos que elas se consolidam em um acúmulo de experiência, fruto de uma evolução sólida.

Sendo assim, o que presenciamos hoje, o Estado Democrático de Direito, é marcado pela Administração Gerencial ou Participativa, que nasceu não só da insuficiência do modelo patrimonialista, mas também pelo crescimento do Estado, que atraía mais atribuições e se tornou um gigante prestador de serviços sociais, regulador e administrador.

¹² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP: Ed 34, 1998, p.48-49.

¹³ Ibidem. p.50 e 107.

Veja-se que com a complexidade das sociedades e seu crescimento, conjuntamente com o crescimento do Estado, prestador de cada vez mais atividades e serviços, não havia mais espaço para burocracias, e a gestão pública precisou se reinventar para conseguir “dar conta” de uma grande sociedade e um grande Estado.

Ademais, o Modelo Gerencial ou Participativo traz uma silhueta democrática e participativa, o que a conecta de forma íntima com o Estado Democrático de Direito. A participação do povo de todas as suas formas se torna pilar essencial dessa nova forma de governar e, assim, um elo com a democracia surge na medida que se insere o crivo do povo em decisões, no controle ou no acesso a informação.

Além do traço democrático, existem outras sete características que podemos destacar, segundo Bresser-Pereira¹⁴, na gestão gerencial: a) administração profissional; b) indicadores de desempenho explícitos; c) mais ênfase no controle de resultados; d) divisão das organizações públicas em unidades menores; e) maior competição entre as unidades; f) uso de práticas de gestão do setor privado; g) maior disciplina e parcimônia no uso de recursos. De acordo com o autor, a Administração Gerencial vem para melhorar a eficiência e efetividade, bem como a qualidade das decisões estratégicas do governo, assegurando, ainda, o caráter democrático da Administração.

Diante disso, o modelo gerencial se sintetiza na escolha dos seus funcionários por mérito, dotados de estabilidade que corroboram com um princípio de liberdade e anticorrupção, uma atuação marcada pelos limites legais, mas que também abre certa margem de discricionariedade ao administrador, a presença do controle, inclusive o social e um sistema de freios e contrapesos entre os poderes, nos quais sempre haveria o marco democrático, pois a Administração Gerencial pressupõe a existência de um Estado Democrático.

Veja-se, então, que com a tendência neoconstitucionalista, essas normas referentes à atuação estatal passaram a fazer parte do corpo constitucional e, indo além do Estado de Direito, o Estado Democrático de Direito ganha seus contornos, como um modelo que racionaliza a sociedade moderna e exige a participação efetiva do povo no funcionamento da máquina pública, qualificando o Estado como democrático e o Direito como elemento que a esta ideia se ajusta.¹⁵

¹⁴ Ibidem, p.108-112

¹⁵ SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>>. Acesso em: 01 Mai. 2019, p. 21.

Neste diapasão, um novo olhar para a legitimidade da atuação do Estado se coloca. O que antes visualizava apoio na lei, passa a contar com a sociedade como forma de uma atuação legítima, e assim, intensifica-se a busca pelo caráter democrático em todos os seus sentidos. O princípio rousseauiano de soberania popular se destaca, neste momento, como vetor que demanda o povo como participe de processos abertos de debate e deliberação sobre as questões públicas, sendo esta a fonte que legitima o agir estatal e justifica sua existência.¹⁶

O ganho democrático não atinge somente a sociedade, mas representa um ganho qualitativo significativo, bem como traz um desígnio em que se espera do Estado um agir conforme o crivo do povo. A participação não visa um fim, mas um processo, ou seja, não necessariamente pede resultados conforme expressos por meio da participação, mas enseja um procedimento mais participativo em si, e com isso, destacamos que a gestão pública começa a superar sua atuação por atos, simplesmente atos administrativos e passa, pouco a pouco, a valorizar o processo.

Desta forma, o que agrega à legitimidade torna-se notório. E claro, diante do Estado Democrático de Direito e da soberania popular, não haveria como tratar de outra senão a legitimidade advinda do povo, aquela preconizada pelos grandes expoentes da escola contratualista, dentre eles Thomas Hobbes, John Lock e Jean-Jackes Rousseau.

O Estado Democrático de Direito, para Cláudia Toledo¹⁷, apresenta-se como uma “organização político-estatal possibilitadora de uma legalidade legítima, que se funda nos direitos fundamentais criados soberanamente pelo próprio povo, destinatário e co-autor da ordem jurídica.” Dessa forma, contrapõe-se a autonomia política sobre a arbitrariedade de um poder em face da supremacia da lei, que materializa a vontade popular.

Nesta perspectiva, o estado-administrador precisa, cada vez mais, ter traços democráticos. Conforme Cadematori¹⁸, enquanto o poder da Administração decorre da soberania estatal, o que permite certa autoridade de atuação, o Estado Administrador também se vê sujeito de direitos e obrigações.

Por isso, podemos sintetizar duas ideias do Estado Democrático de Direito que são importantes para a compreensão do presente estudo: 1) A participação cidadã na gestão

¹⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2011.

¹⁷ TOLEDO, Claudia. **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Landy, 2003, p. 120.

¹⁸ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A discricionariedade administrativa no Estado Constitucional de Direito**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 14.

pública e 2) a legalidade, que é, segundo José Afonso da Silva¹⁹, um pilar do Estado Democrático de Direito, em que a lei manifesta decisões políticas e por meio dela a vontade popular é exercida, pois se embute nessas decisões o crivo do povo. Com tamanha importância, a lei não deve ser observada a partir de sua ótica formal, mas como instrumento de realização dos interesses sociais.

Veja-se, pois, que esses constituem valores imprescindíveis para a Administração, pois atribui a ela uma preocupação com o povo, qual seja, o fim público ao qual o administrador ocupa seu principal objetivo, bem como com o devido cumprimento da lei, especialmente por conferir à Administração um sentido de legalidade mais restrito, o que demanda uma atenção ainda mais intensa aos limites, permissões e proibições como um todo.

Isso é fruto do processo de constitucionalização do Direito Administrativo, que conecta a Administração aos princípios previstos na Constituição como núcleo de condensação de valores, em que todos os princípios constitucionais passam a ocupar posição central na construção de um direito administrativo democrático e comprometido com a realização dos direitos fundamentais.²⁰

Então, a partir dessa ideia de uma administração que envolva toda a principiologia constitucional, abrange-se a concepção de legalidade para tratar da juridicidade, pois se supera a ideia de uma Administração meramente aplicadora e executora da lei, que atua em seus limites. Desse modo, ampliamos o olhar administrativo para além de uma vinculação negativa à lei.

Binembom traz que a ideia de juridicidade administrativa vincula a Administração ao ordenamento com um todo, em que ela age segundo a lei, podendo também e alternativamente encontrar fundamentos diretos na Constituição.²¹

O modelo gerencial favorece a existência de um Estado Democrático, capaz e preocupado de ouvir e atender às necessidades dos seus cidadãos. Quando o povo tem voz, exige-se uma atuação eficiente e que contemple aqueles que precisam daqueles serviços, que devem ser prestados com precisão e modernidade.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

²⁰ BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.37.

²¹ Ibidem, p.148.

2.2 A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS RISCOS DO RETROCESSO

A democracia parece trazer grandes soluções e um modo de viver em sociedade aperfeiçoado pela ideia de bem comum e colaboração. Ao olhar para a história, podemos observar que a democracia vem em evolução, se aperfeiçoando, ganhando mais espaço nos governos, nas sociedades e nos debates.

Entretanto, não podemos ser simplistas e afirmar que progredimos constantemente. Longe de ser um regime perfeito, o sistema democrático, no entanto, se mostra como o melhor e mais adequado regime já pensado. Sendo assim, e considerando todas as regras e valores que fazem uma democracia ser democracia, é de importe observar que muitas vezes damos um passo para trás, como sociedade democrática, na esperança de posteriormente darmos dois para frente.

A história também apresenta momentos de dificuldades, como o nazismo e a própria ditadura militar, mas que são seguidas de uma abertura de espaço para uma redemocratização acelerada, gerando uma democracia mais forte. Sendo assim, não podemos levar essa questão como uma constante; a democracia evolui, mas ela também passa por tribulações causadas por fraudes, corrupção, desinformação da sociedade e perda de liberdade.

Entretanto, não são somente as ditaduras e o totalitarismo que “puxam” a democracia para trás. Existem ameaças por vezes discretas, que podem prejudicar o andamento democrático de uma nação. Podemos tratar aqui sobre a desdemocratização, que segundo Brown²², é um processo resultado da cristalização de um conjunto de forças que, pouco a pouco, destroem e diminuem a capacidade de participação popular.

Por vezes, nos deparamos com decisões tomadas pelos representantes do povo que se chocam com o que seria melhor para ele. De fato, existem questões que resultam de divergências entre os interesses dos políticos (em se manter no poder, manter seus privilégios) e os interesses socialmente consideráveis.

Sem dúvidas, isso é uma ameaça à democracia, gerando uma perda de credibilidade e esperança proveniente da população, que ainda é assombrada por corrupção. Essa divergência

²² BROWN, Wendy. Hoy en día, somos todos demócratas. In: AGAMBEN, Giorgio et al. **Democracia ¿En qué Estado?** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010. Sp. Tradução nossa.

de interesses dispara um processo de desdemocratização.²³ A mínima democracia é aquela estruturada como governo representativo, e se o degrau mais simples se mostra contingente, toda a democracia se vê ameaçada.

Uma grande ameaça democrática vêm também dos contornos autoritaristas, por vezes de difícil identificação, disfarçados mesmo de defensores da democracia, até chegarem no poder e mostrarem suas verdadeiras intenções. Levitsky e Ziblatt²⁴ listam quadros indicadores principais de um comportamento autoritário, alertando que ainda que só presente um deles, já é sinal de alerta:

- a) Rejeição das regras democráticas do jogo ou um compromisso débil com elas;
- b) Negação da legitimidade de oponentes políticos;
- c) Tolerância ou encorajamento à violência;
- d) Tendência a restringir liberdades civis de oponentes e da mídia.

Da mesma forma, estratégias eleitorais imorais e, por vezes, ilegais se apresentam como uma grave falha à democracia, bem como a desinformação ou circulação de notícias falsas. Essa questão muito está relacionada à popularização das redes sociais, as quais criam canais de notícias além da mídia tradicional, que replicam notícias muitas vezes sem fundamento. Por outro lado, monopólios também são ameaças à democracia, sejam eles midiáticos ou de mercado.

De maneira especial, tendências que limitem a igualdade e a liberdade podem ser vistas como o ápice da desdemocratização, uma vez que buscam restringir direitos políticos, sexuais, civis e até mesmo direitos democráticos, tomando contornos autoritários e patrimonialistas.

Neste sentido, Fábio Lins de Lessa Carvalho²⁵ faz um estudo profundo, demonstrando os traços autoritários e patrimoniais no Brasil a partir de uma reunião ministerial ocorrida em 2020. A ameaça à democracia é presente e nos faz caminhar para trás legislativamente, administrativamente, politicamente, socialmente e ainda: perdermos a confiança no sistema democrático.

²³ SIQUEIRA, Lucimar Fátima; MARZULO, Elber Pires. **Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. 2020. Disponível em <<<https://www.scielo.br/j/cm/a/kwSGSgGLdWLVbh6yHLKqSYq/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 22 ago. 2021.

²⁴ LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p.25-35.

²⁵ CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. Autoritarismo e patrimonialismo: as maiores resistências à instalação de uma Administração Pública Democrática e republicana no Brasil. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord.). **Direito Administrativo democrata**. Curitiba: Juruá, 2021. p. 94-100.

Olhando para uma perspectiva futurista, existem soluções que podem se mostrar (e têm se mostrado) bastante positivas na resistência (ou até reconstrução) da democracia. Uma resolução política e tecnológica é citada por Todorov²⁶, embora não como suficiente. Segundo o autor, a revolução das mentalidades é quem será capaz de recuperar o entusiasmo do projeto democrático e equilibrar os grandes princípios como poder do povo, fé no progresso e as liberdades individuais, por exemplo.

É preciso, acima de tudo, resistir às tendências que batem de frente com a democracia, acreditando sempre que, enquanto a força democrática existir, ainda há o que se lutar. Nesse diapasão, aproveitar todas as brechas democráticas que são dadas é essencial para podermos dar os dois passos para frente que precisamos para evoluir.

Por isso, há de se valorizar a democracia participativa, pois ela já representa um passo para frente na busca de seus vetores de transparência, controle e consulta ao povo sobre suas preferências e necessidades. A partir de mecanismos específicos fica viável – com a ajuda de ferramentas tecnológicas – o fortalecimento da democracia a partir do ponto mais forte que há nela: o cidadão.

2.3 AS BASES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A conduta estatal é conduzida por princípios de organização, tais como o democrático e o do Estado de Direito, que o obrigam a respeitar normas elementares do nosso modelo de democracia, como a realização de eleições para os cargos de representação, a liberdade partidária e ainda a participação dos processos decisórios, o que inclui o acesso à informação, a transparência e a liberdade de opinião.²⁷

No Brasil, a democracia pode se manifestar de forma representativa, através do voto como forma de escolha dos representantes do poder, mas também é possível que a forma direta de participação aconteça, com mecanismos específicos que possibilitam a atuação do cidadão sem, necessariamente, passar por terceiros que os representem, o que seria a participação popular em si.

²⁶ TODOROV, Tzvetan. **Os Inimigos da democracia**. Trad: Joana Angélica d'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 176.

²⁷ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 74.

Conforme Di Pietro²⁸, a atuação do particular na gestão e no controle da Administração de forma direta é uma característica essencial do Estado Democrático de Direito, na medida que aproxima o cidadão e a Administração, diminuindo as barreiras entre Estado e sociedade.

A partir deste modelo de colaboração, o ideal democrático é levado ao máximo e, desse modo, põe-se em prática também o princípio democrático. Observa-se, pois, que ao constatar uma definição mínima do que seria a democracia, Bobbio²⁹ a expressa como um eixo de formação e atuação do Estado, sendo um conjunto de regras que estabelecem aqueles autorizados a tomar decisões e de que forma essas decisões serão tomadas.

Em certo sentido, de acordo com Binenbojm³⁰, a democracia representa a projeção política tanto da autonomia pública quanto privada de cada um dos seus cidadãos, tendo em sua base os direitos fundamentais como um todo, ou seja, sem os direitos fundamentais não existem condições democráticas para envolver a cidadania em sua plenitude. Nesta perspectiva, os direitos fundamentais são uma exigência democrática.

Conforme Canotilho³¹, é o princípio democrático que releva o processo de democratização da Administração, que envolve a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações do seu interesse. Tratamos, então, como participação popular a participação procedimental, ou seja, a adoção de instrumentos participativos, de informação e controle.

Podemos afirmar, então, que por meio da participação é possível a efetivação dos princípios democrático e do Estado de Direito, sendo um elemento fundamental para a completa consumação da ideia democrática. Garantida no art. 1º da Constituição, a participação direta é expressa, ainda, de forma mais detalhada, em outros momentos da Constituição, bem como em leis específicas, como será abordado posteriormente.

A partir daí já denotamos a presença da participação popular na estruturação do funcionamento do Estado, mas ainda a participação popular é um princípio de status constitucional. Conforme Perez³², trata-se de um princípio implícito no ordenamento jurídico

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista De Direito Administrativo**, v. 191, 1993, p. 26-39.

²⁹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 18.

³⁰ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.50-55.

³¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed revista. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 389.

³² PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 71-85.

brasileiro, um verdadeiro subprincípio derivado dos princípios democrático, do Estado de Direito e da eficiência administrativa.

Não se esperaria diferente de um modelo de Estado em que a soberania popular é um fundamento, vez que sua Constituição afirma que “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único), e assim as decisões, conforme o art. 14 da CF, devem ser feitas de forma democrática, sejam representativas ou diretas, como expressa a partir da iniciativa popular e do referendo e plesbicito, que, embora sejam associados ao Poder Legislativo, também podem ser utilizados na Administração Pública.

Moreira Neto³³ acredita ser somente pela participação a garantia de um governo conforme a vontade do povo. Para ele, é mais importante que uma determinada decisão seja fruto de um processo democrático do que fruto da decisão de pessoas que foram simplesmente escolhidas democraticamente.

Reforça-se, pois, na esfera administrativa, a participação popular ser efetivada a partir de mecanismos de informação, execução, consulta e decisão com fim a dar maior legitimidade à atuação do administrador, que podem ser vistos como gradativos estágios de participação, conforme o autor³⁴.

O grau mais reduzido seria a partir da publicidade, do dar e tomar conhecimento, explicitando quais decisões estão sendo tomadas e o que as justifica. Tomada a decisão, com ou sem a participação do cidadão, na fase de execução, também se faz possível a participação desde a simples informação até a colaboração.

Existem casos, entretanto, em que a Administração pode estar obrigada a ouvir a opinião pública antes de certa decisão, e ela o faz mediante a participação por consulta, em audiências públicas e outros mecanismos de debate de opinião. Avançando para a modalidade em que a participação confira maior significação ao colaborar na decisão, segundo o autor, como ocorre no planejamento governamental.

2.3.1 A eficiência e a participação popular

O princípio da eficiência foi incorporado na Administração Pública a partir da EC 19/98, embora não sendo novidade, pois o corpo Constitucional já requeria uma atuação

³³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 35.

³⁴ Ibidem, p. 87-96

eficiente em diversas passagens.³⁵ Ainda assim, com a inserção expressa e possuindo carga de princípio a reger a Administração Pública, a eficiência ganhou uma importância considerável, e conseqüentemente, tornou-se uma real preocupação do gestor público.

Inspirado do princípio italiano da “boa administração”, ele veio em decorrência da reforma administrativa, que submete a administração ao controle de resultados. Essa reforma buscou a formação de um núcleo estratégico para que fossem tomadas decisões cada vez mais acertadas e efetivas, ou seja, de forma real e concreta (não algo teórico ou aplicado sem um alcance social aceitável). Desse modo, passamos a observar uma tentativa de aproximação do modo de gestão pública ao da iniciativa privada.³⁶

Essa aproximação, no olhar de Bruno Miragem, encontra uma verdadeira subversão com as ideias de legalidade e de eficiência.³⁷ Enquanto a eficiência visa uma permanente preocupação com as necessidades concretas, a observância das finalidades e recursos econômicos e não econômicos disponíveis, a legalidade demanda uma preocupação estática ao que está definido no ordenamento.

Dessarte, é imperioso perceber a margem de liberdade de atuação que um gestor privado tem em relação ao público, e que essa margem facilita a sua busca pela eficiência. Entretanto, jamais deve ficar esquecido que o fim de uma empresa privada, diferentemente da pública, é o lucro, enquanto um gestor público concentra-se no interesse público.

Seria a eficiência o dever administrativo de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos. Temos então um princípio direcionado ao Estado e aos agentes públicos, podendo ser vista sob a ótica da busca pelo melhor custo-benefício, na intenção dos melhores resultados com o mínimo de dispêndios disponibilizados – e isso é dito não somente na concepção econômica, mas também referente aos recursos de pessoal, por exemplo. Para tratar de eficiência é necessário considerar aspectos quantitativos e qualitativos. Neste sentido, a eficiência demanda um bom serviço que alcance a totalidade de pessoas que dele necessita.³⁸

A eficiência, então, tem uma forte abrangência que lança contornos no funcionamento e gestão interna da Administração, mas também envolve a forma com a qual os serviços

³⁵ A exemplo, o art. 74, II: avaliação de resultados no controle interno; Art. 144, §7º: eficiência das atividades relacionadas à segurança pública.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. s.p.

³⁷ MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o Direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p 35.

³⁸ IMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O Princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/i/ndex.php/rda/article/view/66664/64688>>. Acesso em: 03 Jun. 2019.

públicos serão ofertados e recebidos pela população, possuindo estreita relação com a efetividade, ou seja, o real cumprimento e aplicação dos direitos fundamentais.

Neste diapasão, resta claro que a eficiência vem como um parâmetro importante que o Estado precisa ter no cumprimento de suas funções administrativas, mas que de forma alguma ela ganha importância maior do que outro princípio, de forma a contrariar valores como a legalidade, por exemplo. A eficiência precisa alcançar também status legítimo e legal em sua efetividade.

Sendo assim, uma íntegra conexão entre a eficiência e a participação popular é vista na medida em que a eficiência precisa coincidir com os anseios da população. Quando a participação popular é bem concretizada, ela pode revelar-se um importante instrumento de eficiência da gestão administrativa e concretização de direitos fundamentais.³⁹

A eficiência possui íntima conexão com o objeto do presente estudo, tanto quando nos ateremos a tratar de democracia, quanto, mais adiante, ao tratarmos de tecnologia.

Isso porque ao tratamos de controle de resultados, não estamos só falando do controle interno da gestão de pessoal, mas também contamos com os cidadãos no controle, o que seria a primeira forma participativa, e com a própria observância da qualidade dos serviços públicos prestados, em que pese tratar das ouvidorias, por exemplo, como será feito em momento oportuno.

Outrossim, nos resta observar que a eficiência também é uma máxima relacionada à aplicação tecnológica. A Lei. 14.129/2021 traça este paralelo ao regular os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Frise-se a presença, no referido diploma legal, de diversos dispositivos que contemplam a participação do povo na atividade administrativa.

A partir deste instrumento normativo, observamos que os princípios do Governo Digital e da eficiência se confundem e são lapidados na desburocratização, na modernização, simplificação da relação do poder com a sociedade, existência de uma plataforma única de acesso à informação e serviços públicos, transparência, dentre outros.

2.4 O CAMINHO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

³⁹ ALVARENGA, Guilherme Emmanuel Lanzillotti. Eficiência Administrativa e a concretização dos direitos fundamentais: cidadão como agente legitimador. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord). **Direito Administrativo Transformador**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 296-298.

O Brasil viveu uma forte redemocratização após a Ditadura Militar. Com a Constituição de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, o Estado Democrático de Direito se tornou protagonista. A participação dos cidadãos na gestão e no controle da Administração veio como uma característica marcante dessa jovem democracia, e segundo Di Pietro⁴⁰, essa participação é o cerne do que distingue o Estado Social do Estado Democrático de Direito, em que são dados instrumentos pela via administrativa e judicial na defesa dos interesses públicos.

A representação não mais se via suficiente para abranger a noção democrática diante das complexas e numerosas sociedades e ainda da tomada de consciência social, do avanço da comunicação, da tecnologia e da informação. Diante disso, a concepção do voto precisou ser ampliada para além da esfera política e incentivada a democratização do dia a dia do Poder, ou seja, das tomadas de decisão, das atividades estatais em si.

Uma democracia mais completa assim emerge, ultrapassando a ideia de mera eleição dos representantes, e tocando a tomada de decisões. O valor da democracia atrelou-se também ao modo pelo qual as decisões são tomadas e executadas, e a chamada democracia administrativa passou a ser observada e implantada por meio de medidas específicas que melhor efetivassem e legitimassem as deliberações.

O que Canotilho⁴¹ apresenta como democratização administrativa abrange cinco vetores a serem observados: a) a substituição das estruturas hierárquico-autoritárias por formas de deliberação colegial; b) a introdução do voto na seleção dos cargos de direção individual; c) a participação paritária de todos os elementos que exercem a sua atividade em determinados setores da administração; d) a transparência ou publicidade do processo administrativo relativo ao direito de informação dos cidadãos sobre o andamento dos processos do seu interesse e; e) a gestão participada por meio de organizações populares ou mesmo outras formas de representação na gestão da Administração Pública. A concepção de cidadania então passa a compreender o povo como elementar na gestão do Estado.

Essa forma de participação, entretanto, era vista como uma dificuldade diante da complexidade da sociedade moderna; mas hoje, com o avanço tecnológico, é um debate eficaz. Destaca-se que Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴² trata da participação direta do

⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista De Direito Administrativo**, v. 191, 1993. p. 26-39.

⁴¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed revista. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 429.

⁴² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 18.

cidadão, em 1992, como uma medida inviável na sociedade moderna e na enorme instituição estatal diante daquele estágio de desenvolvimento tecnológico – ao mesmo tempo que também declara insuficiente o voto direto.

A tecnologia sempre foi vista como uma possível viabilizadora de processos democráticos mais efetivos. A invenção, e especialmente, a massificação de um novo meio de comunicação sempre vieram acompanhadas de um renovar das esperanças na melhoria da vida pública democrática⁴³, e assim resumimos muito do que vivemos hoje com o avançar tecnológico: esperamos que ele traga (como já vem trazendo) significativas mudanças no modo de “ser democrático”, dando novos contornos até mesmo no modo de relação entre a sociedade e Estado.

Desta forma, com o célere avançar da tecnologia na última década, especialmente as tecnologias da informação e comunicação (TICS), hoje já podemos engatar o debate da participação social, vez que temos as inovações ao nosso lado: tecnologia de rede proporcionando informações; serviços e atendimento *online* a partir de computadores e, principalmente, *smartphones*; redes sociais viabilizando a comunicação e interação; e equipamentos modernos proporcionando maior celeridade na prestação de serviços públicos.

Por isso, nos últimos anos, o Poder Público não somente precisou aderir às tecnologias para melhorar o seu funcionamento, mas também viu possibilidade em viabilizar a participação social de forma a complementar sua democracia representativa, tanto que, por meio dos Decretos 8.638, de 15 de janeiro de 2016 e 10.332 de 28 de abril de 2020, foram instituídos a Política de Governança Digital e o uso da tecnologia como forma de incentivar a participação popular.

A democracia participativa, neste contexto, se molda como uma forma eficaz de governar, representando uma boa resposta à complexidade da realidade pós-moderna. Canotilho⁴⁴ divide a democracia participativa considerando um sentido amplo e um estrito, o que colabora na compreensão desse processo elencado. Para ele, a democracia participativa em sentido amplo abrange a representação intermediada pelo voto, enquanto o sentido estrito engloba uma forma mais alargada, que seria a participação do cidadão na tomada de decisão, em que se faz de forma direta e não convencional. Desse modo, seria possível a realização do princípio democrático em todos os domínios da sociedade.

⁴³ GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições SESC, 2019, p.24.

⁴⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed revista. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 410.

É certo, então, que a participação em sentido estrito não anula a representação, mas simboliza uma adição à forma de regimento do governo pelo povo. A Constituição Federal já adotara um sistema de democracia semidireta, prevendo o voto como exercício da cidadania de forma representativa, e específicos instrumentos de participação direta. Gradativamente ampliou-se a presença desses instrumentos no nosso sistema jurídico, hoje muito mais viabilizados pela tecnologia.

Sendo assim, tratando de um pressuposto do Estado Democrático, a participação no exercício do Poder pelos cidadãos está cada vez mais em evidência, indo muito além da simples configuração do voto, mas entrando em uma seara em que há uma direta possibilidade de intercessão do cidadão na atividade de todas as funções estatais, seja ela do Executivo, do Judiciário ou do Legislativo, relevando a democracia participativa no nosso sistema jurídico.

A amplitude do conceito de “democracia” é contemplada a partir de diversos institutos utilizados pelos três poderes para consolidar a participação. O Poder Legislativo utiliza-se do referendo e a possibilidade de iniciativa popular de leis, e o Judiciário por meio das ações populares, por exemplo. Também podemos destacar a eletronização dos processos judiciais e legislativos, facilitando a consulta, bem como a disponibilização de ouvidorias eletrônicas nestes Poderes.

Enquanto isso, o Executivo, foco do que aqui buscamos tratar, abre-se para a participação popular a partir de instrumentos que interferem diretamente na ação e processo decisório da Administração, pois a partir de uma influência externa é viável ao povo mecanismos de decisão, consultas e controle, como por exemplo, a audiência pública e conselhos deliberativos. É por meio da Administração que se concretiza a satisfação dos interesses coletivos, e por isso, a participação na Administração é a forma mais assertiva de participação cidadã.

Não mais temos um Estado que sozinho atua para uma sociedade, mas há um novo modelo de atuação em que, em colaboração com a própria sociedade, abre-se para uma democracia de funcionamento. Neste caminhar, Modesto⁴⁵ nos coloca diante de uma situação com a qual passamos a lidar com a valorização do diálogo e a persuasão no lugar da coerção.

Trazemos uma nova perspectiva para a relação cidadão-estado, diferente da verticalidade: a diagonalização das relações. Não podemos falar das relações horizontais,

⁴⁵ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 37.

como trata Modesto, mas recorreremos ao que Gomes⁴⁶ repõe no lugar da tradicional relação vertical: a relação diagonal; porque por mais que aproximemos o cidadão e o Estado e trabalhemos com uma perspectiva de parceria, ainda devemos considerar o Estado como um superior naquela relação, não necessariamente um igual.

Entretanto, a participação social benéfica não somente amplia o processo de democratização, mas traz um ideal de melhor satisfação dos interesses e anseios sociais em um nível ótimo, o que se traduziria em uma melhor execução da atividade administrativa do Estado em si.

Desse modo, mesmo diante de uma sociedade plural, ampla e complexa, observamos uma reaproximação entre Estado e sociedade, conferindo legitimidade à atuação administrativa, que, conforme estabelece o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, a forma de legitimação do Estado emana do povo, seja por meio dos representantes ou diretamente (a democracia semidireta), o que configura um princípio fundamental da república, juntamente com a soberania, a cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

2.4.1 As previsões constitucionais e legais de participação popular

Embora reconheçamos a importância dos instrumentos legais, cumpre destacar o pensamento de Paulo Modesto⁴⁷, que afirma que o aparato jurídico é incapaz de induzir a participação popular. Para ele, a participação é uma questão política relacionada ao desenvolvimento e efetivação da democracia.

De todo modo, é importante compreender que: a) existem diversos mecanismos constitucionais que embasam e acertam a participação popular; b) a legislação infraconstitucional implementa novas formas de participação com o passar do tempo; c) a participação (não vinculante) não depende da existência de lei específica para acontecer, o que, inclusive, é criticado por Paulo Modesto, que afirma faltar uma percepção das dimensões não normativas da participação (bem como fala também acerca da necessidade de melhor exploração das normas existentes).

⁴⁶ GOMES, Filipe Lôbo. Da conformação da maximização do bem-estar ao direito fundamental ao desenvolvimento econômico. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord). **Direito Administrativo Transformador**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 255.

⁴⁷ MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**. Mecanismos de operacionalização. AS Direito, 2002. Disponível em: < shorturl.at/biowZ>. Acesso em: 11 nov. 2019, p. 3

Com as garantias fundamentais conjugadas no art. 5º já são expressas relevantes normas que fundamentam a participação popular, como, por exemplo, o acesso à informação, assegurado pelo inciso XIV, bem como o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesses pessoais ou coletivos, no inciso XXXIV. O direito de petição, no inciso XXXIV, alínea a, juntamente com o LV, que prevê o direito ao contraditório e ampla defesa nos processos administrativos, o que também é essencial em se tratando da possibilidade de consulta por um cidadão. Instrumentos como o mandado de segurança (inciso LXIX) contra ilegalidades ou abuso do poder e a Ação Popular (LXXIII) também podem ser vistos como instrumentos que garantem a participação dos cidadãos no agir público.

Outro bom exemplo de previsão de participação popular é dos trabalhadores e empregados nos órgãos colegiados dos órgãos públicos, quando interesses profissionais ou previdenciários estiverem em discussão, assegurada pelo art. 10.

O art. 29, XII traz a possibilidade de participação no planejamento municipal mediante associações representativas, enquanto o art. 187 busca envolver o cidadão no planejamento da política agrícola. No art. 58, §2º, inciso II, há a possibilidade de realização de audiências públicas pelas comissões do Congresso Nacional.

No tocante à educação, o art. 205 prevê que sua elaboração e promoção devem ser feitas em colaboração com a sociedade, bem como contarão com a gestão democrática, como dispõe o art. 206. Na saúde, o art. 198, III estabelece que as ações e serviços públicos devem ser organizados de acordo com a participação da comunidade. O serviço e a seguridade social também devem ser organizados e executados mediante a participação da população, de acordo com o art. 204, II e 194, VII.

Conta também com a colaboração da comunidade a promoção e proteção do patrimônio cultural, como preconiza o art. 206, §1º e na defesa do meio ambiente, conforme o art. 225.

Existem ainda outras previsões constitucionais que evidenciam a participação do povo em diversos setores e âmbitos relacionados à atividade administrativa, e embora esteja constitucionalizado, também existem previsões infraconstitucionais, mediante a exposição do art. 37, §3º, fruto da Emenda Constitucional 19, que viabiliza a existência de outras formas de participação.

A Lei de Normas Gerais de Processo Administrativo, Lei 9.784/99, é um exemplo de legislação que traz a consulta e audiência pública e ainda “outros meios de participação de administrados” quando se tratar de matéria relevante. Também o Decreto Presidencial nº

9.759, de 11 de abril 2019, estabelece diretrizes para os colegiados, que inclui, por exemplo, os conselhos.

O Decreto 8.243 também vem estimular a participação da sociedade civil em toda a Administração Federal, especialmente por meio da internet para a realização de consultas online.

De bastante importância para o que aqui tratamos, o Decreto 8.638 veio trazer a Governança Digital, que abraça a participação como princípio e institui a utilização de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão.

Tal contribuição no procedimento administrativo, mesmo nos casos em que a participação seja de caráter vinculante, como observaremos a seguir, não substitui a Administração, que continua sendo aquela que emite o ato, conforme o art. 84, II da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa do Poder Executivo na tomada das decisões administrativas.

Veja-se, então, que listar alguns instrumentos de participação popular importa em observar como, teoricamente, o princípio da participação popular encorpa-se no ordenamento jurídico, a partir de um rol não taxativo e intenso, abrangendo o cidadão no dia a dia da Administração, descentralizando o Poder e trazendo legitimidade ao processo decisório.

Ainda existe um caminho a ser percorrido entre a norma e a sua efetiva prática, que será mais bem explorado ao tratarmos das críticas à participação, mas de todo modo é saliente trazer a importância para o ordenamento da presença da participação, com fim de ascender à democracia e à aproximação entre o Estado e a sociedade.

2.5 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para compreender o conceito do que seria a participação popular, é imprescindível reconhecer que existem várias formas de inserir o cidadão na atividade administrativa. Quando Canotilho⁴⁸ trata de democracia participativa em sentido amplo e estrito, contribui para delimitar o que aqui aprofundamos, correspondente à democracia participativa em sentido estrito, ou seja, aquela que utiliza outros meios além do voto para escolher

⁴⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed revista. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

representantes dos Poderes, meios diretos e não convencionais para interferir em decisões relacionadas ao dia a dia da atividade administrativa.

Neste mesmo sentido, Paulo Modesto⁴⁹ entende a participação popular como a possibilidade de opinião no processo de realização da função administrativa por um cidadão ou representante de grupo social que age em nome coletivo com intenção de favorecer a coletividade. Sendo assim, ela ocorre quando identificada como poder político, não como uma mera expressão de direito público subjetivo.

Por isso, excluimos da participação popular que tratamos aqui o exercício privado de funções públicas e a atuação individual na defesa de direitos próprios, que são de interesse pessoal. Trazemos, então, o que Perez⁵⁰ compreende como direta ou indiretamente a integração dos cidadãos na função administrativa para torná-la eficiente e dar efetividade aos direitos fundamentais.

Segundo o autor, ao identificar a democracia participativa neste contexto, os institutos de participação popular acabam por integrar um panorama constitucional normativo, admitindo assim tanto as formas representativas de participação quanto às formas diretas. Dessarte, o sistema jurídico nacional não restringe o conceito de participação popular na administração às formas indiretas de participação, envolvendo formas representativas e diretas.

Por conseguinte, referimo-nos a instrumentos de colaboração, transparência e consentimento que podem envolver todo e qualquer cidadão, independente de classe social, gênero, raça ou origem. Esses instrumentos possibilitam aos administrados participarem nas escolhas das decisões, na própria execução da atividade ou no controle de resultados. Consequentemente, diagonalizamos as relações e trazemos não uma imposição, mas a busca pela adesão, consentimento e consenso do povo.

Frise-se que existem procedimentos por meio do Judiciário, como o mandado de segurança ou a Ação Popular, para alcançar a participação na atividade administrativa, mas como não são meios puramente administrativos, não se trata da participação administrativa em si que aqui tratamos.

Nesse diapasão, David Duarte aborda a partir da perspectiva de incorporar novos interesses no âmbito da estrutura decisória, o que iria muito além de uma mera intervenção

⁴⁹ MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**. Mecanismos de operacionalização. AS Direito, 2002. Disponível em: < shorturl.at/biowZ >. Acesso em: 11 nov. 2019, p. 1-7.

⁵⁰ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 87-115.

em um processo decisório, seria a interferência na qualidade específica daquele que incorpora novos interesses no âmbito da estrutura decisória estabelecida.⁵¹

Consoante Duarte, diferentemente da participação política, no âmbito administrativo, a participação corresponde a instrumentos relacionados à específica materialidade, relacionada à função administrativa do Estado, embora sempre haja um significado político por trás da participação. Sendo assim, para tratar de participação, observamos um amplo cenário de possibilidades de intervenção que, a depender dos critérios utilizados, podem encaixar-se em diferentes categorias de oportunidade participativa.

É cabida uma breve análise conforme as distintas classificações de participação administrativa dadas pela doutrina nacional e internacional, o que possibilitará um melhor e mais restrito olhar para as formas de o cidadão participar diretamente, para podermos compreender o emprego tecnológico de forma a auxiliar a efetiva prática do que temos como participação.

- a) Quanto à posição do participante: observando do ponto de vista do cidadão, a participação pode ser interna, externa ou interorgânica. Quando o sujeito participante está dentro do quadro orgânico da Administração, trata-se de uma participação interna. Ao se posicionar como um cidadão externo, ou seja, fora dessa estrutura da Administração, trata-se de uma participação externa, enquanto a interorgânica refere-se à relação entre diferentes unidades administrativas.⁵²
- b) Quanto à intensidade: Canotilho⁵³ observa a participação segundo a intensidade conferida à dimensão participativa, estabelecendo três graus: a participação não vinculante seria quando o cidadão apenas traz informações, propostas e exposições que contribuem com o processo de decisão; a vinculante, em que sua participação se faz na própria tomada de decisão de tal forma a limitar o poder tradicional; e a vinculante e autônoma, considerada em casos de “autogestão”.
- c) Quanto ao tipo de procedimento: distingue-se nesta ótica, segundo Perez⁵⁴, os institutos de mera ampliação do direito de informação do administrado, os de consulta à sociedade e aqueles de efetiva negociação.

⁵¹ DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação**: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996. p. 110-113.

⁵² Ibidem, p. 115.

⁵³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed revista. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 426.

⁵⁴ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 133.

- d) Quanto à presença de intermediários: a partir desta classificação observa-se a existência de representação para que ocorra a participação, ou seja, ela pode ser indireta, se feita por meio de intermediários, ou direta, se o próprio cidadão participa.

Os conselhos, comissões ou comitês participativos, conforme observa Perez⁵⁵, são os mais comuns institutos de participação popular no Brasil, como o Conselho Nacional de Turismo, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho de Saúde e Conselho Nacional de Educação, que são formas representativas, ou seja, por meio de intermediários. Mas também existem formas de participação direta como as audiências públicas, consultas públicas e o orçamento participativo.

A partir destas últimas, afunilamos nosso objeto de estudo, em que o desenvolver da tecnologia será observado no delimitar das formas diretas de participação popular em sentido estrito na Administração Pública. Seria o que Di Pietro⁵⁶ trata como participação direta, sem intermediários eleitos (como ocorre na indireta), o que inclui o direito de ser ouvido e a consulta pública.

Esta classificação foi adotada neste trabalho em razão da necessidade de observar a direta relação do cidadão com o Estado em suas rotinas diárias, ou seja, tratar de como a tecnologia auxiliaria um canal de comunicação com o cidadão de forma ordinária, dentro do seu dia a dia, do seu convívio diário, despertando o interesse em acompanhar e participar da tomada de decisão que é tão corriqueira na administração, ao passo que seja também rotineiro para a Administração trazer aos processos administrativos a participação efetiva do povo.

Neste sentido, destacamos o que aborda Gomes⁵⁷, quando demonstra ter sido uma das expectativas do avanço tecnológico na virada do século o fato de o cidadão poder se relacionar diretamente com Estado sem a necessidade de mediadores ou instituições intermediárias, viabilizando a comunicação livre em sua emissão e recepção.

Sendo assim, devemos trazer uma concepção de participação popular em que o cidadão desinteressadamente participa do espaço público, sem que haja agendas secundárias. Seu objetivo, então, é opinar, fiscalizar ou decidir juntamente com o Poder Público,

⁵⁵ Ibidem, p. 87-115.

⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista De Direito Administrativo**, v. 191, 1993, p. 26-39.

⁵⁷ GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia. **II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política**. UFMG, Belo Horizonte, v. 5, 2007. Disponível em: <<http://compolitica.org/novo/anais/2007_gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 12/01/2021, p.4.

almejando melhorias no serviço público e nas condições de vida. Seria assim, um direito de todo o cidadão de ter conhecimento ou sua opinião considerada.

Não está, este modelo, atrelado necessariamente à ideia de reunir cidadãos para deliberar assuntos administrativos, mas abrir canais de comunicação e informação, bem como incentivar e conscientizar a população da importância de participar. Concebemos aqui um cenário muito específico de um sujeito, que através de canais abertos pelo governo, pode se informar sobre situações a serem decididas, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e a partir dessa informação e sua formação de opinião com base no que vivencia e necessita coletivamente, opinar.

Essa ideia também está muito relacionada à procedimentalização do Direito Administrativo, que não mais se resume a um ato, mas um procedimento que leva a uma decisão. É neste procedimento que há espaço à opinião pública. Ela não é fator decisivo, mas enriquece a decisão, aperfeiçoa a legitimidade e a noção democrática.

A partir deste corte metodológico, destacamos os moldes do que aprofundaremos nos próximos capítulos deste trabalho, que aborda os meios de participação popular em sentido estrito nas formas que aqui restringimos nesta análise. Neste sentido, destacamos que existem alguns mecanismos que abraçam uma forma de participar em que o governo ativamente e diretamente conta com a participação do povo: plebiscito e referendo administrativos, audiência pública, consulta pública, orçamento participativo, ouvidorias e outras formas não necessariamente tipificadas em lei.

Podemos observar a Administração Pública como uma interface entre Estado e sociedade, em que esta apresenta demandas e ensejos comuns e cabe ao Estado oferecer respostas concretas que impliquem a satisfação de tais desígnios.

2.6 CRÍTICAS E PROBLEMAS RELACIONADOS À PARTICIPAÇÃO

2.6.1 Da teoria à prática

O homem, como ator político, tanto pode agir de forma a exigir a instituição e aperfeiçoamento de instrumentos para sua participação quanto pode os levar ao desuso. Tendo em vista tratar-se de um instituto moderno, a participação exige uma certa gradualidade na

admissão pelo Direito ou mesmo pelo Estado e sociedade, como trata Moreira Neto⁵⁸. Dessarte, segundo o jurista, é preciso que os cidadãos sejam educados para utilizar estes instrumentos, ou eles podem facilmente tornar-se “presas” de militâncias organizadas ou mesmo de políticos.

A efetiva utilização da participação popular é o primeiro óbice que poderíamos listar à própria participação. É preciso uma soma de esforços para que, de fato, saia da legislação e se torne uma prática tanto para os cidadãos quanto para a Administração. Embora já visualizemos hoje um cenário muito mais ativo por parte da população quando relacionada à política, perceptíveis nas conversas pessoais e no ambiente virtual em que emergem discussões políticas, pouco ainda se traz a perspectiva da democracia administrativa, especialmente quando regionalizamos nosso olhar, pois as discussões e incentivos sobre políticas públicas e decisões locais (seja estaduais ou municipais) ainda são escassas.

Por mais que a sociedade em si não tenha ainda esta consciência de participação, muito se deve à falta de oportunidade e incentivo da Administração. Segundo Kaline Ferreira Davi⁵⁹, o governo somente acatará e incentivará a participação efetiva quando dela depender a validade da decisão. Desse modo, meios de participar como as audiências e consultas públicas, previstos apenas como “plano abstrato e exclusivamente teórico”, tratam-se de um disfarce para justificar uma ausência de legitimidade.

Para ilustrar, a autora utiliza a previsão de submissão das minutas de atos normativos da Anatel à consulta pública, o que seria um importante instrumento de participação social não fosse pelo forte caráter formalista que exige divulgação em Diário Oficial, não alcançando uma parcela expressiva da população, visando apenas consultas e sugestões que “merecem” exame, sem especificar o que seria esse exame, ou sequer um prazo ou procedimento padrão destas consultas.

Ainda tratando destas situações específicas, podemos acrescentar que a falta de uma divulgação efetiva que atinja uma boa parcela da população pode trazer resultados inconsistentes, que não representem reais interesses e demandas da sociedade, mas de um mínimo número de pessoas ou mesmo de grupos específicos.

⁵⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 22 e 189.

⁵⁹ DAVI, Kaline Ferreira. A dependência entre a administração pública e a Constituição: uma via de mão dupla. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 250, p. 123-149, jan. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4140/2922>>. Acesso em: 20 Nov. 2019, p. 133.

Mas restam os meios de propagação suficientes para abranger significativa parcela da sociedade, e ainda, não somente chegar a informação da realização de uma audiência pública, por exemplo, mas o efetivo comprometimento em ser parte daquele processo.

Nesta acepção, Moreira Neto⁶⁰ trata da falta de ânimo social à participação, classificando em três justificativas: a apatia, que envolve os desinteressados em atuar politicamente; a abulia, que envolve aqueles que não têm motivação suficiente para agir; e a acratia, referente aos que não têm capacidade de atuar.

Sobre esta questão, Paulo Modesto⁶¹ desenvolve que a apatia está ligada à falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos, de canais de comunicação diretos com resposta a solicitações, também a falta de tradição participativa. A abulia, consoante Modesto, está relacionada ao pensamento do cidadão de que sua contribuição não será levada em consideração pela Administração, ou seja, pela falta de reconhecimento e estima coletiva. Por último, a acracia política tem como fatores o baixo grau de escolarização, o excesso de formalismo, falta de esclarecimento dos direitos e deveres nos processos administrativos, a complexidade e prolixidade normativa e os problemas relacionados à ordem política e econômica.

2.6.2 Tecnicidade, lentidão e encarecimento

Superando sua efetiva aplicação, existem críticas pontuais feitas pela doutrina que precisam ou ser superadas ou solucionadas de forma a viabilizar o instituto. Sem dúvidas, a boa utilização dos meios de participação, sejam eles oficiais ou não, traz positivos resultados não só para a democracia e para a Administração, mas em especial para a sociedade, que se vê atuante nos processos decisórios das políticas públicas a ela destinadas.

A adoção de procedimentos que envolvam a participação do cidadão pode trazer lentidão e encarecer os processos decisórios a partir do momento que acrescenta a oitiva dos cidadãos, aumentando opiniões, interesses e a burocracia. Uma administração com atuação unilateral não precisa compreender, em seu processo, outras opiniões senão de seus agentes, servidores envolvidos e técnicos, trazendo agilidade que seria muito mais adequada ao dinamismo e ritmo que hoje em dia é demandado.⁶²

⁶⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política: legislativa, administrativa, judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 22 e 189.

⁶¹ MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**. Mecanismos de operacionalização. AS Direito, 2002. Disponível em: < shorturl.at/biowZ >. Acesso em: 11 nov. 2019, p. 4.

⁶² BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 156.

Esses dois pontos interessantes são tratados por Kaline Ferreira Davi⁶³ além do que já destacamos: a perda do caráter técnico inerente à Administração e a lentidão e o encarecimento dos processos decisórios, diminuindo a eficiência; mas, como bem lembra Davi, a sociedade não é convocada a discutir problemas técnicos, mas seus interesses e o custo-benefício da decisão. Inclusive, o Estado-gestor precisa trazer uma acepção simplificada à sociedade para que o assunto seja compreendido por qualquer pessoa. Ademais, a morosidade e custo que gerariam os procedimentos são, na realidade, investimentos em uma gestão mais democrática e segura.

Por fim, acentuamos cinco problemas centrais relacionados à participação popular que são listados por Marcos Augusto Pérez⁶⁴: a captura pelo governo, a captura pelo mercado, a corrupção, a deficiência de análise e as falhas de coordenação.

A captura pelo governo torna os institutos de participação falhos e ineficientes, e importa em uma involução do caráter democrático dos movimentos e organizações sociais, que passam a tratar de política governamental em vez de serem fiéis meios de representar os interesses da sociedade. O mesmo pode ocorrer em relação ao mercado a partir da aproximação entre regulador e regulado, em que aquele deixa de exercer seu papel regulatório e passa a atuar em favor de interesses de segmentos do mercado ou de determinados grupos poderosos.

A corrupção é vista por Pérez como uma preocupação, em que a participação pode ser desvirtuada para atender interesses próprios, embora a participação devesse se instrumento capaz de exercer um papel importante como ferramenta anticorrupção. Muitas vezes, a participação popular pode acabar sendo utilizada como “maquiagem” para conferir maior legitimidade e caráter democrático de forma enganosa.

Ao ser tomada por um caráter político extremo, a ponto de sofrer perdas do conteúdo técnico das atividades que envolvem a participação popular, tornando-se um jogo de meras reivindicações e atendimento, ocorre a deficiência de análise. As falhas de coordenação, de acordo com Pérez, é o risco de resultar em decisões contraditórias e inconsistentes.

Como é notável, existem diversas situações pelas quais a participação popular pode ser prejudicada. De fato, para que haja a utilização de meios que encaminhem o governo a aderir

⁶³ DAVI, Kaline Ferreira. A dependência entre a administração pública e a Constituição: uma via de mão dupla. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 250, p. 123-149, jan. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4140/2922>>. Acesso em: 20 Nov. 2019.p. 134.

⁶⁴ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 226-231.

à participação popular é necessário muito planejamento para sistematizar o trâmite opinativo e equilibrar a opinião pública com o teor técnico exigido em decisões administrativas.

2.6.3 *Overintrusion* e *Underprotection*

Além dos obstáculos que a Administração e os cidadãos passam para efetivamente usufruir da Participação Popular, existem riscos a serem considerados na escassez e no exagero da participação, que são realidades que podem ser enfrentadas em diversos momentos.

Evidentemente, em uma sociedade ideal as pessoas participam e colaboram ativamente com o processo de formação da decisão administrativa, mas existe ainda a possibilidade de isso ser elevado ao exagero, desequilibrando a balança da representação.

Segundo Patrícia Batista⁶⁵, grupos sociais organizados podem acabar sequestrando a Administração, criando interesses setoriais que são defendidos em peso em processos participativos. O *Overintrusion* seria, neste contexto, caracterizado pela intromissão excessiva nos processos participativos que pode acarretar em desamparo dos interesses individuais ou daqueles grupos com inferior capacidade de mobilização. Como resultado, há uma monopolização da vontade administrativa a partir de um certo grupo.

Pelo outro lado, as razões individuais que inviabilizam ou desestimulam a participação do cidadão na atividade administrativa, de acordo com a autora, gera um desprezo de debates públicos, em razão de um foco integralmente em suas vidas individuais, o *underprotection*. Assim, os cidadãos que não são envolvidos com grupos organizados, em especial, ficam alheios à vida pública de participação.

Como foi visto, existem inúmeros benefícios em desenvolver a participação social, bem como existem diversas dificuldades em concretizá-la. A participação popular é um dos tentáculos da democracia participativa e conta com a colaboração do povo para decidir em alguns aspectos da vida pública, seja por meio de representantes, seja de forma direta.

Sendo assim, com a complexidade das sociedades modernas, essa participação que vem acompanhar o dia a dia do Poder tornou-se mais difícil, embora esteja caminhando para caminhos viáveis graças à evolução tecnológica. Não faltam previsões constitucionais e legais

⁶⁵ BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 163-166

que tragam a possibilidade de contar com o povo em decisões que irão impactar na vida pública de forma substancial, mas a prática ainda é um risco.

Mas diante de tantos benefícios, ponderar os riscos e dificuldades trazidas por essa face da democracia é um ganho. A participação popular requebra a democracia, que precisa caminhar e evoluir. Com as ferramentas tecnológicas é possível criar soluções exemplares para a aplicação da participação, bem como para essas disfunções que são parte dela. Evidentemente, novos problemas surgem, mas igualmente são passíveis de soluções agradáveis.

3 O IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 TECNOLOGIA E SOCIEDADE: AS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS ATÉ A ERA DIGITAL

A Internet é um catalisador para uma nova ideia de espaço público. Dois ambientes entram em relevo, em que temos um espaço virtual facilitando o encontro de pessoas e aproximando administrados e administradores; e um espaço público entendido como todos aqueles aspectos substantivos que de fato afetam a comunidade, o que é definido e reforçado por meio de processos deliberativos e de debate político.⁶⁶

Da mesma forma que se fez essencial uma análise que compreendesse uma perspectiva histórica dos modelos de Estado e do surgimento da democracia, recorrer ao passado também se faz primordial na busca pela compreensão do surgimento da sociedade e do Estado. Igualmente, encontramos várias controvérsias relacionadas às diferentes visões do que constitui Estado e sociedade em diferentes contextos. Mas, em comum, pontuamos que os benefícios da vida comunitária são evidentes e se moldam justamente a partir da história, dos costumes e valores de cada sociedade, que sofrem transformações, e assim, demandam também mudanças no modo de agir estatal.

Embora um vetor tradicionalmente considerado “superior”, o Estado age em função da sociedade e por meio de uma força legitimadora dada por ela, e diante disso a atenção às suas necessidades e demandas é primordial, especialmente quando tratamos dos Estados mais modernos, marcados pelo traço democrático.

Neste ponto, é indiferente observar se o Estado nasce com a vida comunitária ou se a partir de um pacto social, mas é rigor tratar que a partir da necessidade de organizar grupos sociais para dirimir conflitos e estabelecer uma boa convivência, a presença do Estado se faz visível e intrínseca.

Sendo assim, podemos trazer que o Estado centra-se na sociedade; sua razão de ser está em administrar, regular e ordenar o meio social. Por isso, é muito importante inicialmente observar a própria sociedade e como ela se desenvolve, para que seja trazida a ideia de um estado “atenado”, em comunhão com o que acontece na sociedade.

⁶⁶ PICANYOL, Jordi Sànchez. **La democracia electrónica**. Barcelona: Editorial UOC, 2016, p. 40. (tradução nossa).

Neste momento, a ótica que queremos analisar é a de como a tecnologia⁶⁷, ao longo da história da humanidade, se faz presente como fator de modificação social, transformando o modo de vida, hábitos e forma de pensar, e consequentemente demandando uma mudança no comportamento do Estado.

Destaque-se aqui, então, a existência de marcos históricos profundos na história, um processo em que ocorre uma significativa mudança de paradigma, ou seja, no modo de vida da sociedade, causando impactos valorosos: as revoluções. Com as mudanças no estilo de vida das pessoas, surgem novas demandas e problemas ligados às novidades trazidas pelas transformações que ocorrem.

Vejamos então que a Revolução Tecnológica que vivemos é precedida também por grandes revoluções: Primeira Revolução Industrial, a partir da utilização do vapor de água como energia para produção, a Segunda com o uso da energia elétrica e a Terceira que tem por vetor os meios eletrônicos que automatizaram a produção.

Alguns autores, a exemplo de Castells⁶⁸, teórico o qual aprofundaremos a partir de então, consideram vivenciarmos a Terceira Revolução Industrial, assumindo que houve “pelo menos” duas Revoluções Industriais antecedentes: a primeira caracterizada pela utilização de energia de máquina a vapor e a segunda da eletricidade.

Embora destaque-se a importância que Castells assume neste estudo, é relevante considerar a automação como um processo além do que estaria incluso na atual Revolução em que vivemos, pois posteriormente, trataremos como dois momentos da Administração: a era eletrônica e a era digital.

Na verdade, pouco diferencia levarmos esta como a Terceira ou Quarta Revolução, pois em ambos os sentidos se reconhece o processo tecnológico como um todo, não como um fator “pronto” a ser aplicado em uma determinada realidade.

⁶⁷ Inicialmente, a ideia de tecnologia está ligada à lógica ou ciência da técnica, o conjunto de habilidades e métodos com os quais os seres humanos cumprem seus objetivos. Com o passar do tempo, novas significações ao termo “tecnologia” foram somados: técnica e/ou grau de desenvolvimento científico e tecnológico. MARRARA, Thiago. Direito Administrativo e novas tecnologias. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, jan. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8500/7249>>. Acesso em: 14 Ago. 2020. , p.225-521.

⁶⁸ O que caracteriza a revolução que vivemos não é a centralidade de conhecimento de informações, mas como esses conhecimentos se aplicam. Sendo assim, reconhece-se que nas últimas décadas, as novas tecnologias passaram por três estágios distintos: automação de tarefas (que Schwab percebe como uma revolução a parte), as experiências de usos e a reconfiguração das aplicações. CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. Volume 1. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 69-71.

Sendo assim, consideramos Klaus Schwab⁶⁹, presidente do Fórum Econômico Mundial, que nos inclui em meio a uma Quarta Revolução Industrial na qual o uso da tecnologia tem sido responsável por ultrapassar barreiras físicas e até biológicas em uma escala jamais presenciada; para ele, lidamos com uma transformação diferente de qualquer outra.

Desse modo, a resposta a esta revolução digital precisa se dar de forma integrada e completa, com a soma de esforços de todas as partes interessadas, ou seja, os setores público e privado e a sociedade.

De fato, as revoluções tecnológicas são marcadas pela sua penetração em todos os domínios da sociedade, mas de modo diferente, o cerne da transformação que estamos vivendo na revolução atual refere-se às tecnologias da informação, processamento e comunicação. A tecnologia da informação é considerada, para a atual Revolução, o que as fontes de energia, estimadas novas, foram para as Revoluções Industriais anteriores: o motor a vapor e a eletricidade, os combustíveis fósseis e até mesmo a energia nuclear.⁷⁰

Consideremos assim a tecnologia como elemento que dá mecânica à sociedade. Castells⁷¹ destaca a proximidade entre a tecnologia e a sociedade na medida que, embora não determinantes um do outro, a dinâmica de ambos se confunde, o que nas palavras do autor “a tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas”. Desse modo, revelamos o que ele chama de sociedade em rede: uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação⁷².

O surgimento do *ciberespaço* traz uma cultura contemporânea totalmente sem precedentes, unida por uma comunidade global, ultrapassando barreiras geográficas que influencia nos valores sociais e dissemina novas visões de mundo. Antônio Quintino Rosa⁷³,

⁶⁹ SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond. **World Economic Forum Website**: 2016. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>> . Acesso em 12 nov. 2019. Tradução nossa.

⁷⁰ CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. Volume 1. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 68.

⁷¹ “É claro que a tecnologia não determina a sociedade. Nem a sociedade escreve o curso da transformação tecnológica, uma vez que muitos fatores, inclusive criatividade e iniciativa empreendedora, intervêm no processo de descoberta científica, inovação tecnológica e aplicações sociais, de forma que o resultado final depende de um complexo padrão interativo.” CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. Volume 1. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 43.

⁷² CASTELLS, Manuel. A sociedade em Rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**; Conferência. Belém: Imprensa Nacional, 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-%C3%A0-ac%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 11 ago. 2020, p.20

⁷³ ROSA, Antonio Quintino. Era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p 114-116.

ao tratar da evolução das relações sociais, trouxe uma interessante contribuição a partir da observação de como as diferentes faixas etárias de um mesmo grupo social utilizam as tecnologias.

Os mais velhos usam as novas tecnologias para atividades semelhantes às aquelas feitas antes da existência delas, substituindo meios tradicionais de comunicação como carta por e-mail ou a forma de ler notícias e fazer compras. Já os mais jovens trazem novas formas de utilizar a tecnologia, como por exemplo, para formar grupos e fazer amizades.

De toda forma, a tecnologia é assertiva no modo de comunicação, sendo responsável pela criação de um novo ambiente além do “mundo real” que já conhecíamos antes: o ambiente virtual, capaz de conectar pessoas sem estabelecer fronteiras em uma velocidade instantânea.

Ademais, nos últimos 20 anos, a nova internet se consolida, marcada pelo uso crescente de sítios de relacionamento e redes sociais, bem como a popularização da internet móvel, cuja concepção se estabiliza na Web 2.0, interativa e cooperativa, que condensa as ideias de comunidade ligadas à tecnologia.⁷⁴

Sendo assim, este momento é marcado pela hiperconexão, estado em que os indivíduos estão sempre conectados por meio dos seus *smartphones* em mãos, que nunca ou quase nunca se desconectam da rede, e pela internet social. Por meio dos seus aparelhos, e da tecnologia em si, as pessoas cada vez mais vivem o contato social, a comunicação e a busca de conhecimento e atualização sobre o que gostam e sobre o mundo em geral.⁷⁵

3.1.1 O COVID-19: uma sociedade ainda mais conectada

A sociedade já vivia um processo rápido e intenso de transformações causadas pelas novas tecnologias, que já faziam parte do cotidiano de grande parte da população mundial de forma intensa. Esse processo de hiperconexão foi intensificado durante a pandemia causada pela COVID-19, que transformou o dia a dia do mundo em 2020 e 2021. Com o curso da pandemia ficou escancarada a necessidade do acesso à rede, tanto pela sociedade quanto pelo próprio Estado.⁷⁶ A COVID-19 é uma doença respiratória causada pelo Coronavírus com altos

⁷⁴ GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. Edições SESC, 2019. p. 80-81.

⁷⁵ Ibidem, p. 81.

⁷⁶ FREITAS, Juarez. Palestra: Governo Digital e o futuro do serviço público. **6ª Conferência Nacional das Carreiras do Estado**. FONACATE, 2020. Disponível em: <<https://youtu.be/IU4uh3Y-SZs>>. Acesso em 28 mar. 2021.

níveis de contágio. Por conta dessa rapidez e facilidade de propagação do vírus, que se espalhou pelo mundo em um ritmo acelerado, a medida mais recomendada a ser feita é o isolamento social, evitando o contato entre pessoas, e consequentemente, diminuindo o contágio, se não quantitativamente, em velocidade.

Sendo assim, por determinação, os estabelecimentos se viram obrigados a fechar temporariamente ou diminuir suas atividades, as pessoas precisaram ficar em casa e dentro de suas residências trabalhar, estudar, ter acesso a entretenimento e praticar as demais atividades possíveis, assim como interagirem. Diante da distância física, o que resta de contato entre as pessoas – para qualquer finalidade – é por meio da internet: redes sociais, chamada de voz ou vídeo, mensagens de texto, contando com o auxílio de aplicativos de compras e *e-commerces*.

Neste sentido, destacamos as palavras de Schwab e Malleret⁷⁷ que afirmam que as mudanças causadas pelo COVID-19 causam um verdadeiro ponto de inflexão na trajetória global, a ponto de serem consideradas marcos suficientes para dividir o mundo em AC (Antes do Coronavírus) e DC (Depois do Coronavírus).

O momento de isolamento social aumentou o consumo de internet das pessoas, mas não somente isso, a forma como a qual as pessoas estão utilizando a tecnologia mudou, ou melhor, acelerou um processo que já ocorria, transformando significativamente o estilo de vida das pessoas, com impactos não só no momento de isolamento, mas perenes.

Diante de tudo isso, somos levados a compreender que o fenômeno humano não pode ser entendido fora do diálogo com a tecnologia, transformadora da realidade em vários aspectos.⁷⁸ Não se estima que a convivência *online* das pessoas substitua as relações pessoais, ou melhor, as formas tradicionais de comunicação, mas se reconhece seus impactos atuais e a perspectiva futura.

Enquanto muitas pessoas ainda tratam de tecnologia como o futuro, o que estamos prestes a discutir é como a utilização presente dos recursos tecnológicos pela sociedade e pela Administração trazem impactos para a vida e desenvolvimento daquela, embora nos permitam apenas uma estimativa.

Em vez de tratar os efeitos da tecnologia a partir do seu viés “negativo”, com todas as dificuldades que podem e já surgiram, é preciso pensar em como a utilizar de forma inteligente no setor público, de modo a aproximar a sociedade e o Estado a partir do uso tecnológico, haja vista sua inevitabilidade.

⁷⁷ SCHWAB, Klaus. MALLERET, Thierry. **COVID-19: the great reset**. Geneva: Forum publishing, 2020, p.11-12.

⁷⁸ BUSTAMANTE, Javier. Poder comunicativo, ecossistemas digitais e cidadania digital. In: SILVEIRA, Sergio Amadeu da (org.). **Cidadania e Redes digitais**. 1ed. São Paulo: Maracá, 2010. p. 13.

Condições sociais específicas são responsáveis por favorecerem a inovação tecnológica, que alimenta a trilha do desenvolvimento econômico e as demais inovações.⁷⁹ A tecnologia, inovadora ou não, abre portas para o desenvolvimento da sociedade, construindo uma sólida base que caminha junto a ela. Com a simbiose entre sociedade e internet, o Estado não mais se vê diante de uma escolha, mas está compelido a participar das transformações resultantes da característica sociedade em rede.

Por isso, uma análise da relação entre a tecnologia e o Estado também ganha um amplo espaço no presente estudo, de modo a nos levar à compreensão de como o Estado tem se inserido em sua relação com a sociedade conectada.

3.2 TECNOLOGIA E ESTADO: PANORAMA EVOLUTIVO DO USO TECNOLÓGICO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.2.1 Os avanços tecnológicos

As transformações sociais causadas pelas novas tecnologias intimam o Estado a participar do momento de conversão, não somente em razão da sociedade, mas também por princípios como a modernidade e a eficiência.

O debate de novas tecnologias na Administração já possui uma rica literatura, e fica impossível não declarar que mudanças estruturais são necessárias. Utilizar as tecnologias, e aqui passamos a tratar mais especificadamente das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), não é sinônimo de integrá-las estruturalmente. Utilizações pontuais não são compatíveis com o modo com o qual a própria sociedade delas usufrui.

A relação que podemos trazer é basicamente como a demonstração feita por Antônio Quintino Rosa, citada anteriormente. As novas gerações não somente têm a tecnologia como um instrumento para velhas atividades, como comunicar-se (carta *versus* e-mail), mas percebem novas formas de utilização e otimização de seus estilos de vida e relações.

Avanços que substituam o tradicional pelo eletrônico não se fazem suficientes, embora sejam significativos: processos administrativos eletrônicos em vez da utilização do papel físico, por exemplo. Entretanto, para não ficar à margem do que acontece neste novo ambiente virtual é necessário compreendê-lo como um todo. Por isso, frisamos: “as tecnologias da

⁷⁹ CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. Volume 1. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 74.

informação não são simplesmente ferramentas a serem aplicadas, mas processos a serem desenvolvidos”⁸⁰

Na mesma medida que a tecnologia traz, em comunhão com a sociedade e em uma velocidade jamais vista, demandas e situações inusitadas para o Estado, ela também oferta soluções neste mesmo grau de precisão.

No ritmo global de mudanças em que nos situamos, diante do alto fluxo de informações conectando pessoal, empresas e Estado, este não pode ficar indiferente diante das contínuas mudanças, pois na medida que tem o poder-dever de organizar as forças sociais determinantes em uma época e espaço determinados, ainda representa um fator decisivo na interação entre tecnologia e sociedade, interrompendo ou impulsionando a tecnologia, especialmente com a finalidade de proteger os Direitos Humanos.⁸¹

Por isso, resta trazer que a digitalização da Administração representa um imperativo sinal positivo de avanço baseado em dois vetores: o primeiro, no correto acompanhamento da sociedade, cuja mudança paradigmática implicou em um novo estilo de vida; o segundo, em detrimento das vantagens que assinalam a utilização tecnológica pela Administração.

De acordo com Justen Filho⁸², o dever de eficiência implica a exigência de que efetivamente a Administração incorpore os progressos tecnológicos na sua atividade. Sendo assim, se não houver a contínua atualização, o princípio da eficiência prejudica-se. Para o autor, o processo contínuo de novidades tecnológicas exige a incorporação dessas melhorias pelo administrador. Vemos, então, que o próprio ordenamento jurídico brasileiro não permite um Estado retrógrado e omissor.

Mesmo com todas as inovações incorporadas ao longo dos anos, inclusive representando, segundo estudo realizado pela ONU⁸³ em 2018, um Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (EGDI) alto, o Brasil ainda tem muito a avançar em termos de digitalização, ocupando apenas a 44ª posição no *ranking* dos países com maiores EGDI.

O EGDI possibilitou acompanhar a evolução do governo eletrônico desde 2011, e finalmente em 2018, 40 países atingiram a pontuação de “muito alto” demonstrando, a nível

⁸⁰ CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. Volume 1. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 69.

⁸¹ FONSÊCA, Rafael Sousa. **O Tribunal de Contas e a sociedade em rede: uma nova dimensão para o controle social**. 2018. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/10757/2/RAFAEL_SOUSA_FONSECA.pdf>. Acesso em 11 dez. 2020, p. 97-98.

⁸² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** [livro eletrônico]. 4ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018**. Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, 2018, p. 92 e 240.

global, a tentativa de modernização e eletrônica dos governos, cuja média seria classificada como alta.

Os países com o EGDI alto possuem algumas iniciativas em comuns, como a oferta de serviços online integrados e simplificados, uma estratégia de transformação governamental bem definida, índice de infraestrutura de telecomunicações e incentivo ao desenvolvimento.⁸⁴

Extrapolando o âmbito global, podemos observar que a demanda pela aplicação de novas tecnologias está presente internamente, uma vez que sua inclusão na rotina das pessoas e empresas exige uma mudança contínua e célere – ou melhor, em ritmo correspondente. Se as TICs modificam o modo de vida da sociedade em geral, novos problemas e soluções surgem apoiados nesta nova realidade, e a Administração precisa acompanhar essas novidades.

Veja-se, então, que uma grande linha argumentativa se perfaz não no acompanhamento tecnológico em si, mas na necessidade de emparelhar com seus próprios cidadãos e as novas situações em que se encontram. Um grande exemplo disso é a existência dos excluídos digitais, que passam a ser uma moderna preocupação estatal, especialmente diante de um Estado que visa garantir a igualdade material de seus cidadãos, como trataremos em momento oportuno.

Por isso, ciente da dificuldade de comparar o índice de governo digital dos países, especialmente quando se encontram em diferentes níveis de desenvolvimento, uma pesquisa feita pelo Accenture⁸⁵ apontou que no Brasil os cidadãos não estão tão satisfeitos com os serviços públicos oferecidos por meio digital.

Destacamos, em complemento, o crescimento no uso de internet pelos cidadãos, segundo pesquisas do CETIC⁸⁶. O levantamento em 2018 mostrou que 77% dos brasileiros são usuários da internet, quando em 2009 eram apenas 45%.

Por isso, é importante compreender a gradual mudança que o Brasil tem buscado. Atingindo níveis satisfatórios no âmbito internacional, é preciso reconhecimento do esforço para aderir às TICs, embora em um ritmo aparentemente lento em comparação à aderência da população.

⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018**. Organização Das Nações Unidas: Nova Iorque, 2018, p. 127.

⁸⁵ ACCENTURE. **Digital Government Pathways to Delivering Public Services for the Future**. ACCENTURE, 2014, p. 44.

⁸⁶ CETIC. **Site do CETIC**. TIC DOMICÍLIOS. Disponível em: <<https://www.cetic.br/pesquisa/domicilios/publicacoes>>. Acesso em 18 mai. 2020.

3.2.2 O que a legislação nos fala: 20 anos de evolução tecnológica

O empenho da Administração para utilizar as TICs é visível. Desde 2000, com a instituição do governo eletrônico, resta evidente a disposição para a modernização. Nos últimos 20 anos, diversos fatores importantes contribuíram para o avanço tecnológico neste sentido, como a criação de um Comitê Executivo de Governo Eletrônico (2002), o estabelecimento de regras e diretrizes para os sítios da Administração (2002), a Criação da Lei do Pregão Eletrônico (Lei 10.520/2002), a criação do Portal da Transparência (2004), que viabiliza o controle dos gastos públicos, do Comitê Gestor da Internet e Infraestrutura de Chaves Públicas (2004), o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (2005) e o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (2005).⁸⁷

Em 2006, podemos destacar o Portal da Inclusão Digital. Temos também a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (2008), Lei de Acesso à Informação (2011), Programa Cidades Digitais (2011), Comitê Interministerial Governo Aberto (2011), criação de um modelo de software público (2011), o Marco Civil da Internet (2014), o Sistema Eletrônico de Informação (2015), além de pesquisas para medir os resultados do governo eletrônico, o Portal Brasileiro de Dados Abertos (2016).⁸⁸

Destaca-se ainda, neste cenário, a política de Governança Digital que se mostra como importante vetor no avanço tecnológico. Instituída por meio do Decreto 87.638/2016, e revogada (atualizada) pelo Decreto 10.332 de 28 de Abril de 2020, que busca instituir a estratégia de Governo Digital até 2022, e pretende digitalizar todos os serviços públicos prestados pelo Governo Federal.⁸⁹

Em 2018, avançamos ainda a partir da Lei de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) que regula as atividades de tratamento de dados pessoais. Estabeleceu-se também a estratégia brasileira para a transformação digital, a Estratégia Digital (E-Digital) e a Lei do Usuário do Serviço Público no mesmo ano. Destaca-se também o Programa ConectaGov (2019) e a unificação dos canais federais⁹⁰ (2019), o que representou um grande ganho de acessibilidade.⁹¹

⁸⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: MP, 2016.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Já podemos observar resultados nesta unificação dos canais de acesso online conforme dados publicados pelo Governo Digital: 60% da população conectada tem cadastro no Gov.br. A preocupação que fica é justamente com a fatia da população não conectada. BRASIL. **Governo Digital**. Mais de 60% da população conectada do Brasil utiliza os serviços do Gov.br. Disponível em: < <https://www.gov.br/governodigital/pt->

Em 2020, como retrocitado, o Governo Digital 20-22 pretende digitalizar 100% dos serviços públicos.⁹² Neste contexto, a pandemia acelerou a realidade de evolução tecnológica com a necessidade de possibilitar o teletrabalho ou a oferta de serviços de forma digital.

Em acréscimo, um grande exemplo está na facilitação dos serviços do Ministério da Infraestrutura, que disponibilizou canais digitais de solicitação para 94% dos 178 serviços prestados diretamente pelo órgão, pelo DNIT e pelas agências vinculadas, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), além de novas funcionalidades para ferramentas já existentes.⁹³ Outro exemplo claro foi a possibilidade de teletrabalho, conforme levantamento pela Secretaria de Gestão e Desempenho Pessoal (SGP), do Ministério da Economia, em que 48,62% dos servidores públicos federais civis estão trabalhando em casa.⁹⁴

Ficam evidentes os impactos trazidos pela pandemia causada pela COVID-19 frente à evolução tecnológica na Administração. O isolamento “forçou” uma maior aderência tecnológica, inclusive no sentido de implementar sistemas ainda em fase de teste. Com isso, os serviços *online* foram disponibilizados e/ou melhorados.

É evidente que somente após o período de “quarentena” será possível avaliar e pesar as vantagens e desvantagens das mudanças específicas que estão sendo proporcionadas, especialmente para observar o que deve ser mantido pós-isolamento. Mas não existe outra escapatória que não seja admitir as transformações ainda mais céleres que a COVID-19 proporcionou referente ao uso de tecnologias pela população e pelo Estado.

Finalizando a exposição, a Lei 14.129/2021 trouxe uma abordagem mais profunda do Governo Digital, expondo princípios, regras e instrumentos com fim de aumentar a eficiência por meio da desburocratização, inovação, transformação digital e participação do cidadão.

Podemos observar a partir desta exposição que a tecnologia desempenha um papel relevante, não somente permitindo melhor alocação de serviços públicos e intercomunicação

br/noticias/mais-de-60-da-populacao-conectada-do-brasil-utiliza-os-servicos-do-gov.br>. Acesso em 02 abr. 2021.

⁹¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: MP, 2016.

⁹² Ibidem.

⁹³ BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Transformação digital facilita acesso a serviços do setor de infraestrutura durante epidemia do COVID-19. **Site do Ministério da Infraestrutura**. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/9646-transforma%C3%A7%C3%A3o-digital-facilita-acesso-a-servi%C3%A7os-do-setor-de-infraestrutura-durante-epidemia-do-covid-19.html>>. Acesso em 19 mai. 2020.

⁹⁴ BRASIL Governo Federal. Balanço registra 48,62% dos servidores em trabalho remoto e 827 casos confirmados. **Site do Servidor do Governo Federal**. Disponível em: <<https://www.servidor.gov.br/noticias/2020-1/maio/balanco-registra-48-62-dos-servidores-em-trabalho-remoto-e-827-casos-confirmados>>. Acesso em 18 mai. 2020.

entre os órgãos e atores sociais, mas também a partir de uma perspectiva que traça um novo desenho nos processos de governo de modo a atender as necessidades dos usuários e ampliar o acesso aos serviços e à Administração.⁹⁵

Neste contexto, uma preocupação instiga a Administração, ao passar por esses avanços, a privacidade e segurança dos dados.

3.2.3 Cuidados necessários: privacidade, segurança e adequação

Não precisamos tratar de internet para abordar o direito à privacidade, mas de forma especial o tema tem sido alvo de estudos, legislação e modificações nas empresas privadas e no setor público graças às tecnologias e as novas formas trazidas por ela no que se refere a comunicação, compartilhamento e armazenamento de dados.

O direito à privacidade é um direito fundamental preconizado nos incisos X, XI e XII, do artigo 5º, juntamente com o direito à intimidade e a vida privada, ficando clara a importância de resguardar aquilo que é particular de cada pessoa e a ela fica a faculdade do que tornar público ou não – obviamente, nos limites legais.

No momento tecnológico que vivemos, a exposição de informações pessoais pode sofrer certa vulnerabilidade a partir do uso de sites e aplicativos que não só registram informações passadas pelo usuário como nome, telefone e endereço, mas também informações como pesquisas que são feitas, conteúdos que são acessados e até as conversas pessoais feitas por meio de chats.

São três pontos para se ressaltar quando tratamos de privacidade na internet de acordo com Maria Eugênia e Claudio Finkelstein⁹⁶: a privacidade do usuário quanto aos spams que ele recebe sem desejar, a privacidade constitucionalmente estabelecida de forma a proteger a intimidade, casa e sigilo de correspondência, das comunicações telegráficas, dados e telefônicas; e a privacidade quanto ao compartilhamento de hábitos de consumo que são comercializados.

Para resguardar os usuários da internet, o Direito vem buscando soluções como as retrocitadas Lei de Acesso a Informação, Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados. O primeiro cuidados que poderíamos listar que o Estado (como um todo) deve ter é justamente recorrer a legislações no sentido de garantir o cumprimento deste direito. Mas com

⁹⁵ NOGUEIRA, Nair Maria Gaston. Panorama evolutivo da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 51-74.

⁹⁶ FINKELSTEIN, Maria Eugenia; FINKELSTEIN, Claudio. Privacidade e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis, SC, | v. 23, n. 9, p. 284-301 Mai./Ago. 2019, p. 284.

a aderência das Novas tecnologias, o Estado passa a ser também um vetor que retém esses dados pessoais dos usuários, e deve estar atento de forma a garantir essa tutela.

A Lei Geral de Proteção de Dados, a Lei 13.709/2018, que busca blindar o cidadão quanto ao armazenamento, seja por empresas públicas ou privadas, de seu próprio fluxo informacional no meio digital, assegurando privacidade e liberdade. Essa legislação representa um grande avanço na privacidade dos cidadãos, e vale ressaltar que o projeto de lei contou com o mecanismo de consulta pública, deixando clara a opinião popular.

Para garantir o avanço tecnológico no Brasil é necessário tornar as plataformas um ambiente seguro para vazamento de dados, por exemplo. De antemão, o art. 7º estabelece que o processamento de dados pelo Poder Público deve ser feito apenas para tratamento e uso compartilhado de dados que sejam necessários à execução de políticas públicas, somado ao consentimento do titular como uma manifestação livre, informada e inequívoca.

De forma específica, Hoven et al.⁹⁷ afirmam que as iniciativas de democracia eletrônica mudarão a forma como a privacidade é vista no processo político. A privacidade deve ser observada como um dever, especialmente para consolidar as votações online, seja no momento de colher as opiniões públicas, seja no momento de averiguação por parte das autoridades. Segundo o autor, a privacidade é um pilar fundamental na democracia.

A participação popular demanda mudanças estruturais nas plataformas públicas de forma a garantir essa privacidade. Os mecanismos diretos de participação, que estudaremos posteriormente, são caminhos democráticos exemplares para um ato administrativo legítimo, democrático e atento às necessidades públicas, mas devem considerar a privacidade e a segurança.

À segurança aqui, atribuímos um novo sentido além da confiança de dados. A confiança também se refere à lisura do procedimento, bem como à veracidade das informações que são prestadas para informação e formação de opinião. Evidentemente, já existem ferramentas como a *criptografia* e o *blockchain*, que possibilitam segurança neste processo, e esse tema será abordado no último capítulo deste trabalho. Por isso, temos que embora a tecnologia desafie a privacidade e a segurança, nela também encontramos soluções.

De toda sorte, é preciso ter cuidado com a forma pela qual se inserem as TICs na Administração. A intimidade, informações e dados dos usuários dos serviços públicos devem ser resguardados para que haja segurança no uso e de forma alguma a falta de confiança seja desestimuladora da participação.

⁹⁷ HOVEN, Jeroen van den. Privacy and Information Technology. **Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Disponível em: < <https://plato.stanford.edu/entries/it-privacy/>. >. Acesso em 20 ago. 2021.

Além disso, podemos destacar outras razões pelas quais a Administração deve ter um cuidado extra ao aderir às tecnologias. Em quaisquer de seus atos, o gestor demanda cuidados (com a legalidade, por exemplo) que pedem certa cautela na adesão tecnológica. Entretanto, como foi observado, as tecnologias por si só aceleram o ritmo da sociedade, trazendo ferramentas que agilizam e modernizam atividades, bem como sua própria inovação que ocorre de forma extremamente rápida, todos os dias surgindo novidades.

Interessante analogia fez Rover⁹⁸ ao utilizar o exemplo do videocassete, a qual ousamos atualizar às ferramentas atuais, visto que já não mais o utilizamos. Situamo-nos em uma época em que somos capazes de reproduzir a realidade em metade do tempo: plataformas como *YouTube* e *Netflix* possibilitam assistir filmes e vídeos em *streaming*, em velocidade duas vezes maior que o normal, e ainda assim manter a normalidade do som e vídeo. Entretanto, o autor questiona que a possibilidade de viver uma realidade em metade do tempo já não faz o mesmo sentido ao ouvir Mozart em um ritmo acelerado.

Com isso, o autor mostra que não faltam novas soluções que acelerem os processos, melhorem as conexões que temos, mas é preciso ter cuidado com isso. Aproveitamos tal analogia para lembrar que aplicar uma tecnologia à Administração não pode ocorrer da mesma forma que aplicamos na vida cotidiana das pessoas ou mesmo de empresas privadas, pois lidamos com princípios e preocupações distintas.

Mas também precisamos ter em mente que fazer recortes de tecnologia sem inseri-las de modo estrutural acaba criando um *Frankeinstein*, cheio de retalhos tecnológicos, mas sem um fio condutor que possibilite uma mudança no agir administrativo – da mesma forma que ocorre com os jovens que transformam seu estilo de vida.

É neste aspecto que o uso tecnológico se estende do *status* de mero instrumento a ser utilizado pela sociedade e Estado e passa a fazer parte da vida administrativa, somando ao funcionamento da máquina estatal e fazendo um elo significativo entre eles, desburocratizando procedimentos, facilitando a interação e acelerando processos, que ficam mais acessíveis ao cidadão, mas principalmente (sob a ótica do estudo que aqui fazemos), ampliando as possibilidades de participação social.

Anteriormente, fizemos um pente fino sobre a participação popular e foi percebido que existem diversos mecanismos que concretizam a possibilidade dessa participação do povo, mas tão importante quanto a previsão legal é a busca por meios que possibilitem tal participação, e a internet é um destes meios. O avançar da tecnologia proporciona melhor

⁹⁸ ROVER, Aires José. A Democracia digital possível. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006, p. 88.

aplicação das formas de participação que vêm previstas na Constituição e leis brasileiras de forma a viabilizar a aplicação majorada desses meios.

De fato, repensar modelos de representação e participação é um imperativo. Se isso não for feito, de acordo com Goldschmidt e Reis⁹⁹, a perspectiva será de um cidadão do século XXI, lidando com instituições desenhadas no século XVII, com tecnologia da informação do século XV, como a imprensa.

3.3 DIREITO ADMINISTRATIVO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO VERSUS EXCLUÍDOS DIGITAIS

Como mencionado anteriormente, a Administração é a grande responsável por fazer um observatório e a partir disto suprir as demandas e necessidades da sociedade. Por isso, o papel do administrador entra em voga quanto ao tratamento da garantia do desenvolvimento, englobando o bem-estar.

O que entendemos como desenvolvimento refere-se à busca por minimizar as diferenças econômicas e sociais, locais, regionais e nacionais, o que cobra uma ação estatal elementar. Frisamos, então, não somente um dever de assegurar o desenvolvimento, mas também somar esforços para que sejam eliminados os obstáculos para sua concretização, a partir da garantia dos Direitos Humanos a todo e qualquer cidadão.

Neste sentido, Sandfeld¹⁰⁰ elenca o Direito Administrativo como ferramenta do desenvolvimento, destacando a comunhão da Administração com o setor privado e a alavanca de modernização da máquina pública.

O dever de modernização está contemplado no princípio administrativo da atualidade, em que há a obrigação de empregar os avanços científicos e tecnológicos com fim de melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos. Sendo assim, a atualidade pode ser vista como um corolário do princípio da eficiência, este, conforme Filipe Lôbo Gomes¹⁰¹, considerado a resposta para a concretização do direito fundamental ao desenvolvimento econômico.

⁹⁹ GOLDSCHMIDT, Rodrigo; REIS, Beatriz de Felipe. Democracia Digital. **Revista em Tempo**, v. 18, n. 01, p. 177 - 200, dez. 2019. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3211>>. Acesso em: 03 set. 2021, p. 186.

¹⁰⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2ed. São Paulo, Malheiros, 2014, p. 60-63.

¹⁰¹ GOMES, Filipe Lôbo. Da conformação da maximização do bem-estar ao direito fundamental ao desenvolvimento econômico. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord). **Direito Administrativo Transformador**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 254.

Diante disso, ao tratarmos de eficiência, abordamos também o desenvolvimento, e neste contexto, aqui relacionamos a correspondência da eficiência/desenvolvimento com as TICs. De início, destacamos o art. 39 da Constituição, que por meio do seu § 7º preconiza que lei da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão disciplinar a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas de seus órgãos para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento e modernização do serviço público.

Como já vimos, a eficiência caminha lado a lado com a modernização da Administração, que deve circundar o agir do gestor. Por conseguinte, a gestão interna, bem como a prestação de serviços públicos, deve ser marcada pela qualidade, modernidade e eficácia.

Isso pode ocorrer de diversas formas e aqui analisamos o emprego tecnológico e sua relação direta com a eficiência. Na gestão interna podemos exemplificar o próprio procedimento licitatório ou mesmo o controle destes contratos, o gerenciamento de pessoal, avaliando e qualificando servidores públicos e oferecendo ferramentas que aperfeiçoem seus trabalhos.

Vejamos um destes exemplos citados acima: o Tribunal de Contas da União utiliza a robô Alice para identificar irregularidades em licitações e pregões eletrônicos¹⁰² da Administração Federal, por meio de coleta diária de arquivos e dados de todas as licitações e atas de realização de pregão publicadas.¹⁰³

Outro destaque, também relacionado à Controladoria Geral da União, é o programa de Gestão de Demandas (PGD)¹⁰⁴, que considerou os avanços tecnológicos e a eficiência para o aprimoramento de gestão de pessoas. O programa gerou uma economia de mais de R\$8 milhões e um ganho de 68 mil horas de produção, o que mais do que se adequa à noção de eficiência – e incentivo ao desenvolvimento, conforme iremos abordar posteriormente.

Quando observamos a prestação de serviço público, as mais simples atitudes podem gerar maior eficiência e até mesmo melhor qualidade de vida para os cidadãos, como evitar filas e descolamentos no agendamento de serviços, diminuição do tempo de entrega de

¹⁰² A própria existência do pregão eletrônico já poderia ser observada como um avanço tecnológico que trouxe maior eficiência para a Administração.

¹⁰³ BRASIL. Governo Federal. Controladoria Geral da União. **Tecnologia:** varredura diária de irregularidade em editais. Sítio do Governo Federal, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2017/tecnologia-varredura-diaria-de-irregularidades-em-editais>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

¹⁰⁴ CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO – CFA. Inovação da CGU vira case de sucesso em gestão. **Sítio do CFA:** 2020. Disponível em: <<https://cfa.org.br/em-um-ano-cgu-atingiu-uma-produtividade-referente-a-43-novos-servidores/>>. Acesso em 18 ago. 2020.

determinados setores, unificação de sistemas e medidas que viabilizem mais pessoas terem acesso àquele serviço e poderem avaliar a qualidade dele.

Uma demonstração da aplicação de tecnologia que denota maior eficiência é a Carteira de Trabalho Digital, em que por meio de um aplicativo de celular o cidadão pode tirar sua carteira de trabalho sem sair de casa.

Temos então o Programa de Gestão Estratégia e Transformação do Estado (TransformaGOV)¹⁰⁵, instituído por meio do Decreto 10.382/2020, com intenção de modernizar a gestão estratégica da Administração Federal para otimizar a implementação de políticas públicas de modo a trazer mais eficiência ao gasto e entregar mais valor à sociedade. Uma das medidas é transformar serviços públicos presenciais em digitais.

Estima-se que R\$ 1,8 bilhão de reais serão economizados pela população com deslocamentos e contratação de despachantes a partir da transformação de serviços públicos presenciais em online, além do que será economizado pelo Governo.

Destacamos, então, o que Cereijido¹⁰⁶ preconiza quando afirma que um administrador eficiente é um cidadão que deve estar preparado intelectualmente e em constante sintonia com as evoluções de metodologia que são típicas de um mundo complexo.

Para compreender de que forma as TICs contribuem para o desenvolvimento de forma prática, recorreremos a duas linhas: a primeira, que observa como o emprego tecnológico promove economia e a consequente disponibilização de capital para outros setores, estes, impulsionadores do desenvolvimento. A segunda observa como, de forma direta, a tecnologia impacta no desenvolvimento a partir da ideia de eficiência, agregando na Administração e na sociedade, que se traduz em ganho em qualidade de vida.

Em um estudo realizado por Alexandre Rivas e Jim Kahn¹⁰⁷, em que se observou a contribuição das TICs para a eficiência, foi visto que as tecnologias digitais resultam em vários benefícios, dentre eles, a ampliação dos fatores existentes como fluxo de eficiência.

¹⁰⁵ BRASIL. Governo Federal. Aumento da eficiência do Estado: transformação digital de 858 serviços. **Site do Governo Federal**: 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-dias/mais-343-servicos-digitais-brasil-mais-digital>>. Acesso em 22 ago. 2020.

¹⁰⁶ CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O Princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 231-242, out. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47243/44658>>. Acesso em 30 ago. 2020, p. 232.

¹⁰⁷ RIVAS, Alexandre; KAHN, Jim. **Despesas com Tecnologia da Informação e Comunicação**: um estudo sobre sua eficiência e importância para o Brasil. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação. Disponível em: <<http://abep-tic.org.br/storage/arquivos/estudo.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2020, p. 11-12.

Segundo os economistas, o investimento em TICs gera uma significativa redução das despesas do governo. Mais precisamente, 1% de aumento nas despesas em tecnologia proporciona 0,007% nas despesas líquidas totais do governo, o que não é pouco, considerando a imprecisão que os pesquisadores encontraram.¹⁰⁸

Vejamos, então, que ao investir em tecnologia, o Estado obtém um ganho muito maior do que a aplicação específica daquela ferramenta tecnológica; vislumbra-se um acréscimo econômico. Uma vez que há uma redução das despesas do governo, esse valor economizado pode ser agregado a áreas que contribuam para o desenvolvimento, como educação, por exemplo.

Relembremos então o que é desenvolvimento, uma vez que não limitamos este conceito ao âmbito econômico, pois se trata de um processo também social, cultural e político em que a busca do bem-estar de todos os indivíduos que desfrutem dos benefícios provenientes deste processo resulta no aumento de suas qualidades de vida.

O Estado, como garantidor dos direitos fundamentais e prestador de serviços que devem atingir a comunidade de forma eficiente – ou seja, com o melhor custo-benefício, com o menor dispêndio necessário e maior amplitude dos serviços, abrangendo o maior número de pessoas – deve aderir a estratégias que encaminhem a sociedade ao desenvolvimento.

Desse modo, as aplicações tecnológicas podem contribuir com o desenvolvimento ao passo que viabilizam que os gastos do governo sejam com serviços e bens que proporcionem esse aumento de qualidade de vida das pessoas.

Um dos altos pontos que podemos reforçar é a forma de prestação dos serviços públicos. Destacamos o que tratou Loureiro¹⁰⁹, quando observou que as pessoas, cada vez com menos tempo disponível, necessitam de serviços convenientes e eficazes, colocando a qualidade do serviço como algo derivado de características psicológicas, de tempo, contratuais, éticas e tecnológicas. Desse modo, o tempo de espera em fila e o conforto do ambiente, por exemplo, são pontos levados em consideração.

¹⁰⁸ “O resultado desta análise mostrou que, como esperado, despesas com TIC contribuem significativamente para a redução das despesas líquidas totais dos governos. Especificamente, o aumento de 1% nas despesas com TIC proporciona uma redução de 0,007% nas despesas líquidas totais dos governos. Embora esse percentual pareça pouco, não o é. Considerando que os dados relativos à correta apropriação das despesas com TIC nas diversas áreas dos governos é altamente imprecisa no sentido de se ter melhor informação quanto aos gastos com TIC em cada uma delas, esse resultado comprova a importância que TIC possui para a eficiência de gastos no setor público.” RIVAS, Alexandre; KAHN, Jim. **Despesas com Tecnologia da Informação e Comunicação**: um estudo sobre sua eficiência e importância para o Brasil. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação. Disponível em: <<http://abep-tic.org.br/storage/arquivos/estudo.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2020, p.50.

¹⁰⁹ LOUREIRO, G. M. **Estratégia para utilização de ferramentas da qualidade no serviço público**: uma proposta para melhoria no processo de atendimento aos consumidores no Procon-SC. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003, p. 31.

A aplicação de soluções tecnológicas na simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, por meio do Decreto 9.094/2017, é uma diretriz a ser seguida, conforme seu art. 1º, VI. Veja-se, então, que quando tratamos de prestação de serviço público, já é observada a importância das tecnologias, e muito podemos acrescentar o fato de o aumento da eficiência contribuir na qualidade de vida daqueles cidadãos.

Desse modo, entramos na segunda variável que pretendemos trazer como diretamente proporcional no tangível à aplicação tecnológica e desenvolvimento: quando o uso das TICs contribui para a eficiência.

Em um estudo que abordou a incorporação de Tecnologias de Informação e Comunicação e a qualidade na atenção em saúde básica no Brasil¹¹⁰, verificou-se uma associação positiva entre componentes da infraestrutura de TIC e a qualidade da atenção prestada, o que reforça o ponto que aqui abordamos.

Segundo o relatório feito pela Deloitte “Insights sobre Transformação Digital e Oportunidades para TICs no Brasil”¹¹¹, as TICs são viabilizadoras do progresso econômico e importantes catalizadoras para o desenvolvimento global da economia digital. Os ganhos com a implementação de tecnologias são inúmeros, destacando-se a melhor qualidade de vida da população e o desenvolvimento político do país mediante uma melhoria da eficiência da Administração, aumentando a transparência e diminuindo a burocracia.

Por isso, é assertivo tratar como variáveis diretamente proporcionais o avanço tecnológico e sua aplicação na Administração Pública e o desenvolvimento como direito fundamental aplicável a todos os seres humanos.

Sendo assim, considerando a eficiência e o direito ao desenvolvimento como variáveis que buscam atingir o maior número de pessoas, ou senão a totalidade (pelo menos daqueles que necessitam daquele serviço específico, por exemplo), precisamos considerar o avanço tecnológico empregado na Administração de forma integral, dimensionando também aqueles que não se adaptam ou ainda não tem acesso às tecnologias, como a internet.

Dessa forma, é importante fazer uma leitura do desenvolvimento em tecnologia sem esquecer de perceber esses excluídos digitais, o que pode representar um verdadeiro

¹¹⁰ SANTOS, Alaneir de Fátima et al. Incorporação de Tecnologias de Informação e Comunicação e qualidade na atenção básica em saúde no Brasil. **Cad Saúde Pública** [Internet]. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csp/2017.v33n5/e00172815>>. Acesso em 25 ago. 2020.

¹¹¹ MATSUBAYASHI, Marcia Ogawa, et al. **Insights sobre Transformação Digital e Oportunidades para TICs no Brasil**. Relatório e Recomendações. Ed. N2. Deloitte: 2018. Disponível em: <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/technology-media-telecommunications/ICT-insights-report-port.pdf>>. Acesso em 22 ago. 2020, p.13-25.

retrocesso social,¹¹² especialmente se considerarmos que os excluídos digitais coincidem com os excluídos sociais, os mais pobres e marginalizados, aqueles que justamente mais precisam dos serviços e apoio estatal.

Também conhecidos como “analfabetos digitais” os excluídos digitais são aqueles que estão à margem da sociedade em rede, o que muito coincide com aqueles marginalizados da sociedade. Se normalmente o Estado deve ter uma efetiva preocupação com os mais pobres e excluídos, quando tratamos do Governo Digital, é necessária uma dupla preocupação.

Quando tratamos especialmente no âmbito do uso tecnológico para a cidadania, é ainda mais preocupante e necessário somar esforços para trazer uma democracia completa, não que favoreça a participação das elites econômicas ou regionais.

É evidente que, apesar do advento do Governo Digital, não podemos falar ainda de torná-lo completamente digital, sendo importante manter as atividades presenciais, e não satisfeitos, também é necessário somar esforços para inserir a integralidade da população às tecnologias, criando aparatos que facilitem e viabilizem o acesso ao maior número de pessoas, senão a todas.

Para que se configure uma verdadeira democracia digital, o desenvolvimento de políticas no sentido de reconhecer e efetivar o direito de acesso à rede é necessário, ao ponto de combater o analfabetismo digital e minimizar ou mesmo extinguir (em um plano ideal) a existência dos excluídos digitais.¹¹³ Hoje já existem debates sobre o acesso à internet como um direito humano, o que pode trazer impactos significativos para a forma com a qual o Estado deve lidar com os grupos marginalizados, embora sejam minorias.

De toda sorte, ficou evidente durante esta exposição que as mudanças estão ocorrendo, e que elas geram a necessidade de um novo modelo de gestão pública, não sendo satisfatória uma mera continuidade do modelo atual, conforme abordaremos a seguir. Destacamos aqui o que expressa Rover:¹¹⁴ “A tecnologia tem muito a fazer, mais do que o próprio direito, na proteção do cidadão.”

¹¹² REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa. **Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights**. Sequência (Florianópolis), Florianópolis, n. 85, p. 30-50, Aug. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552020000200030&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 Out. 2020. Epub Out 09, 2020, p. 38-42.

¹¹³ ROVER, Aires José. A democracia digital possível. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006, p.. 99.

¹¹⁴ Ibidem.

3.4 O USO DAS TECNOLOGIAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FORMA DE APERFEIÇOAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR: OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E SUA APLICAÇÃO

Após a demonstração de que a Administração tem caminhado em direção à modernização a partir do uso das tecnologias, é importante trazer também um olhar mais aprofundado do uso das TICs, especialmente diante dos mecanismos de participação direta *stricto sensu* que buscamos abordar aqui.

Como uma breve revisão do que já foi exposto sobre a participação popular e seus mecanismos no Brasil, nosso corte metodológico ao tratar de democracia se faz de forma especial na participação popular direta, segundo a classificação quanto à presença de intermediários; ou seja, nosso enfoque aqui é observar os mecanismos em que o cidadão diretamente, sem a mediação de representantes que atuam participando, participa do dia a dia da Administração, observando de que forma o emprego tecnológico lança contribuições.

Isso porque uma das maiores expectativas do avanço tecnológico é justamente a abertura de possibilidade dessa democracia mais sofisticada e próxima, a partir de uma comunicação livre e aberta.

Aproveitamos o que preconiza Juarez Freitas¹¹⁵ quando afirma que tudo aquilo que puder ser feito à distância, de forma simples e desburocratizada na Administração deve ser aderido. Isto se aplica a todas as facetas da atividade administrativa.

Afinal, não há nada mais esperado do que os impactos da tecnologia diante do fenômeno da “digitalização da vida”, em uma sociedade sempre conectada, em que os celulares nunca desligam nem desconectam, e a vida online ganha espaço diante do nosso dia a dia, e que por meio das telas de telefone necessidades básicas são resolvidas. É inevitável que esta realidade não resulte em impactos para a democracia, a política e o governo. Nos valemos das palavras de Gomes, que afirma que diante de uma sociedade contemporânea “o setor de serviços que envolve interação vai, pouco a pouco, trocando ou suplementando as suas interfaces tradicionais (o balcão, o guichê, o atendente, o vendedor, o formulário) por interfaces digitais.”¹¹⁶

¹¹⁵ FREITAS, Juarez. Palestra “Desenvolvimento nacional: debate atual e interdisciplinar”. **XXXIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. IBDA: Campo Grande, 2019. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1mv3lOcMZTSxdodCg6cAh5GcEsRmuAfVK/view>>. Acesso em 30 mar. 2021.

¹¹⁶ GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. São Paulo: Edições SESC, 2019, p. 82-84.

De fato, o mundo vai ficando cada vez mais *online*, e tais mudanças se tornam sinônimo de melhoria da qualidade de vida, ganho de tempo, praticidade, respeito, conforto e outras vantagens. Desde o pagamento da conta de energia até comprar um livro, pedir comida ou mesmo consultas com psicólogos e médicos¹¹⁷ são feitos por meio digital. Se o Governo não se adaptar e ofertar também pelo meio online os seus serviços e informações, ficará obsoleto.

Partindo do pressuposto que nossa vida inteira se desenvolve conforme o contrato social e da comunidade política, se há uma digitalização progressiva parece uma consequência natural digitalizar todos os âmbitos da Administração.¹¹⁸ É preciso ter uma atenção especial voltada à forma como ocorre essa digitalização, uma vez que o Estado apresenta limitações de peso, como a legalidade.

Em qualquer campo da atividade administrativa é possível que haja abertura para a participação. Ela pode ocorrer no exercício do poder de polícia, da prestação de serviços públicos, no Ordenamento Econômico ou Social e no fomento público, a partir de uma interferência que vai desde a simples influência até a vinculação da decisão.¹¹⁹

Entretanto, além do que está oficialmente estabelecido como meio de participação popular, a Administração se vê diante da possibilidade de contar com a atuação cidadã de formas extraoficiais, e a tecnologia em muito contribui com isso também, criando canais de comunicação que viabilizem atentar às necessidades reais da população.

Desse modo, conferimos o pensamento de Barbosa, Hayashi e Rigolin¹²⁰ que “fazer enquetes, manter um *ombudsman*, oferecer formulários *online*, disponibilizar *e-mails*, números de telefone, receber comentários” se inserem como mecanismos de participação direta, igualmente aos referendos ou consultas públicas.

Neste mesmo sentido, Gomes¹²¹ demonstra que a internet está em condições para promover poderosos instrumentos *self-service*, ou seja, instrumentos autônomos, de formação

¹¹⁷ Consultas online são evoluções fruto do momento de isolamento social. Foram alternativas dadas pelos respectivos Conselhos para que as atividades profissionais dessem andamento durante a pandemia causada pela COVID-19 com a necessária segurança, e claro, segundo diretrizes que mantivessem a ética e profissionalismo.

¹¹⁸ GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. São Paulo: Edições SESC, 2019, p. 82-84.

¹¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política: legislativa, administrativa, judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 123.

¹²⁰ BARBOSA, Henrianne; HAYASHI, Maria Cristina; RIGOLIN, Camila. Comunicação, tecnologia e interatividade: as consultas públicas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. **Revista em Questão**: Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/viewFile/16388/12480>>. Acesso em: 1º dez. 2019.

¹²¹ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005, p.4.

da opinião e da vontade políticas que funcionam como oportunidades de participação e engajamento por parte da sociedade civil.

3.4.1 Plesbicito e referendo administrativo

Associados pela Constituição à soberania popular, conforme preconiza o art. 14 I e II da Constituição Federal de 1988, o referendo e o plesbicito ocorrem a partir do sufrágio semidireto, ou seja, esses instrumentos se concretizam por meio do voto formal.

O referendo e o plesbicito são instrumentos geralmente associados ao Poder Legislativo, mas não só inexiste norma que proíbe seu emprego no âmbito da Administração Pública, como também, autores como Moreira Neto¹²² reconhecem tal possibilidade.

Quando na esfera administrativa, o plesbicito e o referendo dispensam lei específica para a sua convocação, e conforme Perez¹²³ alude à competência exclusiva do Congresso Nacional prevista no art. 49, XV da Constituição Federal, somente se aplica quando o plesbicito ou referendo ocorrem no âmbito legislativo. Sendo pois, a própria Administração, inclusive dos Estados, Municípios e Distrito Federal, pode organizar seus plebiscitos e referendos.

No plesbicito o cidadão tem a oportunidade de manifestar sua opinião sobre um fato com fim de dar-lhe ou não sua valoração jurídica, ou seja, ele é consultado em relação a uma medida a ser tomada, e assim, a decisão popular vincula a Administração. A maior diferença entre o plesbicito e o referendo está no objeto de manifestação: o referendo atenta-se a decisões já tomadas, com intuito de, conforme o crivo popular, mantê-la ou desconstituí-la. Sendo assim, o referendo visa à legitimidade da atuação estatal por meio da formal manifestação do sufrágio, em que o povo decide de forma semidireta sobre atos jurídicos estatais, conferindo-lhes exequibilidade ou eficácia.¹²⁴

Tratando de plesbicito e referendo, o grande importe em que podemos inserir em relação à divulgação e conscientização da sociedade é em relação à matéria a ser apreciada. No referendo que ocorreu no Brasil em 2005(embora ele tenha sido no âmbito legislativo, não administrativo), referente à comercialização de armas de fogo e munição contou-se como

¹²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 110-114.

¹²³ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 154-157.

¹²⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 110-114.

principal meio de campanha a televisão, além do rádio e grandes revistas de circulação nacional. Com a possibilidade de divulgação na internet que hoje existe, um mais amplo espaço seria campo de debates referentes à matéria a ser votada, o que enriqueceria a consciência social para a decisão.

Além disso, é possível utilizar o plebiscito e o referendo administrativos até mesmo em plataformas online, de modo que os cidadãos cadastrados possam participar por meio do voto online e secreto de decisões importantes para a atividade administrativa. Neste caso, a propaganda e disseminação da informação devem ser precisas e amplas, e sendo facultativo o voto, que ocorra uma verdadeira campanha que o estimule.

3.4.2 Audiência pública

As audiências públicas são sessões públicas abertas voltadas ao esclarecimento e discussão de aspectos ou problemas relacionados a uma determinada decisão administrativa. Podem ser consultivas ou meramente opinativas, possuindo assim, caráter não vinculante e realizado na fase instrutória do processo decisório. Frise-se, porém, que independente do resultado da audiência e da decisão, sua realização não dispensa o dever de motivação dos atos administrativos.¹²⁵

Concretiza-se, então, a partir do recebimento de qualquer pessoa ou grupo em um dia, local e horário determinados e divulgados em Diário Oficial para que exponham oralmente suas opiniões sobre um tema de interesse coletivo predefinido.¹²⁶ Podemos então, observar que se trata de um procedimento garantido a todos os interessados, viabilizando a ampla defesa e o contraditório, próprios do devido processo legal a que se aplica no caso das audiências públicas.

Ademais, a prévia e ampla divulgação das informações sobre as regras do debate e da pauta a ser discutida é imprescindível para os próprios participantes organizarem-se quanto às suas dúvidas e intervenções.

Com fim de produzir atos legítimos conforme clama o interesse público, possibilitar que os cidadãos apresentem contribuições antes de uma decisão administrativa e diminuir

¹²⁵ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 168-175.

¹²⁶ DO PRADO, Laís Sales et al. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 15, n. 62, p. 237-257, 2015, p. 246.

risco de erros no que foi decidido¹²⁷, as audiências públicas, em segundo plano, enriquecem a motivação da decisão e possibilitam um maior espaço argumentativo.

É possível a realização de uma audiência pública independente de previsão legal, ou seja, o chefe do Executivo pode convocar uma audiência antes de uma decisão sobre qualquer matéria a ser tomada, que julgue ser de interesse coletivo; entretanto, nos casos em que a própria legislação exige a realização de audiência pública antes da tomada de decisão, se não feita, todo o procedimento administrativo é invalidado, haja vista ser considerada uma fase instrutória precedente à decisão.

Todavia, mesmo que sua realização seja de forma obrigatória, não existe um regime jurídico uniformemente delimitado sobre como será a sua realização. Embora a Lei nº 9.784/99 regule o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, existem possibilidades além do que trata esta lei, além dos limites das demais unidades federativas e poderes que são livres para optarem por um diferente regime jurídico para as audiências por eles realizadas.¹²⁸

De todo modo, é preciso usar da proporcionalidade e razoabilidade ao previamente determinar o funcionamento da audiência pública, com o cuidado de não tornar a participação burocrática ou inviável, e ao mesmo tempo zelar pela organização e fluidez do debate. Perez¹²⁹, entretanto, traz ideias fundamentais, como as audiências serem presididas por uma autoridade pública formalmente designada para a tarefa, a partir do princípio do impulso social do processo administrativo, bem como a necessidade de resumir dos debates para que sejam lavrados em um termo pelo secretário, juntamente com a lista dos participantes.

O autor também destaca três princípios de condução das audiências públicas utilizados pelos britânicos: abertura, lealdade e imparcialidade, o que traz uma interessante contribuição quando trata de audiências públicas: a autoridade que preside não deve defender uma posição, mas deve se abrir a opinião popular de forma flexível, ao passo que deve abrir-se aos participantes, dando as informações necessárias, sanando dúvidas, permitindo a ampla participação, sendo leal às regras do debate.

Dentre as diversas ocasiões em que a legislação pede a realização de audiência pública, destacamos aqui a fase preparatória do procedimento de licitação em contratações de

¹²⁷ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 168-175.

¹²⁸ DO PRADO, Laís Sales et al. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 15, n. 62, p. 237-257, 2015, p. 245.

¹²⁹ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 168-175.

grande valor, conforme na Lei 8.666/93 o art. 39 combinado com o art. 23, I, c preconizam; na definição das políticas urbanas, conforme o que o Estatuto das Cidades prevê em seu art. 2º, XIII; e na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) a partir do art. 12 da Lei 8.689/1993.

Ao se criar um espaço de diálogo de forma pessoal, o uso tecnológico pode ser empregado em momentos distintos: a de divulgação de tal procedimento, a de realização e a divulgação do resultado.

Além da publicação em Diário Oficial, o uso dos canais de comunicação digitais, como sites, e-mail e redes sociais para divulgar (e cadastrar os cidadãos) a realização de audiências públicas podem levar a um maior número de pessoas alcançadas pela publicidade, e assim, melhor número de cidadãos comparecerem.

Com um maior número de comparecidos, não somente teríamos pontos positivos como o enriquecimento do debate e maior efetivação do ideal democrático, mas também poderíamos observar a possibilidade de reduzir a eficiência, especialmente porque as audiências não podem limitar participantes nem participações, podendo estender-se por mais sessões, por exemplo.

Desse modo, organizar as audiências por meio de um sistema eletrônico específico para isso pode ser uma realidade próxima a ser pensada pela Administração, para otimizar as participações, facilitar a juntada de documentos pelo cidadão e viabilizar um amplo espaço de diálogo e esclarecimento.

Ao emitir a decisão é preciso, igualmente ao convite da audiência, ser amplamente divulgado, inclusive também pode ser direcionado aos presentes por meio de seus endereços eletrônicos, salientes da importância de os participantes obterem uma resposta da Administração.

3.4.3 Orçamento participativo

Com um importante papel no combate frontal ao patrimonialismo, o orçamento participativo é típico do modelo gerencial, dado seu alto teor democrático. As decisões orçamentárias puramente técnicas e fundadas na vontade unilateral do Estado passam a desenhar-se em traços populares com a participação do povo em audiências que permitam discussão.

O orçamento participativo trata-se de um instituto de participação não vinculante cujo objetivo é o preparo do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo ao Legislativo, em que a própria Administração o conduz, realizando seguidas audiências públicas, por vezes

acompanhadas pela eleição de representantes para diferentes conselhos deliberativos, ou seja, é uma forma de participação conhecida por conjugar as audiências públicas e os conselhos participativos.¹³⁰

A importância da aderência do orçamento participativo se dá ao ponto em que o planejamento de um Ente Federativo é essencial na definição das políticas públicas e outros custos, haja vista ser a partir da elaboração da Lei Orçamentária que se faz possível projetar os dispêndios a serem gastos pela Administração.

A Constituição Federal atribuiu competência a cada um dos entes legislar de forma concorrente sobre o orçamento (art. 24, II), o que possibilita a aderência de cada unidade federativa ao orçamento participativo de forma singular. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LC 101/2000, os entes se viram obrigados a publicar e disponibilizar para a sociedade as informações referentes à execução orçamentária, o que já trazia a transparência, que em gênese viabiliza a participação popular.

Para que o orçamento comunitário ocorra é importante compreender os três princípios que dão base ao seu funcionamento: o direito de todos os cidadãos participarem sem que organizações comunitárias tenham prerrogativas especiais; regras democráticas determinadas por regimento interno; e recursos distribuídos conforme uma metodologia objetiva baseada na combinação de critérios gerais e técnicos.¹³¹

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, para que esta transparência fosse assegurada seria necessário incentivar a participação popular e assim realizar audiências públicas ao elaborar os planos e diretrizes orçamentárias.

Normalmente, as audiências são regionalizadas, o que já foi objeto de análise do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIM 1747/SC¹³², em que foi considerada constitucional essa regionalização de audiências no âmbito dos três poderes com fim de coletar propostas dos cidadãos em relação aos investimentos públicos prioritários.

¹³⁰ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.178-180.

¹³¹ SANTOS. Boaventura de Sousa. **Democracia e participação**. Coimbra: FBA, 2002.

¹³² BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 1747. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. 25 mai. 2002. **Site do STF**: 2002. EMENTA: Separação e independência dos Poderes: promoção de audiências regionais pela Assembléia Legislativa para colher propostas de investimentos públicos prioritários a incluir no orçamento do Estado; participação de representantes do Executivo e do Judiciário que, despida de caráter compulsório, não ofende o princípio da separação dos poderes; do mesmo modo, não o afronta o encaminhamento do relatório final das propostas à Secretaria da Fazenda, nem a previsão de ser convocado o Secretário para prestar esclarecimento sobre as razões da sua não inclusão de proposta orçamentária de iniciativa do Executivo.

O orçamento participativo é um exemplo que já deu certo no Brasil, consistindo muito além de uma forma de participar ou contribuir com obras, mas em criar um cenário de ação participativa e política, criando também um novo espaço público. Este novo espaço, conforme o exemplo de Porto Alegre, foi capaz de potencializar o exercício dos direitos de cidadania, fazendo dos cidadãos não somente mais ativos, mas também mais críticos e exigentes.¹³³

Ao buscarmos um exemplo que agregasse a tecnologia a esta ideia, Belo Horizonte se destaca com o “Orçamento Participativo Digital”, que já vem sendo apresentado como uma modalidade alternativa desde 2006, que permite votações online referentes à realização de futuras obras públicas.¹³⁴ Ao trazer a possibilidade de uma votação online ao que é discutido no orçamento público, podemos observar que ele passa a combinar, além de audiência pública, também uma espécie de consulta pública.

Mas a ideia deste modelo de orçamento participativo digital pode ser expandida para além de obras públicas, como ocorre em Recife, em que os cidadãos votam nas prioridades temáticas e ainda, seguindo a mesma lógica das audiências públicas, o uso das TICS pode ser imprescindível para a divulgação, andamento e feedback dos resultados à sociedade.

A participação no orçamento pode ser feita ainda de forma presencial, mas a modalidade virtual promete facilitar com um meio mais ágil de contribuir com a decisão, que pode ocorrer por transmissões online, formulários ou votações formais.

3.4.4 Consulta pública

As consultas públicas possuem uma forma muito simplificada, em que previamente a minuta de atos normativos de interesse geral é divulgada em Diário Oficial para que, em prazo determinado críticas, sugestões, aperfeiçoamentos ou mesmo solicitações de informações sejam feitas pelos cidadãos, gerando um dever de publicação e resposta por parte

¹³³ ENRO, Tarso. SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. 3ª ed. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999, p.12.

¹³⁴ Em um estudo aprofundado, buscaram entender o motivo de uma redução do número de participações nos orçamentos participativos digitais de 2006 (173 mil), 2008 (124 mil) e 2011 (25 mil): a equiparação da e-participação com o direito a voto trouxe uma conotação negativa remetente ao descrédito nas instituições e no poder de mudança dos processos eleitorais, bem como o olhar para o Orçamento Participativo Digital como uma mera ferramenta sujeita a fraude e atrasos. Ainda, como fator da queda, a ausência de uma perspectiva de novas possibilidades de interação no discurso governamental. CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 54, n. 3, p. 296-308, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902014000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 Dez. 2019

da Administração de todas as consultas feitas antes de tomar uma decisão final, consistente como parte do processo decisório.¹³⁵

Embora sejam instrumentos não vinculantes, as consultas públicas exigem da Administração decisões ricas em argumentação e motivação, o que confere ao ato um maior aperfeiçoamento da legitimidade. Por isso, é um primor destacar que o resultado das consultas públicas, por força do art. 34 da Lei 9.784/99, são obrigatórios.

Nos casos de motivado interesse geral, segundo a Lei 9.784/99, é facultado à Administração a realização de consultas públicas, além de específicas ocasiões, como os atos editados pela Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), por força do art. 42 da Lei 9.472/92.

Quando não se utiliza da internet como ferramenta, as consultas públicas são feitas a partir da publicação de uma chamada formal para o cidadão por meio do Diário Oficial, e aqueles com contribuições a serem feitas o fazem por meio de cartas. Com o uso da internet, cada Órgão da Administração direta ou Entidade da Administração indireta pode utilizar seus canais de comunicação para viabilizar tais consultas por formulário, *e-mail*, enquetes ou outras ferramentas digitais.

Segundo Fishkin¹³⁶, a internet abre, de maneira evidente, a possibilidade da realização de consultas públicas. Tal constatação fica comprovada se observarmos a crescente utilização das consultas, que devido ao seu procedimento simplificado, facilitam a participação do cidadão em um curto espaço de tempo e de forma muito prática, haja vista a viabilização de fazê-la até por meio de seus *smartphones*.

As consultas da ANVISA¹³⁷, por exemplo, após publicadas em diário oficial, podem ser feitas por meio físico, ou seja, pode ser entregue uma carta, ou podem ser feitas a partir do preenchimento de um formulário em uma plataforma específica da agência, e são disponibilizadas para qualquer interessado.

Frise-se, contudo, que apesar do crescente número de consultas públicas sendo disponibilizadas pela Administração, é necessário recorrer a meios de divulgação efetivos, da mesma forma que explanado ao tratar das audiências públicas. Em verdade, quaisquer meios

¹³⁵ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.175-178.

¹³⁶ FISHKIN, James. Virtual democratic possibilities: prospects for internet democracy. Presented to the conference on “**Internet, Democracy and Public Goods**,” Belo Horizonte: 2000. Disponível em: <https://cdd.stanford.edu/mm/2000/brazil_paper.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019. Tradução nossa.

¹³⁷ AGENCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA. **Site da ANVISA**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/>>. Acesso em 20 nov. 2019.

de participação popular deverão contar com uma ampla divulgação, promovendo um novo olhar da população para o procedimento participativo.

3.4.5 Ouvidorias

As ouvidorias são canais de comunicação em que os cidadãos podem manifestar-se com fim de garantir seus direitos, tendo a função de representar o cidadão em sua relação com a Administração. O que seria equivalente, no direito sueco como *ombudsman*, atua no controle da Administração, sendo considerado um instrumento de fiscalização que facilita a circulação de informações, possibilitando a transparência.¹³⁸

Neste sentido, Moreira Neto trata da reclamação relativa à prestação de serviços públicos como um instituto que visa à legalidade e legitimidade, em que o cidadão pode provocar a Administração prestadora direta ou indireta de serviços com queixas e denúncias com fim de controle corretivo dos órgãos ou entidades.¹³⁹

A Constituição Federal traz no art. 37, §3º, I a possibilidade desta modalidade de participação direta em que o cidadão poderá reclamar quanto à prestação de serviços públicos em geral, enquanto a Lei 13.460/2017, o Código de Defesa do Usuário de Serviço Público, veio para regular esse canal de comunicação.

Entretanto, Marcos Augusto Perez traz uma crítica às ouvidorias, embora reconheça os positivos resultados das ouvidorias no Brasil. Para ele, dentre os institutos de participação social, esse é o menos participativo, haja vista ser o ouvidor um mero canal de comunicação, um intermediador, não tendo contato direto com a máquina administrativa.

A possibilidade de manifestação do cidadão por meio eletrônico fica evidente no próprio Código de Defesa do Usuário de Serviço Público no §4º do art. 10. Sendo assim, não grandes são os esforços para demonstrar como as TICS podem dinamizar a participação social no tocante às ouvidorias por meio de disponibilização de formulários e espaços de manifestação mediante sites, aplicativos ou redes sociais oficiais.

¹³⁸ TROMBKA, I. Ouvidoria Parlamentar Uma proposta para o Senado Federal. **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 166, p. 151-163, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496898>>. Acesso em: 03 dez. 2019, p. 157.

¹³⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 140.

Entretanto, precisamos considerar que a mera disponibilização de um espaço público para engajamento dos cidadãos não necessariamente convoca a participação, mas é um valor a ser estimulado nos indivíduos para concretizar-se.

Segundo dados disponibilizados no site da prefeitura de Santos (SP)¹⁴⁰, os meios digitais são os mais utilizados pelos usuários que recorrem às ouvidorias, que em 2018 por meio da Ouvidoria Digital, Whatsapp e Colab representavam 44,48% dos registros, demonstrando a opção destes canais em relação aos demais, como telefone ou de forma presencial.

Deveras, a facilidade, agilidade e praticidade da utilização destas ferramentas são fatores muito importantes para que o cidadão, a valer, utilize os meios disponibilizados pela Administração para efetivar a participação popular, além da crença de realmente estar contribuindo, não participando de um mero instrumento político. Entretanto, o que reconhecemos como decisivo é o fato de que essas ferramentas fazem parte do dia a dia do cidadão, que são corriqueiras e por ele conhecidas.

O emprego tecnológico não somente viabiliza a participação popular, mas também permite a melhor alocação de recursos públicos e a intercomunicação entre os órgãos e atores sociais, além de redesenhar os processos de governo de modo a atender as necessidades dos usuários e ampliar os meios de acesso aos serviços públicos e à própria Administração, reforçando, assim, o papel do Estado em prol da cidadania e da participação popular.¹⁴¹

As TICs mudaram a forma como as pessoas se comunicam, e consequentemente mudam a relação entre as pessoas e o Estado, e por isso, reforça-se a importância de uma Administração atualizada, que acompanhe as inovações trazidas pela Administração. Se não houver essa progressão, a comunicação fica prejudicada, e entra em risco a legitimidade administrativa.

3.4.6 Mecanismos atípicos de participação: o cidadão conectado

Quando trazemos as formas de participação popular direta, dos meios que estabelecem um link imediato entre os cidadãos e a Administração, não temos um rol taxativo. Com o avanço da tecnologia, popularizou-se a comunicação por meio de redes sociais e não podemos excluí-las como sendo mais uma forma de aproximar o cidadão do administrador.

¹⁴⁰ SANTOS-SP. Prefeitura Municipal. **Site da Prefeitura Municipal de Santos**. Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/>>. Acesso em 03 dez. 2019.

¹⁴¹ NOGUEIRA, Nair Maria Gaston. Panorama evolutivo da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 63.

Pondere-se, entretanto, que os mecanismos previstos em lei nos dão uma maior segurança na universalização da participação. Não é democracia se não envolver a coletividade como um todo, então quando se utiliza os meios formais de participação, há uma ligeira garantia de que aquele meio é, de fato, democrático. Binembojm¹⁴² traz a ideia de que o princípio majoritário deve ser considerado quando ponderamos sobre a democracia. O governo não é democrático se não assegura que todos os membros da comunidade são concebidos e igualmente respeitados como agentes morais independentes.

Neste contexto, cabe refletir sobre a possibilidade do teor não democrático da participação popular, se ela não envolver correta publicidade, atingindo parcelas heterogêneas da população. Essa ponderação é importante não para dissolver a ideia trazida – da importância destes mecanismos – mas para conceber a) a importância de que o princípio democrático ainda precisa ser empregado quando tratamos de participação, ainda que este seja fruto do princípio democrático, haja vista poder ser utilizada como ferramenta de manipulação política; b) A participação, para eleger grau de segurança, demanda uma procedimentalização mínima; c) os meios informais de participação, aqueles não previstos em lei, não devem substituir os que encontram respaldo legal, mas podem trazer um acréscimo significativo para o dia a dia do cidadão e da administração, sem que traga critérios de decisão.

Existem vários canais de comunicação em que a administração pode se inserir, trazendo uma maior amplitude da perspectiva de participação. Desde a utilização de e-mails, formulários de contato e enquetes nos sítios, até a aderência às redes sociais mais utilizadas, como Instagram, Twitter, Youtube e Facebook, podem trazer impactos positivos (reforce-se: não no âmbito decisório).

Por meio destas redes sociais é possível não só expor a atividade administrativa para os cidadãos, mas também ouvi-los mediante os diversos mecanismos. Desse modo, o senso de proximidade e o próprio incentivo ao participar é instigado, favorecendo, inclusive, os mecanismos formais.

Pegamos como referência o Instagram, rede social utilizada por 69 milhões de brasileiros, e em que todos os 27 estados da federação. Dentre os usos dados à plataforma pelos perfis dos governos estão: divulgação de atividades da administração, incentivo ao acompanhamento do portal da transparência, pesquisas relacionadas à opinião das pessoas e à utilização de serviços, canais de denúncias, divulgação dos horários de funcionamento, entre outros. Por meio do canal também, os cidadãos expressam suas opiniões e tiram dúvidas nos

¹⁴² BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.55.

comentários. Desse modo, é criado um ambiente de contato, responsável por aproximar o cidadão da administração.

Ferramentas que carregam novidades podem contribuir com a democracia na Internet, como exemplificamos, as ferramentas sugeridas por Tapscott e Tapscott, recomendando desafios que motivem os cidadãos a criar soluções de valor público ou juris online, que selecionem aleatoriamente cidadãos para discutir questões sobre determinados assuntos referentes à atividade pública.¹⁴³

Para os meios atípicos não existem limitações para criatividade dos governos. O importante é dar verdadeira publicidade, transparência, facilidade de acesso (seja na estrutura da própria plataforma, seja na simplicidade da disponibilização das informações) e equidade aos participantes, utilizando as escolhas de forma a colaborar com a motivação do ato resultante do objeto da pesquisa, ainda que contrarie a opinião pública – ou melhor, especialmente se contrariar a opinião pública.

Por isso, é majestoso trazer em consideração que a motivação de forma alguma fica dispensada. O uso desses mecanismos só enriquece o fundamento do ato público, seja no sentido de seguir o crivo popular, seja contrariá-lo por especificações técnicas, legais ou de outra natureza.

Essa segurança é reforçada pela própria Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estabelece que as decisões não podem se basear em valores jurídicos abstratos, mas a motivação deve demonstrar a necessidade e adequação da medida imposta, de acordo com o art. 20. Ainda, a Lei exige consideração às consequências práticas da decisão, o que inclui atenção também para as reações sociais provenientes da decisão tomada.

Vejamos então que é exigido do gestor uma sofisticação maior no desenvolvimento da interpretação jurídica, majorando a importância das técnicas de argumentação com atenção à realidade fática da Administração. Sendo assim, a argumentação da decisão deve servir como meio para se buscar a decisão mais transparente, concreta e proporcional.¹⁴⁴

Por isso, ressaltamos a importância da motivação dos atos no contexto da LINDB e diante da participação, que majora mais ainda a necessidade de argumentar, fundamentar e instruir. A riqueza que a participação agrega à decisão é sublime, mas não suficiente diante do dever de motivação (que também resguarda o gestor).

¹⁴³ TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. **Blockchain revolution**. New York: Penguin supports, 2016, p. 205-207.

¹⁴⁴ GOMES, Filipe Lobo. SAMPAIO, Thyago Bezerra. ARAÚJO, Lean Antônio Ferreira de. LINDB e argumentação jurídica: da efetiva motivação dos atos pelo administrador público para a superação dos conceitos jurídicos abstratos. **RJLB**, n. 2, p. 439-464, 2020.

Para esses meios atípicos, é preciso também estabelecer limites e parâmetros da opinião pública. Até que ponto seria válido o uso dessas ferramentas como as redes sociais para ouvir os cidadãos, com o cuidado de não criar repercussão para opiniões e manifestação que não reflitam, de fato, o crivo popular. É evidente de que manifestações populares pela internet podem vir a configurar uma evolução das manifestações de rua, mas de toda sorte é preciso um olhar analítico e especial para essa questão.

O fato é que com o uso das redes sociais e plataformas de comunicação pelo povo, o ambiente online de convivência é criado, e é necessária a presença do Estado neste ambiente, não só para se conectar com os cidadãos, mas para estar atentos ao ritmo social. A tecnologia vai abrindo espaço para melhor conceber essa ideia de espaço público e diálogo com o Estado e é possível perceber uma trajetória de adesão tecnológica e abertura democrática em sintonia.

Aos poucos, os esforços do Governo se somam a aderir às tecnologias, a se digitalizar a integrar com o mundo moderno e seus cidadãos, causando mudanças significativas nessa relação tríade entre Estado, tecnologia e cidadãos.

3.5 DAS NOVAS TECNOLOGIAS À ABERTURA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: GOVERNO ELETRÔNICO, GOVERNO DIGITAL E GOVERNO ABERTO

3.5.1 Governo Eletrônico

Desde que as TICs se colocaram como protagonistas da vida em sociedade, elas passaram a ser, em alguma medida, implementadas na Administração. De todo o panorama histórico que já fizemos do uso das tecnologias pela Administração, três momentos importantes podem ser destacados: a instituição do Governo Eletrônico, a mudança para o Governo Digital e o Governo Aberto.

Veja-se, pois, que através de estágios gradativos, o emprego tecnológico impactou de forma significativa nas características do governo. Os primeiros rastros do que conhecemos como Governo Eletrônico se deram a partir da aquisição, pela Administração, de novos equipamentos eletrônicos ou *softwares*, como o simples fato de utilizar o computador e registros eletrônicos no lugar dos arquivos e pastas físicas que tramitavam internamente entre os órgãos.

Somente em outubro de 2000 foi instaurado o comitê de Governo Eletrônico no Brasil para formular políticas públicas, diretrizes e ações para a implementação do Governo

Eletrônico, que se organizaram em três eixos: relacionamento do cidadão, melhoria da gestão interna e integração com parceiros e fornecedores.

O Governo Eletrônico trata-se da utilização das TICs em atividades internas e comunicação com o público externo, ampliando a interatividade e a participação política nos processos de Estado por meio do fornecimento *online* de informações, da transparência e possibilidade de canais que facilitam a identificação das necessidades dos cidadãos.¹⁴⁵

Com uma característica intrinsecamente unidimensional, no Governo Eletrônico temos a presença de um Estado em busca da evolução tecnológica com o intuito de trazer o cidadão à participação mesmo que de forma superficial, mas desperto com a fragilidade de não saber ao certo a melhor forma de aplicar, sem uma coordenação e procedimentos administrativos e legais pertinentes.

Então, logo este modelo tornou-se anacrônico. O evoluir das tecnologias e do seu uso da sociedade, ou melhor, da forma com a qual ela é utilizada pela sociedade parece não esperar pelas mudanças e o Governo Eletrônico, embora necessário, não captou a essência da democratização que é proposta pela internet, independente da vontade estatal.

A forma de relacionamento entre as pessoas e a iniciativa privada já passa a ser desenhada com novos contornos pelo traço dessa democracia permitida a partir da possibilidade de um simples comentário ou *tweet* em redes sociais atingir uma grande proporção.

A massiva popularização das redes sociais, a tecnologia em nuvem, os celulares e novos modelos de negócio e publicidade baseados nesta realidade tornou este modelo eletrônico superado. Uma vez ultrapassada a Administração Pública Eletrônica, em que os recursos e serviços são ofertados pelo meio eletrônico, o Governo Digital ou Governança Digital, caracterizada pela utilização das TICs como principal estratégia de atuação na modernização dos governos, constrói sua gestão conforme essas relações retrocitadas, e com isso, passa a trazer a efetiva participação partindo da identificação e atendimento das demandas dos cidadãos de forma sinérgica.¹⁴⁶

Sendo assim, é de importe que nos situemos um passo além de uma transformação eletrônica, ou seja, já é ultrapassado o momento em que a Administração utiliza de meios

¹⁴⁵ PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, Jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 Nov. 2020.

¹⁴⁶ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo digital, controle digital e participação social. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 151-154.

eletrônicos para ofertar recursos e serviços, bem como desempenhar funções internas. O chamado “Governo Eletrônico” já foi implementado no Brasil, embora ainda não saturado; estamos diante de uma nova fase: o Governo Digital, juntamente com o Governo Aberto.

Já no novo momento é que situamos a importância de ultrapassar a barreira da utilização e integralizar a tecnologia, torná-la “nativa”, pertencente. Ao usufruir das TICs de forma pertencente, com propriedade, inaugura-se um traço administrativo em que se utiliza de estratégias atuais e modernas baseadas nos avanços tecnológicos para atender as demandas contínuas e emergentes e criar valor público de forma efetiva.¹⁴⁷

Hoje devemos olhar para o Governo Digital como o único caminho que a Administração pode alcançar, em níveis de excelência jamais vistos, na eficiência e no atendimento efetivo às necessidades e anseios da sociedade.¹⁴⁸ Não podemos mais ignorar esta realidade e seguir querendo uma atuação administrativa precária ainda que não existissem princípios como atualidade, modernidade e eficiência aplicáveis à Administração.

3.5.2 Governo Digital

Neste novo momento em que se vive, o Governo Digital, já é possível observar um condão mais bem definido do modo de digitalização crescente da Administração, bem como uma abordagem que de forma mais fiel capta a essência das mudanças sociais que ocorreram em razão da internet. Daí já observamos significativas distinções em relação ao Governo Eletrônico, uma vez que a melhor definição de estratégias e uma mais legítima preocupação com o crivo popular são traçadas ao tratar do Governo Digital.

Além disso, com a implementação da Estratégia de Governança Digital¹⁴⁹, a diferenciação entre Governo Eletrônico e Digital ficou ainda mais evidente, em que o primeiro foi posto como a informatização dos serviços prestados pelo Governo à sociedade, enquanto o segundo relaciona-se à ideia de que o cidadão é partícipe da construção de políticas públicas que ocorrem em plataformas digitais. Sendo assim, o Governo Digital conta com três eixos principais: o acesso à informação, a prestação de serviços e a participação social.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz. O controle da Administração na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 26.

¹⁴⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança digital: Transformação Digital, cidadania e governo**. Brasília: MP, 2018, p.17-19.

Contar com a participação, observando-a além de uma abertura democrática, um enriquecimento de motivação ou uma forma de melhor atender os ensejos do povo, mas enxergando como uma parte essencial da gestão pública, em que o cidadão não somente é visto como um destinatário do serviço público, mas como colaborador, causa impactos significativos na organização do Estado.

Uma mudança de preposição, segundo Gledson Pompeu¹⁵⁰, traz uma interessante perspectiva da Administração Eletrônica, que adota o foco *no* cidadão, enquanto a Digital, foco *do* cidadão, não bastando compreender os serviços a serem oferecidos sob a ótica dos destinatários finais, mas compartilhando responsabilidade a ponto de permitir que o povo assuma um papel ativo na concepção, construção e operação destes serviços.

Tomasz Janowski¹⁵¹ traça quatro estágios de evolução do Governo Digital, interpretados a partir de três variáveis (as transformações internas do governo, as externas, que envolvem a relação entre cidadão e governo e a transformação do contexto aplicado, ou seja, o país, estado ou cidade):

- a) A primeira etapa seria a fase de digitalização, que busca modernizar a estrutura de um órgão, não chegando necessariamente a causar transformações, sejam internas ou externas;
- b) A segunda etapa seria a transformação ou o chamado “governo eletrônico”, que produz mudanças internas;
- c) A terceira etapa, a do engajamento, apresenta tanto transformações no governo interno quanto referente às relações externas, embora não signifique dependência do contexto de aplicação;
- d) Por último, a contextualização ou "governança eletrônica orientada por políticas" apresenta transformação governamental interna e externa e depende do contexto de aplicação.

Esse linear é importante para compreender que o governo digital é um processo, não um fim concreto a ser empregado de forma repentina, por exemplo. Frise-se, portanto, a importância de acompanhar o ritmo com o qual as pessoas, naquele contexto, momento e realidade estão aderindo às tecnologias, somado às mudanças na relação entre o Estado e os cidadãos de forma a ampliar as noções e possibilidades da cidadania.

¹⁵⁰ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo Digital, controle digital e participação social. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.154.

¹⁵¹ JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: From transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, Volume 32, Issue 3: 2015, p. 10. Tradução nossa.

3.5.3 Governo Aberto

O que conhecemos como Governo Aberto (Open Government – OGov) veio a partir do então presidente dos EUA, Barak Obama, com a publicação do *Memorandum on Transparency and Open Government*. Tratamos de uma evolução do nosso sistema democrático, muito mais do que uma evolução do envolvimento do governo com a tecnologia. É de se perceber, neste momento, que a ligação do uso tecnológico com a democracia não está somente em utilizar a internet como meio para aplicar de forma mais sábia os mecanismos de participação direta. Há uma íntima relação entre o desenvolver tecnológico e a democracia participativa.

Em setembro de 2011, o Brasil assinou (como um dos fundadores) a *Open Government Partnership*, iniciativa que incentiva e compromete os países envolvidos à promoção da transparência, combate à corrupção e emprego tecnológico com fito de fortalecer a governança democrática. Estamos falando de um processo colaborativo que abra para o cidadão a possibilidade de acessar a informação, bem como a partir dela colaborar com as decisões a serem tomadas.¹⁵²

Por meio dessa declaração, os países e organizações envolvidos reconhecem a necessidade de abertura para a sociedade, bem como aderem à transparência, o acesso às TICs e a participação como meio para tal objetivo.

À época, já existia no Brasil o Portal da Transparência (2005) que tinha como diretriz aumentar a transparência da gestão pública de forma a permitir ao cidadão acompanhar como está sendo investido o dinheiro público. Entretanto, foi mais tarde, em 2011, que a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011 - LAI) foi aprovada diante de um cenário em que o Brasil se viu forçado a cumprir com diretrizes que estavam sendo demandadas naquele momento. A LAI trouxe um aspecto prático ao acesso à informação de forma aberta.

No mesmo ano, o Comitê Interministerial Governo Aberto foi instituído pelo Decreto sem número de 15 de setembro de 2011, com finalidade de apreciar as propostas de compromissos para a construção de um plano brasileiro de governo aberto, que se consolidou em desafios como a melhoria dos serviços públicos, o aumento da integridade pública, melhor gestão dos recursos, criação de comunidades mais seguras e aumento da responsabilidade corporativa.

¹⁵² GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições SESC, 2019, p. 97-98.

O Governo Aberto pode ser entendido então como uma doutrina política que busca um maior nível de abertura a todas as atividades do Governo e da Administração. Por meio de conversas constantes com os cidadãos, o governo toma decisões com base nas informações coletadas em colaboração, de acordo com suas necessidades e preferências. Além disso, há um marco também na comunicação entre si e compartilhamento de dados (limitados pela proteção à privacidade) promovendo uma cultura colaborativa.¹⁵³

Dessa forma, o OGov é a forma de relacionamento entre a Administração e os cidadãos, caracterizada pelo estabelecimento de canais de comunicação e contato direto, o que compreende justamente a forma de participação popular direta *stricto sensu* que delimitamos anteriormente.¹⁵⁴

Desse modo, percebemos um processo que passa da transparência como vetor de direcionamento público à melhora da participação aberta e ativa dos cidadãos, de forma a encaminhar o tônus público a uma sociedade colaborativa e engajada.

Neste sentido, os pilares do OGov se constroem a partir da transparência, empoderamento da sociedade, integridade administrativa e incorporação das Novas Tecnologias,¹⁵⁵ dando um passo mais intenso do que o Governo Digital no sentido de expandir a participação popular com o avançar tecnológico.

De acordo com Nemirovski¹⁵⁶, o governo aberto adiciona o conceito de participação e interação ao Governo Digital. Essa interação se aplica tanto entre os níveis de governo ou entre o governo e outras instituições e a sociedade.

A participação passa a ser vista como uma forma da política governamental que aproveita o uso das TICs para abertura, transparência e colaboração no setor público. A expansão do uso tecnológico somado com o Governo Aberto os torna os principais catalisadores e impulsionadores do autoempoderamento do cidadão e seu engajamento no espaço público.¹⁵⁷

¹⁵³ RAMIREZ-ALUJAS, Alvaro. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea). **Revista Buen Gobierno**, 2010, p. 109-110.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 112.

¹⁵⁵ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Declaração de governo aberto. 2011. **Site do Open Government Partnership**. Disponível em: <www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>. Acesso em: 12 jan. 2021.

¹⁵⁶ NEMIROVSKI, Osvaldo. Um cambio cultural. In: CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. (coord) **Open Government: governo aberto**. Alcalá la eal: Algón Editores, 2010. Disponível em: <<https://dspace-libros.metabiblioteca.com.co/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2021, p.96

¹⁵⁷ UBALDI, Barbara. Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives. 2013. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k46bj4f03s7-en.pdf?expires=1629856764&id=id&accname=guest&checksum=B8E1A25225BE36B2ECCE08BB429ECA67>>. Acesso em 17 ago. 2021, p. 13. Tradução nossa.

É preciso que haja primeiramente a abertura, ou seja, a oportunização, a possibilidade de tal participação. O governo precisa estar preparado para receber as contribuições e não somente isso, precisa dar uma resposta efetiva para a população. Em segundo plano, a informação precisa chegar ao cidadão de maneira inteligente, sendo os dados necessários liberados de forma simplificada, que possa ser compreendida. É essa informação que vai possibilitar e empoderar o cidadão para a colaboração, que seria o terceiro passo. O cidadão precisa ter a informação (e por isso a importância da transparência) para tomar decisões que contribuirão com suas vidas.

Destacamos aqui o empoderamento do cidadão como elemento basilar para tal estudo, em que posiciona o corpo cívico como protagonista do processo, havendo a possibilidade de sua participação em todos os estágios da tomada de decisão: na identificação da demanda, na escolha da sua forma e na decisão em si – mesmo que não de forma decisiva, bem como receptor dos benefícios provenientes do ato público, otimizando o funcionamento da gestão pública (inclusive por sua associação tecnológica).

Neste sentido, o cidadão é convidado a fazer parte do processo democrático em geral, podendo contribuir em questões como a decisão de políticas públicas, elaboração e execução de serviços públicos e a governança pública em geral.¹⁵⁸ São através de mecanismos como os retrocitados (audiência e consulta pública, ouvidorias, plesbicio) que se faz possível tal contribuição, tendo as ferramentas tecnológicas como meio.

¹⁵⁸ UBALDI, Barbara. **Open government data**: Towards empirical analysis of open government data initiatives. 2013. Disponível em: < <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k46bj4f03s7-en.pdf?expires=1629856764&id=id&accname=guest&checksum=B8E1A25225BE36B2ECCE08BB429ECA67> >. Acesso em 17 ago. 2021, p. 13. Tradução nossa.

4 COCOMPARTILHAMENTO COMO PARTICIPAÇÃO DIRETA NA DEMOCRACIA DIGITAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

4.1 A DEMOCRACIA DIGITAL: UM NOVO NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO NO PODER

Como foi possível perceber, as novas tecnologias e sua aplicação no Estado andam lado a lado com o desenvolver da democracia. Não só as novas tecnologias viabilizam a participação direta do cidadão no dia a dia do poder, como o próprio evoluir da gestão pública vai abrindo espaço para a cidadania em razão de suas características democráticas, abertas e vetorizadas na transparência.

Sendo assim, os impactos da tecnologia no governo, consoante Schwab¹⁵⁹ explica, relacionam-se à possibilidade de envolvimento dos cidadãos com o governo para que manifestem opiniões, coordenem esforços e possam controlar os atos. Neste cenário, a capacidade de adesão dos governos e adaptação às tecnologias entra em relevo, pois se não houver esse esforço primário, a evolução aleijada no sentido de amplificação da participação do povo não ocorrerá.

Dessa maneira, as tecnologias não podem ser vistas simplesmente como um mero instrumento, mas devem significar parte da Administração, de forma que é necessário que elas sejam incorporadas no funcionamento do Estado como um todo, em uma realidade em que a sociedade já está conectada entre si e precisa estar conectada à Administração.

Quando observamos o uso de tecnologias no Estado de forma geral, um ganho na eficácia e efetividade é reconhecido a partir de inovações na forma de executar os serviços públicos, na automação e no próprio modo de lidar com questões internas. As tecnologias de rede, ao disponibilizarem um espaço aberto, podem significar também maior democratização da Administração, se bem empregados os meios tecnológicos para este fim.

Neste sentido, Fishklin¹⁶⁰ observa as novas tecnologias influenciando as possibilidades democráticas. A tecnologia pode mudar a maneira como um grande número de pessoas se comunica e interage, e desse modo, abre novas possibilidades para o desenho institucional em

¹⁵⁹ SCHWAB, Klaus. **The Fourth Industrial Revolution**: what it means, how to respond. World Economic Forum Website: 2016. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>>. Acesso em 12 nov. 2019. Tradução nossa.

¹⁶⁰ FISHKIN, James. Virtual democratic possibilities: prospects for internet democracy. Presented to the conference on “**Internet, Democracy and Public Goods**,” Belo Horizonte: 2000. p. 2. Disponível em: <<https://cdd.stanford.edu/mm/2000/brazil_paper.pdf>.. Acesso em: 22 nov. 2019. Tradução nossa.

possíveis reformas democráticas ao considerar mecanismos institucionais para consultar o público, sejam esses mecanismos oficiais ou não.

Aqui, reafirmamos um espaço para condensar a ideia de mecanismos extraoficiais de participação do povo mediante o uso de tecnologia. O procedimento administrativo, quando conta com meios como a consulta popular, faz exigências mínimas de publicação em Diário Oficial e a existência de um prazo conforme os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Nada impede de o administrador contar com meios extraoficiais, ou seja, formas inovadoras de trazer a participação, auxiliadas por instrumentos tecnológicos, que podem ou não contar com divulgações oficiais, mas em caso de não publicação no Diário, igualmente deixa de ter a mesma importância formal que um procedimento oficial.

Por exemplo, enquetes e movimentos nas redes sociais (que podemos ver como uma nova forma de manifestação, na modalidade online, contando com uma mobilização de pessoas em prol de uma pauta) podem ser utilizados como formas de fazer o cidadão ser ouvido, mas jamais podem tomar espaço de uma forma de participação cuja ampla divulgação e formalização foram feitas.

Essa forma de comunicação pode ser vista como um canal propício a abrir espaço para o exercício cidadão, e deve levar os indivíduos à participação política e encaminhá-lo a participação direta formal. Toda e qualquer forma de incentivar o cidadão ao seu posicionamento diante do Estado, seja através de transparência e acesso à informação como formador de opinião, seja com a participação por mecanismos online para auferir o querer público é válido e deve ser utilizado.

Os novos ambientes online podem representar uma verdadeira multiplicação da esfera pública, o que majora em qualidade e quantidade os espaços de engajamento político-democrático. A aproximação direta com o cidadão consiste também em levar informação precisa e através de instrumentos do cotidiano, expor o dia a dia do serviço público, divulgar as informações em fácil compreensão e instigar debates.

As formas diretas de participação que dispensam a presença de um agente intermediando a relação entre cidadão-estado muito têm ganhado com as contribuições das TICs. A simples distinção de poder opinar em uma consulta pública por meio de um formulário de dentro da sua casa, no lugar de precisar se dirigir a uma repartição pública já configura um demonstrativo suficiente da importância da aplicação das TICs. O imediato contato e ainda facilitado estreita o relacionamento existente entre o administrador e seus administrados, possibilitando um senso de comunidade cívica maior e mais engajada.

Até este momento foi possível caminhar e tecer detalhes referentes à democracia e às formas de participação do povo no poder, desde o voto até aos maiores níveis de cooperação do cidadão na atividade administrativa, como a própria participação direta no sentido estrito. Sendo assim, debruçar-se no estudo em relação ao uso de tecnologias na Administração em geral se fez essencial para culminar neste momento em que se faz oportuna a análise das perspectivas que circulam a democracia digital como precursora do desenvolver de modelo de gestão da Administração Pública, recheada de desafios.

Isso porque tanto a concepção de democracia e sua evolução histórica que abraça a visão normativa e prática de sistema político como temos hoje quanto todas as expressões da tecnologia na vida cotidiana ascendem para o momento em que tratamos de democracia digital, visto que nos referimos a duas dimensões paralelas que se acoplaram de forma a expandir seus paradigmas.¹⁶¹

Nesta dilatação, a Administração se vê compelida a promover mudanças significativas no seu modo de ser com fim de contemplar de forma intrínseca o status que a democracia digital a compreende, somado a outras tendências que embrionam e delimitam diretrizes deste novo momento.

Oportunamente, já foi analisada a aplicação de tecnologias em cada instrumento de participação direta do cidadão na atividade administrativa, de forma a nos levar a conhecer como funcionam estes instrumentos e como a tecnologia os viabiliza. Essa comunhão trata justamente do que abordaremos a partir de então de forma direcionada.

Sob esse prisma, a primeira relação que podemos destacar entre a tecnologia e a democracia vem a partir dos dados estatísticos analisados por Milner¹⁶², em que se observou que nos países democráticos a porcentagem média da população usuária da internet é significativamente maior do que países autocratas.

A internet é uma ferramenta marcada pela liberdade e pela democracia, independentemente da sua relação com o poder, pois a partir dela qualquer usuário sem distinção de gênero, classe social, raça ou localização é capaz de criar um canal sem censuras

¹⁶¹ SILVA, Sivaldo Pereira da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. BRAGATTO, Rachel Callai. Concepções, debates e desafios da democracia digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. BRAGATTO, Rachel Callai (org.). **Democracia Digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016, p. 19.

¹⁶² MILNER, Helen V. **The digital divide: The role of political institutions in technology diffusion**. Comparative Political Studies, v. 39, n. 2, p. 176-199, 2006. Disponível em: <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/hvmilner/files/milner_cps_2006.pdf>. Acesso em 02 jan. 2021, p. 180-181.

para expressar suas ideias e disseminar opiniões, com rápida velocidade e capacidade de compartilhamento das informações. A internet é essencialmente democrática.

Quando envolvemos a Administração e tratamos da democracia como forma de governo e sistema político, já observamos que a internet também amplia as possibilidades democráticas do Estado, cenário em que emerge o que ficou conhecido como democracia digital, *ciberdemocracia*, e-democracia ou democracia virtual.

Como afirmam Juarez Freitas e Anderson Teixeira¹⁶³ a digitalização é caminho sem volta. Sob uma perspectiva democrática, os autores fazem um apanhado histórico avaliando a democracia desde sua acepção grega, como nos moldes representativos ou deliberativos para compreenderem a crise de representação das democracias ocidentais, já mencionada anteriormente no estudo da democracia que ocupou o início deste trabalho.

Como uma possível e justa solução, a democracia digital entra em voga possibilitando um novo nível de cognição democrática no advento da participação avaliativa do cidadão-usuário do serviço público, mediante mídias sociais e aplicativos, que possibilitam participação continuada, em vez de “episódica, rarefeita e espasmódica”, bem como nas escolhas sobre as próprias prioridades referentes ao exercício cotidiano do poder, no lugar da mera escolha de representantes, sob a égide de partidos políticos.

Como um adendo, podemos ainda destacar a internet como valorosa contribuição no processo eleitoral, possibilitando mais espaço para os candidatos a cargos públicos falarem além do tradicional momento de propaganda eleitoral na televisão, e aos cidadãos maior envolvimento nas campanhas e conhecimento sobre as propostas e vida dos candidatos.¹⁶⁴

A democracia digital trata-se de um vetor que lida com a complexa relação entre tecnologias de comunicação e as práticas democráticas, considerando seu aspecto social (como o engajamento político, fortalecimento da esfera pública e relação entre novas tecnologias e o capital social) e institucional (como a internet impacta no relacionamento entre o sistema político e o cidadão).¹⁶⁵

Dessarte, democracia digital refere-se às contribuições trazidas pelas TICs à democracia de forma a agregar valor nos processos democráticos, desde o momento eleitoral,

¹⁶³ FREITAS, J.; TEIXEIRA, A. V. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 119, 22 nov. 2019, p. 231-238.

¹⁶⁴ CARDOSO, Gustavo. **A mídia na sociedade em rede: filtros, vitrines, notícias**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

¹⁶⁵ SILVA, Sivaldo Pereira da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. BRAGATTO, Rachel Callai. Concepções, debates e desafios da democracia digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. BRAGATTO, Rachel Callai (org.). **Democracia Digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016, p. 17.

de sistematização e confiabilidade do regime e das eleições até as formas de participação direta que se tornam mais viáveis e acessíveis graças às ferramentas que permitem passar informações e obtê-las.

Sendo assim, podemos considerar que a democracia digital refere-se às novas práticas relacionadas à democracia, que usufruam das ferramentas tecnológicas através de computadores, softwares, algoritmos, e da internet para facilitar a organização, comunicação, informação e armazenamento de dados que proporcionem um exercício democrático sofisticado. De forma única, a democracia participativa encontra solo ideal para desenvolver como nunca a partir da criação de ferramentas específicas que permitam ao cidadão participar ativamente do dia a dia do poder.

Desse modo, a internet passa a ser vista como uma ferramenta indispensável à Administração, responsável, neste sentido democrático, por aprimorar a contribuição do cidadão na atividade pública. Neste diapasão, destacamos o que preconiza Picanyol¹⁶⁶, que observa a internet como verdadeira percussora de uma aproximação legítima entre sociedade e Estado, que engloba três âmbitos:

- a) Aproximação entre Administração e administrados;
- b) Aproximação entre processos de deliberação e tomada de decisão;
- c) Aproximação entre as demandas dos cidadãos e a agenda pública.

Esta compreensão é mais importante do que simplesmente trazer um conceito de democracia digital fechado, especialmente por ser algo recente e ainda em construção. Por isso, sintetizamos toda a ideia posta no sentido de que a democracia digital ultrapassa a consciência do uso democrático da internet, mas compreende a utilização das plataformas digitais de modo a contribuir com o funcionamento da democracia estatal.

Neste diapasão, Gomes¹⁶⁷ faz uma abordagem prescritiva da democracia digital, em que não abrange qualquer iniciativa que possua relevância para o regime democrático, mas filtra aquelas cujo intuito se faz em aumentar, corrigir ou reforçar a democracia conforme funciona no sistema normativo vigente.

Sendo assim, a internet pode desempenhar um papel pró-democracia ao passo que nutre e reforça as instituições essenciais do governo representativo e da sociedade civil. Essa

¹⁶⁶ PICANYOL, Jordi Sànchez. **La democracia electrónica**. Barcelona: Editorial UOC, 2016. P. 36. Tradução nossa.

¹⁶⁷ GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia. **II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política**. UFMG, Belo Horizonte, v. 5, 2007. Disponível em: <http://compolitica.org/novo/anais/2007_gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021, p.2-7.

ampliação da esfera de participação pode ocorrer em vários níveis, o que denota a ideia que já viemos trazendo aqui: tratamos de um processo, não de um fim em si mesmo.

Neste sentido, Sivaldo Pereira da Silva¹⁶⁸ sistematiza em cinco graus a democracia digital:

- a) O primeiro é caracterizado pela ênfase na disponibilidade da informação e na prestação de serviços públicos, com foco na eficiência instrumental da relação política em que a Administração fornece informações ou torna a prestação de serviços melhor;
- b) No segundo grau, temos um Estado consultivo, utilizando as TICs como um meio de comunicação para consultar o povo sobre suas preferências;
- c) O terceiro grau já apresenta maior penetração do cidadão na esfera do poder, na qual a transparência e *accountability* ganham espaço de forma a trazer uma maior responsabilidade e participação popular. Aqui configura um marco no fortalecimento da transparência e da cidadania, em que as informações não são disponibilizadas como um mero ato de lisura, mas de forma a dar repercussão à opinião pública, perante o advento do controle;
- d) O quarto grau tem como base a democracia deliberativa, fundado na discussão em busca do convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio corpo público. Neste nível, temos uma sofisticação maior de participação na máquina pública baseada no diálogo livre e aberto.
- e) O quinto grau se apresenta de forma bastante idealista, cheio de problemas pragmáticos e teóricos e demanda uma mudança significativa no modelo democrático, requerendo um compromisso cívico junto ao Poder. Desse modo, este grau é familiar com a participação direta, um governo por plesbicito, quase que dispensando a representação.

Esses graus de democracia digital não são excludentes e devem ser observados com a flexibilidade e suavidade que merecem. As mudanças sociais ocorreram de forma muito natural, e são indicativos de que o mesmo pode ocorrer no setor público. De forma bastante otimista, muito temos a caminhar no sentido de viabilizar a democracia participativa por meio das TICs.

¹⁶⁸ SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opin. Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, Out. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 Abr. 2021, p. 454-457.

A partir da Web 2.0 e do modo social de utilizar a internet, novas possibilidades de expressão e comunicação viabilizam à sociedade civil criar uma rede de cidadãos e alcançar também o Estado, o que promoveria uma reestruturação dos negócios públicos, facilitando a democracia deliberativa. Atrelado a isso está a libertação da informação dos meios formais de comunicação, por vezes associados a interesses econômicos e políticos.¹⁶⁹

Por fim, cumpre lembrar a questão já suscitada sobre os excluídos digitais, que ganha um entorno ainda maior quando tratamos da democracia digital. Não podemos esperar simplesmente que a internet, como viabilizadora da participação online, resolva todos os problemas relacionados ao déficit democrático, proporcione uma cidadania ativa, engajada, imparcial e igualitária.¹⁷⁰

Além da impossibilidade de digitalizar integralmente os serviços públicos (não no sentido de que não poderão ser disponibilizados pelo meio digital 100% dos serviços públicos, mas que embora a totalidade dos serviços e prestações públicas sejam pelo meio digital, é necessário possibilitar também acesso manual ou físico para estes serviços, contemplando aqueles sem acesso à tecnologia), é imperativo desenvolver ações ativas que instruem e viabilizem o acesso ao meio eletrônico.

Disponibilização de acesso a *Wi-Fi* gratuito, desenvolvimento de cartilhas e cursos que ensinem a usar as tecnologias, inclusão de disciplinas voltadas à computação nas escolas e desenvolvimento do acesso às pessoas com deficiência podem ser diferenciais neste aspecto, bem como o investimento em *design* nas plataformas do governo para possibilitar a melhor e mais simplificada experiência ao usuário.¹⁷¹

4.2.1 Democracias digitais pelo mundo: exemplos que podem inspirar o Brasil

Pelo mundo, já temos países que se consolidaram como exemplos de democracias digitais, implementando instrumentos tecnológicos que colaboram com o funcionamento do país como um todo, mas especialmente relacionados à democracia. Como primeiro exemplo de uma democracia digitalizada a expomos aqui, temos a Estônia¹⁷² que foi considerada a sociedade digital mais avançada do mundo. Em 1994 o país adotou a Tecnologia da

¹⁶⁹ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteira**, V. 2, n. 3, 2005, p.7.

¹⁷⁰ FREITAS, J.; TEIXEIRA, A. V. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 119, 22 nov. 2019, p. 231-240.

¹⁷¹ Entretanto, precisamos reconhecer que as ações que envolvam a inclusão digital implicam em desenvolvimento social, superação da pobreza e das desigualdades sociais.

¹⁷² ESTONIA. **Site da e-Estônia**. Disponível em: <<https://e-estonia.com/>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

Informação como meio essencial para resolver os desafios da sociedade, até a criação, em 2001, do X-Road, considerada a espinha dorsal da e-Estônia, conectando os setores público e privado. Além disso, o sistema de I-Voting permite eleitores votem por meio da internet, sendo que um terço dos votos nas eleições parlamentares são feitos de forma online; hoje eles encaram o desafio da Inteligência Artificial (AI), aplicando soluções de forma a evoluir no sentido da implementação da AI.

Em Madrid¹⁷³, a plataforma Decide Madrid é a grande responsável pela democracia digital se expandir pelo país. Entre orçamentos participativos, consultas públicas e até propostas legislativas, a plataforma conta até com a possibilidade de proposição legislativa, e ainda viabiliza o debate.

Neste sentido, destacamos o que preconiza Rover¹⁷⁴, que o maior bem decorrente do progresso tecnológico não deve ser simplesmente resolver os problemas materiais da humanidade, mas precisa caminhar na direção de permitir que a sociedade pense por si mesma suas dificuldades, de forma autônoma. Sendo assim, possibilita-se um novo cenário público consoante a esta participação, que se efetiva com o aumento da transparência e distribuição de informações, ampliando o espaço cidadão na atividade administrativa.

Embora a visão entusiástica em relação à democracia digital, é preciso ter certo que, ainda que a internet proporcione alternativas mais eficazes e cômodas para a participação, ela não é capaz de assegurar seu incremento, justiça e segurança, muito menos uma garantia de influência na real decisão política.¹⁷⁵

Veja-se que ao abrir portas para a *ciberdemocracia*, o Estado precisa se reorganizar, promovendo mudanças estruturais de forma a garantir a privacidade e segurança e compreender a tecnologia de maneira intrínseca, ainda que favoreça efetivamente a democracia de funcionamento. Esse é um verdadeiro desafio do Estado na adesão às TICs. A este cenário somam-se outras tendências de modernização da Administração como um todo.

Em comunhão, tais propensões são verdadeiros vetores de transformação do modo de gerir o Estado, sendo precursoras de um novo momento, de um novo modelo de gestão pública que se posiciona de forma paralela aos eventos que têm ocorrido na sociedade para que a Administração não perca seu fim, utilidade e legitimidade.

¹⁷³ MADRID. **Site Decide Madrid**. Disponível em: <<https://decide.madrid.es/>>. Acesso em 05 jan. 2021.

¹⁷⁴ ROVER, Aires José. A democracia digital possível. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006, p. 93.

¹⁷⁵ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista fronteiras**, vol 2, n. 3, 2005, p. 8.

Vejamos, então, que a constante evolução do Direito Administrativo é desafiada a inaugurar um novo momento para que sejam contempladas as inovações tecnológicas resultantes da Quarta Revolução Industrial, transformadora da sociedade.

Relembramos que no tocante ao modo de gestão pública, percebe-se que conforme a sociedade muda seu modo de pensar e agir, redefinem-se também novas diretrizes de atuação administrativa, ou seja, a mudança social demanda uma mudança de gestão. É chegado o momento em que as tecnologias impactam no funcionamento do povo de tal modo que se demanda um novo olhar por parte do poder público.

Intensifica-se esta necessidade ao olharmos justamente para os moldes democráticos que impactam no dia a dia do gestor público. Vejamos: não falamos mais em uma relação vertical e impositiva, mas em uma crescente preocupação de trazer o povo ao funcionamento do poder. Desse modo, percebemos que a gestão vai transformando em um vetor tríplice, contando com a colaboração do cidadão e da iniciativa privada.

4.2 O COCOMPARTILHAMENTO: A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM UMA SOCIEDADE CONECTADA

O movimento de redemocratização digital da democracia promove um empoderamento cívico na medida que oferta ao cidadão a possibilidade de participar de decisões antes inacessíveis ou pouco acessíveis. Essa transferência, ou melhor, esse compartilhamento de poder, é parte e pilar do Governo Aberto. Não implica que a decisão será tomada obrigatoriamente com base popular, mas o “poder” dado ao cidadão de ser coadjuvante do cenário público se materializa no ouvir. No corte metodológico que aqui empregamos, contemplamos as formas diretas de participação popular em sentido estrito. Quando afunilamos o nosso objeto de pesquisa no âmbito da democracia digital, da mesma forma que foi feito no primeiro capítulo, passamos a ter um olhar atento às formas diretas de participação viabilizadas pela tecnologia.

Por isso, a democracia digital conjugada à participação popular resulta em uma forma aprimorada de cidadania voltada ao dia a dia do Poder: o cocompartilhamento. Vejamos: um governo eficiente conta com a tecnologia para desenvolver a melhor forma de atender às necessidades e resolver problemas da população, aumentando a resposta dos serviços públicos aos anseios do povo e acompanhando suas expectativas a partir de uma governança atenta. Sem aplicar tecnologias e sem trazer inovação para somar com o aparato estatal, o custo dos

serviços públicos tende a aumentar e sobrecarregar o sistema,¹⁷⁶ assim como a ineficiência acaba por dificultar no alcance dos verossímeis problemas e soluções sociais.

O que se intui é que se deve colocar o cidadão como centro do processo, na condição de agente responsável pela construção de soluções que correspondam aos seus anseios, promovendo assim o chamado cocompartilhamento, que nada mais é do que uma evolução da participação popular que consiste na construção de relacionamentos abertos e omnidirecionais entre o governo, o setor privado e o cidadão.¹⁷⁷

Estamos tratando do que consideramos como participação popular em um momento de Governo Aberto, conforme as características que circundam esta forma de governar. A experiência do cidadão se torna, de forma geral, o cerne da atuação do Estado e a sua participação no dia a dia do poder uma forma de chegar à sua essência: ao que realmente a população quer, deseja e precisa.

Essa mudança do status do cidadão o eleva ao protagonismo, uma vez que ele não é tratado mais como um participante em um processo decisório. Sob a ótica do cocompartilhamento, o corpo cívico se torna parte essencial da decisão, juntamente com o Estado e o setor privado, pois é sobre a sua perspectiva que se busca construir o funcionamento da gestão dos bens e serviços públicos.

Essa colaboração ocorre justamente a partir dos meios típicos e atípicos de participação da população na atividade administrativa: o plesbicito e o referendo (a serem inaugurados na Administração Pública brasileira), audiências públicas, consultas públicas, orçamento participativo, ouvidorias, plataformas de comunicação como redes sociais e formulários em sites que possibilitem formação e expressão de opinião, dentre outras.

Esses mecanismos devem ser facilitados à população na mesma medida de sua disponibilização. Não basta criá-los, efetivá-los, se não for dada publicidade e oportunidade fatídica ao participar. Não basta dar oportunidade de participação se as plataformas são de difícil manuseio, a linguagem inacessível e os temas e formas de exposição pouco interessantes, que não despertem curiosidade e interesse.

Essas dificuldades estão também muito associadas ao fato de que a tecnologia vai sendo aderida aos poucos, bem como a participação popular vai sendo observada de forma arbitrária pela Administração e administrados. Acaba sendo mais difícil ter um panorama

¹⁷⁶ MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector**. 2003. Disponível em: <<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/innovation-in-the-public-sector.pdf>>.. Acesso em 05 jan. 2021. Tradução nossa.

¹⁷⁷ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz. O controle da Administração na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 23.

geral, simples e de fácil acesso que possibilite, por exemplo, uma noção de todas as enquetes e consultas públicas do seu estado ou mesmo de toda a Administração Pública.

Cada órgão, cada entidade da Administração, tem seu próprio modelo de funcionamento e disponibilização de informações. Como exemplo, podemos mencionar a ANCINE¹⁷⁸, que disponibiliza em seu sítio a abertura das consultas públicas, também disponível na página Participa+Brasil¹⁷⁹ do sítio do Governo Federal.

Entretanto, bem sabemos que o uso das tecnologias atualmente se dá muito mais pela solidificação de comunidades, as redes sociais, do que por meio de acessos a páginas da *web*, denotando um sentido que, embora positiva a disponibilização, poderia estar a mais um passo da evolução no condão tecnológico-social.

É preciso criar um sistema único que por meio dele os usuários tenham acesso aos serviços públicos, à informação, ouvidorias, bem como às formas de participação aberta, classificadas por interesse do cidadão em questão, assim como uma rede social focada em proporcionar uma experiência de comunicação precisa e eficaz, o que seria mais adequado para o que conhecemos como web 2.0, marcada pela interatividade, conectividade e a Internet social.

Cumprir reforçar que a participação não necessariamente tem caráter vinculante à Administração, mas vem aprofundar o senso democrático, a legitimidade estatal e melhorar a argumentação e fundamentação das decisões administrativas tomadas conforme o interesse público.

Sendo assim, chegamos ao denominador de que o *cocompartilhamento* tem como base a colaboração mútua e o compartilhamento efetivo de dados, recursos e responsabilidades entre os envolvidos no processo, que conta com o Estado, o cidadão e o setor privado.¹⁸⁰ Importante, então, que ocorra uma profunda mudança não somente na Administração, que deve somar esforços para viabilizar, divulgar e efetivar as contribuições feitas a partir dos mecanismos participativos, mas também na forma de pensar da sociedade, para que haja um real impulso à participação.

¹⁷⁸ BRASIL, Agência Nacional de Cinema – ANCINE. **Site do Governo Federal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

¹⁷⁹ BRASIL, Presidência da República. **Participa + Brasil**. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas?q=&o=Ag%C3%A2ncia+Nacional+do+Cinema&s=&a=&btnBusca=Pesquisar.>> Acesso em 09 mar. 2021.

¹⁸⁰ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz. O controle da Administração na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 23.

Poderíamos enquadrar o cocompartilhamento como um sinônimo de participação popular, mas empregando-o no contexto da democracia digital no advento do Governo Aberto, sempre levando em consideração o protagonismo cidadão e a tríplice Estado-Cidadão-Iniciativa privada.

Mediante ferramentas tecnológicas, o cidadão é convidado a atuar na formulação de políticas públicas, podendo englobar todos os seus momentos: a formação de opinião, a tomada de decisão, a implementação, a prestação do serviço e a avaliação.¹⁸¹ E isso ocorre mediante os mecanismos ou ferramentas que possibilitem a direta integração do indivíduo com a Administração.

4.2.1 A cultura da participação e a responsabilidade em colaborar: com grandes poderes vêm grandes responsabilidades

A famosa citação atribuída ao Tio Ben nos *Comic Books* se aplica perfeitamente ao que tratamos quando a abordagem envolve esse “poder” que está sendo compartilhado com o cidadão a partir da noção de *cocompartilhamento* no Governo Aberto: com grandes poderes vêm grandes responsabilidades.

Muito foi abordado sobre as mudanças e demandas que a Administração precisa incrementar para se adequar ao momento tecnológico e ao momento democrático que ele viabiliza, e de fato os esforços por parte do poder público são necessários, mas a partir do momento em que o cocompartilhamento e o Governo Aberto têm como base o empoderamento do cidadão, possibilitando voz, é necessário que esse poder venha carregado de uma mudança cultural e noção de responsabilidade.

À possibilidade de influenciar nos processos de decisão soma-se a responsabilidade em definir prioridades e ações, afinal, o cidadão acumula, neste aspecto, condição de colaborador e beneficiário das ações do Estado e nada mais esperado do que uma real preocupação e seriedade para quem enfrenta esta condição.

É inegável que há, independentemente de participação (haja vista que não obstante o cidadão não participe diretamente nos moldes da participação *stricto sensu*, ele está representado por figuras eleitas sob financiamento dos seus impostos), uma cobrança por parte do povo ao Estado, e ao abrir-se uma porta de intervenção direta, a cobrança de

¹⁸¹ ZÁRATE, Alberto Ortiz. ¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana? In: CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. (coord). **Open Government: governo aberto**. Alcalá la eal: Algón Editores, 2010. Disponível em: <<https://dspace-libros.metabiblioteca.com.co/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2021, p.40.

melhores resultados ultrapassa o ente estatal e também se volta a si mesmo, dada a possibilidade de atuação colaborativa.

Neste momento de redemocratização a partir do uso das TICs, o comportamento do cidadão também precisa passar por modificações, demandando um novo olhar para sua relação com o Estado, ou seja, uma mudança cultural que compreende um compromisso. Por isso, destacamos o que afirma Rover¹⁸²: “A nova cidadania exige um senso de responsabilidade e comprometimento com a humanidade, bem como um compromisso teórico-político que enseje a consciência dos perigos e das vantagens que o progresso proporciona.” Isso porque a democracia deriva da vontade de seus atores.

O poder de ter sua voz ouvida implica a responsabilidade de não utilizar os meios de participação de forma a conturbar o andamento e agilidade dos procedimentos, por exemplo. É preciso uma consciência coletiva que signifique uma participação responsável e com fins legítimos.

A democracia digital precisa combinar forma e conteúdo. Não é somente pelos meios, pelo instrumento que está facilitando que efetiva a democracia; se não houver consistência, conteúdo, o cidadão jamais terá interesse.¹⁸³

Sendo assim, é preciso que fique claro que a questão central de todo esse processo não é tecnológica, mas cultural,¹⁸⁴ o que pode ser sanado mediante um processo de conscientização popular com campanhas governamentais e sociais que demonstrem o pertencimento e importância do cidadão no dia a dia do poder.

Ainda que a internet ofereça oportunidades de participação, é necessário uma cultura e um sistema político disposto (ou até mesmo forçado) a aderir a elas a partir de engajamento nos programas que possibilitem opinião, cooperação em organizações pela sociedade civil e interesse, pesquisa e participação em debates sobre o tema. A abundância de meios não forma, por si só, uma cultura de participação.¹⁸⁵

Esta sensação de pertencer e de ter valor para o coletivo, por si só, tem efeito positivo na vida em comunidade, e a importância de incrementar e estimular a participação popular se reforça neste ponto. A participação ocorre mediante indivíduos estimulados, conscientes da

¹⁸² ROVER, Aires José. A democracia digital possível. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006, p. 93-94.

¹⁸³ PICANYOL, Jordi Sànchez. **La democracia electrónica**. Barcelona: Editorial UOC, 2016, p. 39. Tradução nossa.

¹⁸⁴ ROVER, Aires José. A democracia digital possível. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006, p. 102.

¹⁸⁵ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista fronteiras**, v. 2, n. 3, 2005, p. 8.

sua importância no contexto social e, especialmente, indivíduos que sentem que serão de fato ouvidos, não que terão desperdiçado o tempo que gastaram colaborando com o governo.

4.3 OS DESAFIOS ENFRENTADOS DIANTE DE UMA DEMOCRACIA CONECTADA

Ao longo desse estudo, podemos perceber que o evoluir tecnológico corrobora com o evoluir democrático e, neste caminhar, apesar das inúmeras vantagens e avanços trazidos, a Administração e a sociedade enfrentam verdadeiros desafios na concretização da democracia digital e do cocompartilhamento. Poderíamos questionar primeiro: quais os obstáculos para o emprego tecnológico? Para além de questões financeiras, por que a Administração não iria aderir a ferramentas que ampliem a noção democrática?

A resposta está no medo. Seja ele do sucesso democrático, quando não houver uma intenção genuína de uma gestão com bases democráticas e transparentes; seja ele do mau uso de tais ferramentas pelo próprio povo, de forma a prejudicar o coletivo. É de se observar que o desenvolvimento tecnológico, por si só, não vem resolver os problemas democráticos. Eles continuam, e novos problemas surgem (como já tratamos dos excluídos digitais, da privacidade e segurança e da adesão cautelosa); entretanto, a tecnologia pode vir a configurar um aparato que propõe soluções para estes problemas, juntamente com o Direito.

Primeiramente, é custoso contemplar o princípio da boa-fé, aplicável a qualquer decisão administrativa, como um parâmetro de conduta em geral derivado da moralidade administrativa e da proteção à confiança. Levemos em consideração a boa-fé do gestor público em empregar e aplicar as ferramentas tecnológicas para fins democráticos, afinal esperamos uma atuação do estatal que cumpra a finalidade de suas atividades: a satisfação do bem comum.

Dessa forma, não podemos pressupor outra coisa, senão que o gestor atua primeiramente com finalidade da satisfação do bem comum e que venha agir em prol do interesse público, reduzindo a desigualdade e trazendo desenvolvimento. Mas ao mesmo tempo, não podemos cegar a realidade e não perceber que por vezes o bem comum, a boa fé e a moralidade não drasticamente descumpridas. Neste sentido, existem punições severas pela Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13) e pelo próprio Código Penal.

Aqui analisamos a tendência de *hipercidadania*¹⁸⁶, que compreende um uso tecnológico de forma a ampliar as possibilidades democráticas por meio da democracia digital, usando a tecnologia como fator de relevância social. Entretanto, em uma dinâmica oposta, a *hipocidadania* desencadeia a eliminação gradual da consciência cidadã por meio de várias dinâmicas políticas: o aumento do controle social, expansão informática por padrões proprietários, monopolização de hardwares, softwares e comunicação, promoção de um fim unicamente lúdico e vazio da internet com uso superficial e sem compromissos maiores, desequilibrando assim o uso das TICs a favor das instituições, sejam elas públicas ou privadas.¹⁸⁷

De toda sorte, ferramentas que garantam segurança como o *blockchain* se fazem essenciais tanto para garantir a lisura dos procedimentos e decisões sob a ótica do gestor, quanto sob a ótica dos administrados, evitando esse tipo de inversão valorativa do momento em que vivemos, em que todas as tendências se encaminham em favor da democracia; afinal, é preciso proteger o sistema de pessoas mau intencionadas. Não somente os aparatos tecnológicos podem proporcionar isso, mas também o desenvolvimento social e de um arcabouço jurídico que venha colaborar com as implantações tecnológicas, regulando padrões e protocolos.

Mais uma observação que podemos fazer em caráter geral diz quanto às limitações orçamentais e a discrepância de recebimento de recursos financeiros, entre entes da federação, que podem inviabilizar a adesão de uma tecnologia mais moderna.

Limitações orçamentárias são uma realidade quando falamos de investimento em tecnologia, mas o que ainda podemos ressaltar neste contexto são as limitações em um aspecto mais restrito: dos entes federativos com menor parcela orçamentário, e com *déficit* financeiro. Os entes mais pobres evidentemente terão mais dificuldades de implementar tecnologias, pois não haveria um capital para os altos investimentos necessários.

Superadas essas questões, é oportuno condensar – alguns em caráter de revisão – os obstáculos que podemos encontrar ao fazer acontecer a participação popular na Administração

¹⁸⁶ Segundo Bustamante, o conceito de *hipercidadania* pressupõe a utilização consciente das TICs sobre a democracia, avançando desde suas atuais formas representativas até novas fórmulas de democracia participativa; a expansão da quarta geração de Direitos Humanos, que inclui o acesso à internet, a promoção de políticas de inclusão digital, o uso criativo do Governo Eletrônico, a defesa do bem comum, respeitando espaços de desenvolvimento humano cuja gestão não está submetida Às leis mercantis, dentre outras. BUSTAMANTE, Javier. Poder comunicativo, ecossistemas digitais e cidadania digital. In: SILVEIRA, Sergio Amadeu (org). **Cidadania e redes digitais**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010. p.12-35, p. 17.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 17.

Pública apoiada nas TICs para que possamos desafiar a Administração a superação desses óbices com fim de construir uma sociedade conectada e democrática.

4.3.1 O formalismo institucional: a adesão da sociedade x Estado

A tecnologia evolui em uma velocidade jamais vista. Todos os dias surgem novidades que facilitam a rotina e execução de atividades corriqueiras das pessoas e empresas, de modo a levá-las a aderir às novidades. Mas veja: uma pessoa, ou mesmo uma empresa, para aderir a uma tecnologia nova, basta que veja, se interesse e tenha recursos financeiros disponíveis para tanto. Alinhando esses três vetores, já é possível adesão tecnológica.

O mesmo não ocorre com o Estado, que encontra vários obstáculos como a legalidade, trâmites legais e orçamentários, treinamento de pessoal, dentre outros. Não que esses vetores não sejam imprescindíveis para o andamento estatal, mas o problema é o seu excesso que os impedem de funcionar de modo colaborativo com a adesão tecnológica, em um ritmo mais satisfatório.

A verdade é que com a globalização e a facilitação dos meios de comunicação, a velocidade com a qual as coisas circulam é muito rápida. O “novo” pode ficar velho em poucos dias. Essa velocidade exorbitante se estende a nações inteiras, de pessoas que aderem a produtos, *softwares* ou máquinas novas – e ainda assim, nem mesmo a população em geral é capaz de aderir às novidades.

O desafio que aqui se aborda é não necessariamente que o Estado busque mecanismos que tragam simetria à velocidade de adesão à velocidade de lançamento de novidades tecnológicas. Isso seria impossível. A similaridade que deve ser buscada é em relação à própria sociedade. Os aparatos tecnológicos massivamente usados pela sociedade devem ter maior atenção pelo Estado, em tempo hábil, especialmente aqueles ligados à efetivação democrática.

Sendo assim, é necessário observar as legislações, regulamentações e o próprio funcionamento do Estado com fim de facilitar a modernização tecnológica, ao passo que não deixe de atender aos Direitos Fundamentais e trâmites essenciais para a máquina pública.

Desta forma, nos fazemos da ideia de Lira et al¹⁸⁸ que defendem uma renovação no pacto social existente na formação de todo o Estado a partir da participação popular, e mais:

¹⁸⁸ LIRA, Jerry Adriano et al. As instituições na Administração Pública: interação e desafios para a democracia com as novas tecnologias. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. 25 a 28 de agosto de 2015. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. **Site da III JOIPP.**

através dessas tecnologias que atuam como amplificadoras das possibilidades de voz do povo. Entretanto, segundo os autores, o excesso de formalismo gera uma confusão e desânimo no cidadão que por vezes não consegue compreender a complexidade do sistema.

Como explanado, o formalismo institucional pode ser um vetor de atraso tecnológico e gerador de complexidade aos processos participativos. Apesar de que, o Estado e o próprio Direito estarão sempre um passo atrás da sociedade, buscando emparelhar as ações humanas (por vezes novas, dadas mudanças causadas pelos impactos tecnológicos) com o bem comum, é possível traçar um avanço mais equiparado se as tecnologias forem a raiz do funcionamento da máquina estatal.

Para cumprir esse desafio, são necessários estudos direcionados que coloquem em jogo os princípios e regras elementares e percebam o funcionamento da gestão pública, avaliando quais as tecnologias que quebram burocracias e são de fácil acesso que valem a pena ser implementadas.

Ainda relacionado à burocracia, existe uma noção no poder público de que os mecanismos de participação direta como a consulta pública podem trazer burocracia e morosidade ao procedimento administrativo. É certo que existem casos específicos em que a realização da consulta pública é obrigatória, mas a própria legislação defende que é possível a realização da consulta pública em casos de interesse geral, segundo o artigo 31 da lei nº 9.784/99.

Dessa forma, a não utilização dos mecanismos em casos em que há essa faculdade ainda é uma realidade, ainda que tenhamos os recursos tecnológicos ao nosso favor. É preciso não só desmistificar essa ideia, considerando as vantagens de contar com o crivo do povo em um ato administrativo, mas elaborar estratégias de participação que fluam de forma colaborativa, sem conturbar ou trazer prejuízos ao processo gerador de um ato.

4.3.2 Divulgação, cultura de participação e excluídos digitais

Tamanha é a importância do acesso à Internet que podemos enquadrá-lo como não só como um direito, mas como um direito fundamental e humano. Sendo assim, a proteção constitucional desse direito, que deve ser garantido a todos, deve gerar uma obrigação para o Estado, fundado na ordem democrática.

Fazer parte do ambiente cibernético é essencial para o âmbito pessoal, a vida em sociedade e para sua relação com o estado, incluindo os entornos democráticos dele. O alcance do mecanismo em si de participação pode ser um grande desafio a ser enfrentado pelo Estado na abertura democrática a partir do emprego tecnológico.

Pode ser um fato a existência de uma oportunidade participativa, como por exemplo, a realização de uma audiência pública. Ela existe e até pode ser divulgada, mas como se deu essa divulgação? Será que, pela forma que foi divulgada, realmente atingiu a parcela da população que se interessaria em participar daquela audiência? É necessário que 1) haja o mecanismo; 2) haja a eficaz divulgação desse mecanismo, de forma a contemplar a população em grandes proporções.

Ainda que haja a correta divulgação, existe ainda um problema cultural, como foi abordado. É necessário despertar o interesse das pessoas, especialmente sob a premissa de que sua voz realmente será ouvida e seu tempo gasto de forma preciosa com algo que haverá retorno. É uma questão cultural referente ao participar do dia a dia do poder, de reservar uma pequena parcela do seu dia para se envolver nas atividades públicas que podem trazer benefícios.

Então é necessário que 1) haja o mecanismo; 2) haja a eficaz divulgação desse mecanismo, de forma a contemplar a população em grandes proporções e 3) haja a cultura de participação de forma genuína pela população.

E poderíamos terminar por aqui, mas precisamos lembrar que ainda que houvesse uma cultura civilizada de participação social, ainda há a faceta da população que fica de fora desses processos, e sem voz, não terá seus interesses ouvidos. Apesar de termos 82,7% dos domicílios no Brasil utilizando a internet, ainda restam mais de 12 milhões de domicílios que não a utilizam por não terem condições financeiras ou por não saber utilizá-la.¹⁸⁹

Por isso, mesmo diante de tudo isso, é necessário buscar não só meios de inserir essas pessoas nestes processos de forma analógica ou qualquer outra forma que a elas seja acessível, mas também a partir da educação e disponibilização de recursos que viabilizem a inserção tecnológica deles.

Em um país com tamanha desigualdade social, a disparidade por óbvio se estende ao uso tecnológico, que acaba não sendo acessível às camadas mais pobres e periféricas da população. Na busca pela ampliação de acesso, novos diplomas legais vêm impulsionar essa

¹⁸⁹ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD. Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2019. IBGE, 2019. **Biblioteca IBGE**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf>. Acesso em 13 ago. 2021.

acessibilidade como o Marco Civil da internet e a Lei de Acesso à Informação, representando um ganho enorme no impulso de políticas públicas que buscam essa inclusão.¹⁹⁰

4.3.3 Entornos técnicos do agir administrativo

Quando tratamos da população opinando sobre decisões públicas, podemos e devemos nos questionar sobre a aptidão técnica desses cidadãos, bem como os conhecimentos internos sobre a gestão e orçamento da máquina estatal. Este é um largo debate que pode ser entendido como uma dificuldade para a participação popular, entretanto, é preciso lembrar que a opinião da população não é vinculante e nem sempre ela ocorrerá em termos técnicos.

A tecnicidade é típica do ato administrativo, que deve fazer parte da motivação do ato de forma consistente, especialmente com as recentes edições na LINDB, em seu art. 20. A necessidade de estudos e entendimento técnicos nas decisões é compreensível e não pode ser deixada de lado no momento de decisões que contem com a colaboração do povo.

No primeiro momento, o de formação de opinião, é necessário somar esforços para simplificar e aclarar a linguagem empregada nas minutas e estudos técnicos com fim de facilitar a compressão do povo em geral. De acordo com Tagore de Almeida¹⁹¹, o tecnicismo empregado nessas minutas dos atos é uma das fortes explicações para o baixo índice de contribuições por parte da população em mecanismos como audiências e consultas públicas. Neste diapasão, a Administração precisa atuar também como facilitadora da informação, promovendo materiais intuitivos e debates em linguagem simples e acessível.

No segundo momento, uma vez dada a opinião majoritária pública sobre uma determinada matéria, ela não pode de forma alguma substituir pareceres técnicos ou os prevalecerem só por prevalência. O processo de tomada de decisão administrativa não deve ser político, mas ao contar com a colaboração popular, ele se torna mais rico em argumentação e motivação, elevando sua legitimidade com base na pluralidade de opiniões que encaminhem ao exercício democrático e o bem comum.

4.3.4 Problemas democráticos e novas tecnologias

¹⁹⁰ MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 109.

¹⁹¹ ALMEIDA, Tagore Neves dos Anjos Brandão de. Direito de falar e ser ouvido: a participação social e o dever de motivação no processo administrativo. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord.). **Direito Administrativo democrata**. Curitiba: Juruá, 2021, p.65.

Um dos fatores que colocam a democracia em jogo é a própria tecnologia e alguns problemas que ela traz com o uso pela sociedade. Como foi tratado anteriormente, a aplicação tecnológica vem resolver antigas demandas da sociedade, bem como cria novas demandas e novas soluções para essas novas demandas. Por isso, precisamos sopesar aqui neste estudo também novos problemas que são enfrentados justamente pelo uso das tecnologias, em especial daquelas de informação e comunicação através da internet.

A internet tem se tornado um verdadeiro palco de transmissão de informação, chegando a substituir a televisão, conforme o relatório Reuters Digital News Report de 2020¹⁹² aponta: 87% dos brasileiros usa a categoria online como fonte de notícias. Neste cenário, notícias veiculadas por WhatsApp, redes sociais como Instagram, Facebook, YouTube e blogs se tornam o foco central da comunicação de notícias no país.

Embora este cenário, a disseminação de notícias falsas é uma realidade reconhecida e que fragiliza a confiabilidade dessas informações. Em uma pesquisa realizada em parceria entre o Senado Federal e a Câmara dos deputados¹⁹³, apesar de 79% dos entrevistados admitirem usar o Whatsapp como fonte de informação, o número é igualmente alto referente ao repasse dessas informações: 82% afirma verificar a veracidade da notícia antes de compartilhá-la. Por outro lado, a confiança de 58% dos entrevistados se viu violada em razão de já terem se deparado com notícias falsas, o que denota uma verdadeira contradição entre a principal fonte de informação buscada no Brasil e a confiabilidade dela.

As notícias falsas, também conhecidas como Fake News, são uma verdadeira ameaça não só para a democracia, mas para a própria sociedade. Tratamos aqui sobre a disseminação de notícias inverídicas, por vezes ocorrida pela ausência de verificação ou confiança em fontes não confiáveis. A popularização da internet como fonte de informação acelera esse processo.

Se, por um lado, a utilização de sites, blogs e redes sociais cria mais canais de comunicação, evitando os monopólios de narrativa da mídia tradicional (o que seria uma vantagem), por outro lado deixa a nossa democracia e o nosso povo sujeito a notícias sem fundamento que podem causar desastres de magnitude profunda. Em meio a uma crise democrática, o mau uso das tecnologias pode trazer problemas antidemocráticos graves.

¹⁹² NEWMAN, Nic, et al. **Reuters Institute Digital News Report 2020**. OXFORD: 2020. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/06/DNR_2020_FINAL.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

¹⁹³ BRASIL, Senado Federal. Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet. DataSenado: 2019. **Site do Senado Federal**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/redes-sociais-noticias-falsas-e-privacidade-de-dados-na-internet>>. Acesso em 10 set. 2021.

Em peso, o mau uso das tecnologias sob a ótica social consiste na criação de monopólios pela iniciativa privada ou por governos, o que pode configurar falha de mercado e falha de governo, bem como a disseminação de informação inverídicas ou sem fontes, problema este típico de uma sociedade da pós-verdade. Esse seria um grande problema democrático que foi trazido pelo caminhar tecnológico.

Outro ponto relevante que aqui podemos destacar são os filtros-bolhas, que prejudicam o debate político criando bolhas ideológicas, ou, para o estudo aqui específico, o debate de opinião que leva à participação popular. Segundo Eduardo Maghani,¹⁹⁴ os filtros-bolha são frutos de combinações algorítmicas, seria um conjunto de dados gerados pelos algoritmos para fazer uma edição invisível capaz de customizar a navegação online.

Diante da sociedade da *hiperinformação*, que temos acesso a informações em excesso, o tempo inteiro, essa foi uma solução para filtrar as informações, bem como manter os usuários das plataformas online e redes sociais conectados cada vez mais. Por isso, os algoritmos traçam um perfil para cada usuário conforme seus gostos, preferências, localização e hábitos e personalizam sua navegação de acordo com isso.

Esse problema também é apresentado pelo documentário da *Netflix*, “O Dilema das Redes” (2020), demonstrando como a internet tem moldado nosso comportamento, gostos, preferências e até nosso consumo a partir disso¹⁹⁵.

O problema tem repercussões no âmbito político-democrático uma vez que pode limitar o conteúdo de um usuário com base nas suas opiniões políticas, levando-o a acreditar em uma soberania de opinião. Segundo Magrani¹⁹⁶, o caráter paternalista dos filtros-bolhas pode implicar até em restrições a direitos e garantias fundamentais, a autonomia dos indivíduos e a liberdade de expressão, havendo uma relação prejudicial direta com a democracia conectada ao interferir no debate público.

Dessa forma, a capacidade de criar um espaço de democratização, debates, apresentação de novas ideias e mudanças de perspectiva perde espaço para excessos de filtros que levam à alienação e pobreza de opinião. Para que isso não ocorra é necessária a utilização de plataformas (inclusive a regulamentação deste aspecto do uso online) que sejam

¹⁹⁴ MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político. Curitiba: Juruá, 2014, p.118.

¹⁹⁵ O DILEMA das Redes. Direção: Jeff Orlowski. Roteiro: Davis Coombe, Vickie Curtis e Jeff Orlowski. 89 min, Estados Unidos: **Netflix**, lançado em 09 set. 2020.

¹⁹⁶ MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político. Curitiba: Juruá, 2014, p. 119.

transparentes quanto à utilização desses filtros, oferecendo ao usuário a possibilidade de desativá-los e navegar por uma internet livre e diversa.

Por último, um problema que reside no avanço tecnológico é o anonimato, ou a dificuldade de rastrear as fontes geradoras de certas informações ou comentários que ameacem a democracia, a participação ou mesmo os direitos humanos. Atrás de uma tela de computador, a facilidade de esconder sua verdadeira identidade reside de forma simplificada. Assim nascem os anônimos, que por um lado podem facilitar a liberdade de expressão, mas por outro podem contribuir para um comportamento agressivo, mentiroso e destruidor da democracia e da participação, dificultando os processos participativos.

Cada vez mais tem se observado práticas que assumam os anonimatos, desenvolvendo mecanismos que facilitem encontrar a pessoa por trás do usuário, mesmo diante do uso de nome e imagens distintas da real.

De forma especial, é importante frisar que as plataformas de participação popular, ainda que resguardecem o anonimato em seus debates e opiniões quando se refere a outros usuários e ao próprio poder público com intenção de preservar a identidade e garantir a livre expressão, é primordial colher informações que ajudem a localizar o cidadão por trás de um perfil em um portal público para casos específicos.

4.4 DEMOCRACIA CONECTADA EM PERSPECTIVA

A democracia digital é capaz de redesenhar o Estado, conforme afirma Anderson Teixeira e Juarez Freitas.¹⁹⁷ Podemos trazer que uma das maiores contribuições das tecnologias, e aqui nos referimos em específico às tecnologias de rede, é a possibilidade de diálogo com o Estado. A internet facilita a democracia, e especialmente, ao que já tratamos como participação, ao passo que propicia o acesso do cidadão às informações advindas do governo, a reclamações e opiniões, ser parte e acompanhar processos; enfim, uma verdadeira facilitadora do exercício da democracia.

Na Administração Eletrônica a tecnologia seria suficiente para contribuir de forma significativa com a Administração Gerencial, porque representa resultados de forma eficaz. Entretanto, quando evoluímos para esta nova era, a digital, e posteriormente a aberta, é preciso um novo estabelecimento tecnológico que tenha grandes impactos, pois a tecnologia muda muito rápido, e além disso, a possibilitação da democracia digital torna a tradicional

¹⁹⁷ FREITAS, J.; TEIXEIRA, A. V. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 119, 22 nov. 2019, p. 238.

democracia obsoleta, que precisa ser complementada. Um Estado analógico ou pouco informatizado não serve uma sociedade digitalizada. A internet dá voz às pessoas, independentemente de sua relação com o Estado, e se a Administração não estiver disposta a ouvir isso, ela pode acabar caindo na obscuridade.

Com as tantas mudanças que a tecnologia já causou no Estado não pode se esperar que continuemos com o mesmo olhar de gestão. Ao observarmos os modelos de gestão pública, vimos também que paralelo às mudanças no gerir do Estado ocorriam simultaneamente transformações no modo de pensar da sociedade, o que trazemos como pedra angular nesta argumentação.

A exemplo, no modelo patrimonialista, centrado na figura da autoridade, a sociedade era marcada pelo coronelismo, enquanto ao passar para a burocrática deixa esse traço, e inclusive busca combatê-lo com um vetor oposto: a burocracia extrema.

Neste caso, aproveitamos os ensinamentos de Wilson Gomes¹⁹⁸ que acredita na premissa de que a democracia e a vida pública se entrelaçam com o universo das comunicações digitais decorre da percepção social da digitalização da vida cotidiana. Sendo assim, deriva desta compreensão a ideia de que a vida pública esteja envolvida no mesmo regime, de forma tal que se torna impossível imaginar que possamos fazer qualquer coisa sem o ambiente das nossas tecnologias digitais.

Os instrumentos e mecanismos do Direito Administrativo do passado são incapazes de acoplar com as necessidades da sociedade atual diante das inovações tecnológicas e das demandas digitais e sociais decorrentes dela.¹⁹⁹ Não se sustenta mais um modelo de gerir simplesmente marcado por uma democracia analógica e um sistema de resultados que não mais conseguem ser alcançados em razão da insuficiência de aderência tecnológica, o que buscamos a partir de então é uma democracia sofisticada. Diante da cultura da opacidade que caracteriza o Estado, é necessária uma mudança paradigmática da Administração Pública, que não pode ser promovida ou constatada meramente pelo uso de novas tecnologias de informação e comunicação.

A internet não deve ser um acréscimo ao que estamos vivendo, pois como disse Castells, a sociedade é a internet e vice versa, então com a mudança na sociedade é imperativo mudar a forma de gerir e trazer a tecnologia não como um algo a mais, mas como

¹⁹⁸ GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições SESC, 2019, p 85.

¹⁹⁹ GUERRA, Sérgio. Inovações Tecnológicas, regulação e o Direito Administrativo. **Sítio Direito e Estado** – colunistas. N 136, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/inovacoes-tecnologicas-regulacao-e-o-direito-administrativo>>. Acesso em 20 mar. 2021.

um pilar do agir administrativo, que jamais pode vir fora do contexto democrático possibilitado pela internet. É necessário repensar os processos, inclusive abrangendo os aparatos tecnológicos.²⁰⁰

Quando trazemos um cenário de perspectiva para a democracia conectada, precisamos nos concentrar nas vantagens que uma gestão marcada pela democracia participativa traz, mas também precisamos estar atentos aos problemas democráticos, de gestão, legitimidade e sociais que podem vir a acontecer, para que sejam solucionados. A tecnologia apresenta instrumentos específicos que estão sendo desenvolvidos de forma a melhorar qualidade de vida e comunicação entre as pessoas, e eles representam verdadeiras soluções para o futuro – o agora, em perspectiva.

4.4.1 Instrumentos do novo gerir público

Instrumentos facilitadores não só da tecnologia, mas do funcionamento e serviço público como um todo, estão sendo desenvolvidos e encontram óbices e morosidade para serem aplicados à atividade pública. Um grande exemplo disso, que poderia representar um ganho gigantesco para o controle administrativo, seria o *blockchain*, que possibilita um banco de dados transparente, de baixo custo e confiável. Desse modo, seria possível ter acesso a todas as transações do governo, viabilizando uma melhor prestação de contas com a sociedade, apoiada no princípio constitucional da transparência.

Essa tecnologia que utiliza cadeia de blocos que contém informações funciona através de complexos processos matemáticos e criptografados, os quais criam redes que deixam registradas as transações financeiras e é totalmente a prova de fraudes, corrupção e desvios, pois uma vez gravada uma informação numa cadeia de blocos, ela jamais pode ser alterada. Além disso, pode ser utilizada também para finalidades além do âmbito financeiro, como o voto, registros em cartório ou contratos, possibilitando um sistema eficiente, seguro e rápido.²⁰¹

²⁰⁰ FONSECA, Rafael Sousa. **O Tribunal de Contas e a sociedade em rede: uma nova dimensão para o controle social**. 2018. Disponível em <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/10757/2/RAFAEL_SOUSA_FONSECA.pdf> acesso 11/12>. Acesso em 05 fev. 2021, p. 94.

²⁰¹ GOLDSCHMIDT, Rodrigo; REIS, Beatriz de Felipe. Democracia Digital. **Revista em Tempo**, [S.l.], v. 18, n. 01, p. 177 - 200, dez. 2019. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3211>>. Acesso em: 13 set. 2021, p. 185.

A tecnologia do *blockchain* tem sido implementada em vários países como a Estônia, Emirados Árabes Unidos e Inglaterra. De acordo com o *Government Office for Science*²⁰², o uso desta tecnologia tem como vantagem a proteção da infraestrutura contra ataques cibernéticos, redução de custos operacionais, a transparência e rastreabilidade dos gastos do governo e a redução de fraude fiscal.

Na Suíça²⁰³ o uso do *blockchain* foi empregado, inclusive, ao voto, possibilitando que os cidadãos cadastrados pudessem votar de forma segura, com privacidade protegida e possibilidade de o resultado ser verificado.²⁰⁴ Isso porque o *blockchain* proporciona segurança no armazenamento de dados, no gerenciamento e sua aplicação, proporcionando confiabilidade dos votos, uma vez que a geração de dados eleitorais é registrada e inalterável. Neste sentido, podemos destacar o uso para instrumentos como o plebiscito e consulta pública.

Veja-se que o *blockchain*, por si só, já configura uma solução tecnológica para problemas recentes causados pela aplicação tecnológica diante da democracia. Comungado com a ele, tecnologias associadas como a possibilidade dos *smart contracts* ou “contratos inteligentes” também podem representar um grande ganho para a Administração, dadas as suas características de autoexecução e autoimplementação a partir de uma estrutura de dados que representa uma entrada de contabilidade financeira ou um registro de uma transação.²⁰⁵

Para lidar com o grande número de dados e informações, a tecnologia do *big data* se apresenta como solução. Por meio do compilado de informações, o *big data* possibilita um

²⁰² UK GOVERNMENT. **Government Office for Science**: Distributed Ledger Technology: beyond block chain. London: OGL, 2016. p. 14. Disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/g-s-16-1-distributed-ledger-technology.pdf>. Acesso em 12 mar. 2021. Tradução nossa.

²⁰³ SWIS INFO. Switzerland's first municipal blockchain vote hailed a success. 2018. **Sítio do swissinfo**. Disponível em <https://www.swissinfo.ch/eng/crypto-valley_-_switzerland-s-first-municipal-blockchain-vote-hailed-a-success/44230928>. Acesso em 12 mar. 2021.

²⁰⁴ Este tipo de votação seria muito útil e segura em plebiscito, referendo, consulta pública, mas em relação às eleições para representantes em cargos políticos, especialmente no contexto brasileiro, em que estamos em combate à corrupção e à compra de voto, este sistema pode ser perigoso, tendo em vista de que, embora na plataforma o voto seja sigiloso, não há como confirmar se a pessoa em votação não está sob vigilância ou influência de outras na hora do voto, podendo levar a fraudes, não pelo meio virtual, mas a partir da cultura política do país.

²⁰⁵ CAVALCANTI, Mariana Olideira de Melo; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. Smart contracts ou contratos inteligentes?: o direito na era da blockchain. **Revista científica disruptiva**, v. 2, p. 91-118, 2020. Disponível em <<http://revista.cers.com.br/ojs/index.php/revista/article/view/75/44>>. Acesso em 30 mar. 2021.

melhor controle e organização para facilitar a tomada de decisão, colaborando não só com a transparência, mas também com as possibilidades de participação.²⁰⁶

Uma das questões que a participação popular desafia é justamente que com a maior abertura e maior participação, pode-se perder um pouco da celeridade dos atos públicos, bem como dificultar o processo de tomada de decisão com os largos debates. Mas com a participação online é possível aproveitar o *big data* para tratar desse grande volume de dados que podem surgir em razão da adesão em larga escala.

Além disso, algoritmos (semelhantes àqueles que acabam por criar filtros-bolha, mas que devem ser usados sabiamente aqui neste contexto) são capazes de conjugar os interessados em certo trâmite administrativo para participar formando e emitindo opinião e atuando no controle de uma decisão.

Por último, a polêmica inteligência artificial pode ser destacada como forma de dinamizar processos, atribuindo-lhes maior segurança, eficiência e economia. A inteligência artificial seria um sistema algorítmico que é adaptável e possui certa autonomia, que compete com decisão humana. Ele é capaz de atuar como assistente virtual para diversas demandas, viabilizar prognoses e serviços outrora impraticáveis, cumprindo objetivos específicos com autonomia.²⁰⁷

A precisão dos algoritmos é destacada por Freitas²⁰⁸, juntamente com a introdução de uma avaliação de impactos das decisões administrativas como um todo, observando não só os custos diretos e indiretos, mas também ambientais, econômicos e sociais. Basear as decisões administrativas em ciência é uma das vertentes que o autor defende como o futuro da Administração, associado a práticas de soluções consensuais e um Direito Administrativo prospectivo e ativo.

Entretanto, cumpre salientar que apesar da defesa algorítmica, o autor defende a não substituição humana, dando uma autonomia relativa aos algoritmos, afinal, estes devem ser utilizados de forma a prestar serviços à liberdade humana. É necessário usarmos as vantagens trazidas pelas tecnologias em suas devidas funções, quanto que ao algoritmo é impossível emitir senso moral de justiça, compaixão e empatia, hierarquizando sabiamente os valores.

²⁰⁶ OLIVEIRA, Fernando Gonçalves de; et.al. **Mapeamento sistemático sobre uma análise do impacto das práticas de big data na administração pública federal**. Disponível em: <shorturl.at/uzJ36>. Acesso em 13 mar. 2021.

²⁰⁷ FREITAS, Juarez. FREITAS, Thomas Bellini. **Direito e inteligência artificial: em defesa do humano**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

²⁰⁸ FREITAS, Juarez. Palestra “Desenvolvimento nacional: debate atual e interdisciplinar”. **XXXIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. IBDA: Campo Grande, 2019. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1mv3lOcMZTSxdodCg6cAh5GcEsRmuAfVK/view>. Acesso em 30 mar. /2021.

Aproveitamos as palavras de Ramirez-Alujas para condensar tal ideia no sentido de que “‘Maquiar’ tecnologicamente o setor público não resolve as dinâmicas de fundos de incentivos perversos para continuar gerindo ‘como sempre foi feito’.” (Tradução nossa).²⁰⁹ Segundo o autor, muitos projetos de implementação tecnológica falham porque contam com a ferramenta tecnológica como solução do problema, enquanto as práticas e fundamentos do setor público permanecem inalteradas e se cristalizam de forma a bloquear qualquer iniciativa de mudança que os questione de forma a modificá-los.

Essas ferramentas tecnológicas representam uma reviravolta aos desafios enfrentados na democracia conectada. Atualmente trata-se do *blockchain* como uma forma de retomar a confiança da sociedade com soluções que garantem a preservação da identidade (solucionando problemas como o anonimato em equilíbrio com a liberdade de opinião), aumentando a transparência e a confiabilidade das informações prestadas, e assim, fortalecendo a democracia digital.²¹⁰

Existem vários instrumentos à disposição da Administração para serem aplicados com fim de fortalecer a democracia, possibilitando formas diretas de participação e superando as dificuldades que temos enfrentado como sociedade democrática. Entretanto, a aplicação desses instrumentos reflete uma solução, não “a” solução democrática que precisamos. A tecnologia, por si só, não é capaz de causar uma transformação, mas ela serve instrumentos eficazes para que nós possamos fazê-lo, e com ela, podemos atribuir importantes características a participação popular:

- a) Celeridade: com novos instrumentos trazidos pelas TICs, é possível reduzir burocracias e trazer mais celeridade aos processos participativos. Isso se refere tanto à ótica do cidadão, quanto à ótica da Administração. Um processo mais célere para o cidadão é aquele que as informações chegam de maneira intuitiva e a transparência é exercida com simplicidade e descomplicação. Assim, uma plataforma com contornos práticos e inteligíveis é essencial. Sob o olhar da Administração, o uso de plataformas digitais pode conferir mais presteza em averiguar as informações e contribuições, facilitando o processo de filtragem e

²⁰⁹ Do original: “‘maquillar’ tecnologicamente al sector público no resuelve las dinámicas de fondo y los incentivos perversos a continuar gestionando ‘tal cual como se ha hecho siempre.’”. RAMIREZ-ALUJAS, Alvaro. *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea* (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea). **Revista Buen Gobierno**, 2010, p. 110.

²¹⁰ GOLDSCHMIDT, Rodrigo; REIS, Beatriz de Felipe. Democracia Digital. **Revista em Tempo**, v. 18, n. 01, p. 177 - 200, dez. 2019. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3211>>. Acesso em: 03 set. 2021, p. 185.

seleção das informações trazidas pelos cidadãos, podendo até considerar dados estatísticos com mais precisão. Com a celeridade, soma-se, então, a redução de uma possível burocracia que a participação pode gerar.

- b) Universalidade: a participação precisa atingir todas as fatias da sociedade, ou seja, a informação e a possibilidade de participar devem ser homogêneas. Limitações como a distância e tempo podem ser combatidas pelas TICs, e ainda ações do Estado podem combater dificuldades como os excluídos digitais. De qualquer maneira, é preciso empregar um caráter universal, de todos, à participação popular.
- c) Imediatismo: os resultados e informações, com a aplicação das tecnologias, pode assumir caráter mais imediato, pois softwares podem ser responsáveis por averiguar as informações e repassá-las de modo ordenado à Administração. Evidentemente aqui se aplicaria à noção de duração razoável tendo em vista haver necessidade de um tempo à disposição da população para participar, mas uma vez encerrado o processo de participação, por exemplo, mas informações são reunidas de forma instantânea e colocadas, de forma transparente à disposição do administrador a administrado, para tomar as medidas seguintes – que, frise-se: não é assumir a mesma posição de uma parcela ou maioria dos participantes, mas utilizar as informações trazidas pelo povo de forma inteligente e especialmente como composição da motivação do gestor, enriquecendo o ato administrativo e conferindo a ele maior legitimidade.
- d) Amplitude: com os recursos de tecnologia, a amplitude – aplicável à administração e ao povo – do processo é importante destaque como característica participativa. Como cidadão, seu acesso à administração se amplifica, desde o momento do acesso à informação, mas também das possibilidades que surgem em participar e das possibilidades que, individualmente, uma pessoa pode participar, conciliando com as demais esferas da sua vida privada. Como gestor público, a participação ganha amplitude diante das possibilidades em contar com o povo em decisões, fazendo valer o cocompartilhamento de forma integral. As tecnologias conferem maior amplitude a participação, pois aumentam o potencial dos institutos, os institutos e as possibilidades de sua aplicação na rotina administrativa e na rotina individual de cada cidadão disposto a participar.

Através desses instrumentos é possível garantir confiança e viabilidade para o exercício da participação direta. A legislação referente aos instrumentos democráticos nos proporciona um agradável arcabouço para aplicação da participação popular, e a tecnologia

complementa esse eixo com a viabilização. O plesbicio, a consulta pública, o orçamento participativo e outros instrumentos presentes no ordenamento brasileiro precisam ser estimulados como vetor de fortalecimento democrático. Por isso, mais do que nunca, a participação popular precisa ser desenvolvida conforme os vetores de vantagens e desvantagens estudados neste trabalho.

Sendo assim, ciente dos riscos e dificuldades que vêm com a Democracia Digital, o que precisamos viver na Administração Pública é uma “digitalização inteligente”²¹¹, que compreenda não só recortes tecnológicos e aderências superficiais que acabam por gerar um *Frankstein*. É necessário repensar o funcionamento da máquina pública para contemplar os avanços disruptivos ou não, inovadores ou não, que estão por vir, sem entrar na obsolescência.

Delimitar esse novo momento da Administração sistematizando-a e organizando-a é um desafio a ser posto para a comunidade jurídica. Os pilares desta nova perspectiva, como exposto durante este trabalho, se fazem diante do avanço tecnológico e, em especial, seus impactos na democracia participativa. O fato que aqui buscamos traçar e delimitar é um caminho que denote de que forma a participação popular e as novas tecnologias nos elevam a uma evolução no Direito Administrativo, encaminhando novas práticas, problemas, desafios, perspectivas e soluções que demandam repensar o modelo de gestão pública atual.

²¹¹ FREITAS, Juarez. Palestra: Governo Digital e o futuro do serviço público. **6ª Conferência Nacional das Carreiras do Estado**. FONACATE, 2020. Disponível em <<https://youtu.be/IU4uh3Y-SZs>>. Acesso em 28 mar. 2021.

CONCLUSÃO

Como foi possível perceber, a onda tecnológica derivada da quarta Revolução Industrial que hoje vivenciamos trouxe impactos significativos na sociedade, e como consequência, no Estado. Com as evoluções tecnológicas resultantes das TICs, mudanças no modo de vida e comunicação das pessoas são visíveis e demandam uma resposta efetiva do Estado, como instituição responsável por organizar e garantir direitos. Sendo assim, a Administração não vê alternativa senão buscar meios de atualizar-se perante as novidades, inovadoras ou não, fruto do emprego tecnológico, o que muito comunga com a ideia trazida pelos princípios da eficiência e atualidade dos serviços públicos.

Paralelo a isso, a democracia se encontra em um cenário de busca por instrumentos para além da representação, que sustentem, com maior legitimidade, as decisões e atos administrativos. Já era sabido que o momento democrático demandava formas que possibilitassem uma participação direta do povo no dia a dia do poder, proporcionando uma democracia mais sofisticada, entretanto, não eram encontrados meios e ferramentas que, de fato, permitissem a efetivação de uma participação popular mais protagonista no poder.

Neste cenário, a democracia vê na tecnologia um caminho para a concretização da participação popular através de mecanismos formais, como o plebiscito e o referendo administrativos, a consulta pública, a audiência pública, o orçamento participativo e as ouvidorias; ou informais, como as redes sociais. Com isso, um relevo interessante se apresenta ao dia a dia do poder e a democratização da Administração pública em moldes mais diretos, resultando em um processo de redemocratização.

No advento do Estado Democrático de Direito podemos compreender que quanto mais intensa e efetiva é a democracia, melhor está se cumprindo o ideal de Estado. Então, não suficiente o voto – a forma representativa de participação – os meios de participar diretamente da atividade do governo se destacam, facilitados pelas ferramentas tecnológicas, formando uma verdadeira democracia participativa.

Essa participação direta, em um melhor corte metodológico feito no presente estudo, que se contorna como participação direta em sentido estrito, possibilita o cidadão a participar do dia a dia do poder em diferentes níveis: desde o acesso à informação e controle até emitindo opiniões, debatendo e fazendo intervenções capazes de colaborar com o rumo daquela decisão.

Cumprido o destaque de que a participação nem sempre se manifesta de forma vinculante, ou seja, aquilo que resulta fruto da opinião do povo não necessariamente deve ser

a decisão final da Administração. Ela pode colaborar de forma a aumentar o debate, a argumentação e a própria fundamentação daquele ato público, conferindo-lhe maior legitimidade.

É evidente que a participação não carrega somente aspectos positivos e possibilidade, mas também apresenta desafios consideráveis como o próprio interesse do Estado e da população em aderir aos instrumentos de participação, a efetiva e ampla divulgação, o caráter técnico que as decisões requerem, a lentidão que um processo democrático pode conferir à emissão do ato administrativo, o custo, dentre outros.

Foi possível também estudar com profundidade, nesta dissertação, os impactos da tecnologia na sociedade e no Estado. Foi visto que hoje o conceito de sociedade e internet se confundem e que não mais podemos falar de uma sociedade que não seja conectada. Os impactos dessa transformação digital são profundos e ainda demonstrarão reflexos por muito tempo.

Com tanta mudança causada pela tecnologia na sociedade – agravada pela pandemia do COVID-19, em que o isolamento social contou com auxílio intenso da tecnologia para desempenhar atividades corriqueiras pelas pessoas – fica imperativo que mudanças sejam feitas pelo Estado, que tem buscado desde o começo da década de 2000 atualizar-se e aderir às novidades tecnológicas, mas tal processo não se tem dado como suficiente.

As mudanças, ao longo dos anos, foram acontecendo com um déficit de aplicabilidade, bem como de forma superficial, como recortes que não resultavam em um fim conforme desejado. Três momentos importantes podem ser destacados: a instituição do Governo Eletrônico, a mudança para o Governo Digital e o Governo Aberto. O primeiro, com objetivo de implementar novos equipamentos eletrônicos, que até mencionava a participação, mas de forma superficial. Já no Governo Digital, melhor se define um fio condutor que busca acompanhar as mudanças sociais e tornar o cidadão como partícipe dos processos de governo, somando com o Governo Aberto, que atribui ao cidadão o status de protagonista na vida administrativa.

Diante deste cenário, a democracia digital emerge como um vetor que lida com a complexa relação entre tecnologias de comunicação e as práticas democráticas, devendo considerar o aspecto político e institucional. Por isso, a internet se torna uma ferramenta indispensável à Administração, não só pelos ganhos com sua implementação, mas também no sentido democrático, aprimorando a contribuição do cidadão na atividade pública.

Dando um passo além da participação social, o *cocompartilhamento* é uma forma de participação que envolve a colaboração do cidadão, do Estado e do setor privado e é posta

como uma grande perspectiva que está sendo implementada aos poucos na máquina administrativa.

Os desafios continuam e precisam ser solucionados: a velocidade de inovação tecnológica que é difícil de acompanhar, especialmente pelo Estado, a divulgação, cultura e a realidade dos excluídos digitais, as limitações orçamentárias e as dificuldades técnicas de decisão por parte da população, os novos problemas democráticos causados pela confiabilidade do uso da internet ou notícias falsas.

Não podemos esquecer que a tecnologia vem trazer novas soluções para problemas antigos, bem como novas soluções para novos problemas derivados de seu uso. Então, é importante frisar que não há nada mais natural do que esses desafios, e que é na própria tecnologia e democracia que encontraremos suas soluções.

Grandes exemplos estão na própria cultura de participação, os excluídos digitais, o formalismo do Estado e os novos problemas democráticos causados pela tecnologia como o anonimato, os filtros-bolha, as notícias falsas ou sem fontes e a falta de privacidade que gera insegurança. Da mesma forma que são desafios que enfrentamos, também se manifestam soluções como o *blockchain*, capaz de trazer segurança, confiabilidade e transparência.

A realidade é que, apesar de todo o estudo buscando compreender esses dois fenômenos que têm se cruzado e desafiado o Estado, tanto a democracia quanto as tecnologias são soluções muito eficazes quanto se trata de administrar a vida pública. Desse modo, não podemos nos contentar com esse mesmo sistema de: lança-se uma nova tecnologia, o Estado adere e ponto. É preciso pensar além e receber a tecnologia como nativa, natural e pertencente.

Sendo assim, podemos concluir que o caminhar da carruagem instiga uma gestão pública em que sejam redesenhados os processos do Estado, de modo que a tecnologia e a democracia sejam vetores natos e seja cada vez mais natural aderir a novos processos tecnológicos, como já ocorre em alguns países que utilizam de tecnologias como a inteligência artificial e *blockchain* para a democracia e as demais atividades do Estado.

Essas tecnologias, entretanto, apesar de representarem instrumentos que ajudam a solucionar questões democráticas para avançarmos democraticamente, por si só não solucionam todos os problemas. A tecnologia possibilita ferramentas para que nós possamos causar transformações basilares na nossa sociedade e Estado, ou seja, aplicação desses instrumentos reflete uma possível solução, não “a” solução democrática que precisamos. Sozinha, a tecnologia não causa uma transformação, mas ela deve ser utilizada como um instrumento eficaz para que nós possamos fazê-lo.

Neste contexto, a participação popular veste-se de características marcantes como a celeridade, a universalidade, o imediatismo e amplitude graças à contribuição da internet somada aos esforços de Estado e sociedade para tanto. Com isso, viabiliza-se de forma especial o exercício da participação direta do cidadão na atividade administrativa, que conta com ele como um verdadeiro colaborador.

Em suma, vivemos um momento sem precedentes em que a participação popular e a tecnologia se encontram e nos mostram uma nova realidade, que exige de nós muito estudo para compreender até onde elas podem nos levar com segurança e aproveitamento máximo. Cumprindo o objetivo de trazer uma análise profunda sobre os desafios e perspectivas trazidos pelo avançar tecnológico e democrático, o presente estudo intui contribuir para o largo debate que demanda o desenvolver de uma nova Administração pública, adequada para uma nova era.

REFERÊNCIAS

ACCENTURE. **Digital Government Pathways to Delivering Public Services for the Future**. ACCENTURE, 2014.

ALVARENGA, Guilherme Emmanuel Lanzillotti. Eficiência Administrativa e a concretização dos direitos fundamentais: cidadão como agente legitimador. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord). **Direito Administrativo Transformador**. Curitiba: Juruá, 2017.

BARBOSA, Henrienne; HAYASHI, Maria Cristina; RIGOLIN, Camila. Comunicação, tecnologia e interatividade: as consultas públicas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. **Revista em Questão**: Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/viewFile/16388/12480>>. Acesso em: 1º dez. 2019.

BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo; Malheiros, 2004.

BRASIL. Governo Federal. **Sítio da ANCINE**. Disponível em <<https://www.gov.br/ancine/pt-br>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Participa + Brasil**. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas?q=&o=Ag%C3%Aancia+Nacional+do+Cinema&s=&a=&btnBusca=Pesquisar.>> Acesso em 09 mar. 2021.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Site da ANVISA**. <<http://portal.anvisa.gov.br/>>. Acesso em 20 nov. 2019.

BRASIL. Governo Digital. Mais de 60% da população conectada do Brasil utiliza os serviços do Gov.br. **Sítio do Governo Digital**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/mais-de-60-da-populacao-conectada-do-brasil-utiliza-os-servicos-do-gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria Geral da União. Tecnologia: varredura diária de irregularidade em editais. **Sítio do Governo Federal**, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2017/tecnologia-varredura-diaria-de-irregularidades-em-editais>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Governo Federal. Aumento da eficiência do Estado: transformação digital de 858 serviços. **Sítio do Governo Federal**: 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-dias/mais-343-servicos-digitais-brasil-mais-digital>>. Acesso em 22 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança digital**: Transformação Digital, cidadania e governo. Brasília: MP, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: MP, 2016.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 1747. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. 25 mai. 2002. **Site do STF**: 2002.

BRASIL. Transformação digital facilita acesso a serviços do setor de infraestrutura durante epidemia do COVID-19. **Sítio do Ministério da Infraestrutura**. 2020. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/9646-transforma%C3%A7%C3%A3o-digital-facilita-acesso-a-servi%C3%A7os-do-setor-de-infraestrutura-durante-epidemia-do-covid-19.html>>. Acesso em 19 mai. 2020.

BRASIL. Balanço registra 48,62% dos servidores em trabalho remoto e 827 casos confirmados. **Site do Servidor do Governo Federal**. Disponível em: <<https://www.servidor.gov.br/noticias/2020-1/maio/balanco-registra-48-62-dos-servidores-em-trabalho-remoto-e-827-casos-confirmados>>. Acesso em 18 mai. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP: Ed 34, 1998.

BUSTAMANTE, Javier. Poder comunicativo, ecossistemas digitais e cidadania digital. In: SILVEIRA, Sergio Amadeu da (org.). **Cidadania e Redes digitais**. 1ed. São Paulo: Maracá, 2010.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A discricionariedade administrativa no estado constitucional de Direito**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed revista. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CARDOSO, Gustavo. **A mídia na sociedade em rede**: filtros, vitrines, notícias. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em Rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede**: do conhecimento à ação política; Conferência. Belém: Imprensa Nacional, 2005. Disponível em: <<<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-%C3%A0-ac%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede** Volume 1. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CAVALCANTI, Mariana Olideira de Melo; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. Smart contracts ou contratos inteligentes?: o direito na era da blockchain. **Revista científica disruptiva**, v. 2, p. 91-118, 2020. Disponível em <<http://revista.cers.com.br/ojs/index.php/revista/article/view/75/44>>. Acesso em 30 mar. 2021.

CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O Princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 231-242, out. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47243/44658>>. Acesso em 30 ago. 2020.

CETIC. **Site do CETIC**. TIC DOMICILIOS. Disponível em <<https://www.cetic.br/pesquisa/domicilios/publicacoes>>. Acesso em 18 mai. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO – CFA. Inovação da CGU vira case de sucesso em gestão. **Síte do CFA**: 2020. Disponível em: <<https://cfa.org.br/em-um-ano-cgu-atingiu-uma-produtividade-referente-a-43-novos-servidores/>>. Acesso em 18 ago. 2020.
COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo digital, controle digital e participação social. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DAVI, Kaline Ferreira. A dependência entre a administração pública e a Constituição: uma via de mão dupla. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 250, p. 123-149, jan. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4140/2922>>. Acesso em: 20 Nov. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 191, 1993.

DO PRADO, Laís Sales et al. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 15, n. 62, p. 237-257, 2015

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação**: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996.

ESTONIA. **Site da e-Estônia**. Disponível em: <<https://e-estonia.com/>>. Acesso em: 05 jan. 2021

FISHKIN, James. Virtual democratic possibilities: prospects for internet democracy. Presented to the conference on “**Internet, Democracy and Public Goods**,” Belo Horizonte: 2000. Disponível em: <https://cdd.stanford.edu/mm/2000/brazil_paper.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

FONSÊCA, Rafael Sousa. **O Tribunal de Contas e a sociedade em rede**: uma nova dimensão para o controle social. 2018. Disponível em <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/10757/2/RAFAEL_SOUSA_FONSECA.pdf> acesso 11/12>. Acesso em 05 fev. 2021.

FREITAS, J.; TEIXEIRA, A. V. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 119, 22 nov. 2019, p. 231-238.

FREITAS, Juarez. Palestra “Desenvolvimento nacional: debate atual e interdisciplinar”. **XXXIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. IBDA: Campo Grande, 2019. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1mv3lOcmZTSxdodCg6cAh5GcEsRmuAfVK/view>>. Acesso em 30 mar. 2021.

FREITAS, Juarez. Palestra: Governo Digital e o futuro do serviço público. **6ª Conferência Nacional das Carreiras do Estado**. FONACATE, 2020. Disponível em: <<https://youtu.be/IU4uh3Y-SZs>>. Acesso em 28 mar. 2021.

GOMES, Filipe Lôbo. Da conformação da maximização do bem-estar ao direito fundamental ao desenvolvimento econômico. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord). **Direito Administrativo Transformador**. Curitiba: Juruá, 2017.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista fronteiras, vol II(3), 2005.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições SESC, 2019.

GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia. **II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política**. UFMG, Belo Horizonte, v. 5, 2007. Disponível em: <http://compolitica.org/novo/anais/2007_gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

GUERRA, Sérgio. Inovações Tecnológicas, regulação e o Direito Administrativo. **Sítio Direito e Estado – colunistas**. N 136, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/inovacoes-tecnologicas-regulacao-e-o-direito-administrativo>>. Acesso em 20 mar. 2021.

IMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O Princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/i/ndex.php/rda/article/view/66664/64688>>. Acesso em: 03 Jun. 2019.

JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: From transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, Volume 32, Issue 3: 2015, p. 10.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** [livro eletrônico]. 4ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LOUREIRO, G. M. **Estratégia para utilização de ferramentas da qualidade no serviço público**: uma proposta para melhoria no processo de atendimento aos consumidores no Procon-SC. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

MACCORMICK, Neil. **Retórica e o Estado de Direito**. Elsevier: Campus Jurídico, 2008.

MADRID. **Site Decide Madrid**. Disponível em: <<https://decide.madrid.es/>>. Acesso em 05 jan. 2021.

MATSUBAYASHI, Marcia Ogawa, et al. **Insights sobre Transformação Digital e Oportunidades para TICs no Brasil**. Relatório e Recomendações. Ed. N2. Deloitte: 2018. Disponível em: <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/technology-media-telecommunications/ICT-insights-report-port.pdf>>. Acesso em 22 ago. 2020.

MILNER, Helen V. **The digital divide**: The role of political institutions in technology diffusion. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 2, p. 176-199, 2006. Disponível em: <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/hvmilner/files/milner_cps_2006.pdf>. Acesso em 02 jan. 2021.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**. Mecanismos de operacionalização. *AS Direito*, 2002. Disponível em: <shorturl.at/biowZ>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector**. 2003. Disponível em: <<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/innovation-in-the-public-sector.pdf>>.. Acesso em 05 jan. 2021.

NOGUEIRA, Nair Maria Gaston. Panorama evolutivo da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NUNES, Danyelle Rodrigues de Melo. A nova organização administrativa do Estado Brasileiro: ouvidorias, corregedorias e controladorias, dos bastidores ao proscênio. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Direito Administrativo Progressista**. Curitiba: Juruá, 2020.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz. O controle da Administração na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018**. Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, 2018.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Declaração de governo aberto. 2011. **Site do Open Government Partnership**. Disponível em: <www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PICANYOL, Jordi Sànchez. **La democracia electrónica**. Barcelona: Editorial UOC, 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 42, n. 3, p. 471-493, Jun. 2008 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 Nov. 2020.

RAMIREZ-ALUJAS, Alvaro. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea). **Revista Buen Gobierno**, 2010.

REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa. **Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights**. Sequência (Florianópolis),

Florianópolis , n. 85, p. 30-50, Aug. 2020. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552020000200030&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 Out. 2020. Epub Out 09, 2020.

RIVAS, Alexandre; KAHN, Jim. **Despesas com Tecnologia da Informação e Comunicação**: um estudo sobre sua eficiência e importância para o Brasil. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação. Disponível em: <<http://abep-tic.org.br/storage/arquivos/estudo.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Editora Companhia das Letras, 2011.

ROVER, Aires José. A democracia digital possível. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006.

SANTOS, Alaneir de Fátima et al. Incorporação de Tecnologias de Informação e Comunicação e qualidade na atenção básica em saúde no Brasil. **Cad Saúde Pública** [Internet]. 2017. Disponível em:

<<https://www.scielo.org/article/csp/2017.v33n5/e00172815>>. Acesso em 25 ago. 2020.

SANTOS-SP. Prefeitura Municipal. **Site da Prefeitura Municipal de Santos**. Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/>>. Acesso em 03 dez. 2019.

SCHWAB, Klaus. MALLERET, Thierry. **COVID-19: the great reset**. Geneva: Forum publishing, 2020,

SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond. **World Economic Forum Website**: 2016. Disponível em:

<<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>> . Acesso em 12 nov. 2019.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul. 1988. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>>. Acesso em: 01 Mai. 2019.

SILVA, Sivaldo Pereira da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. BRAGATTO, Rachel Callai. Concepções, debates e desafios da democracia digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. BRAGATTO, Rachel Callai (org.). **Democracia Digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2ed. São Paulo, Malheiros, 2014.

SWIS INFO. Switzerland's first municipal blockchain vote hailed a success. 2018. **Sítio do swissinfo**. Disponível em <https://www.swissinfo.ch/eng/crypto-valley-_switzerland-s-first-municipal-blockchain-vote-hailed-a-success/44230928>. Acesso em 12 mar. 2021.

TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. **Blockchain revolution**. New York: Penguin supports, 2016.

TOLEDO, Claudia. **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Landy, 2003.

TROMBKA, I. Ouvidoria Parlamentar Uma proposta para o Senado Federal. **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 166, p. 151-163, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496898>>. Acesso em: 03 dez. 2019.

UK GOVERNMENT. **Government Office for Science: Distributed Ledger Tchnology: beyond block chain**. London: OGL, 2016. p. 14. Disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf>. Acesso em 12 mar. 2021.